

УДК 336.13

Ключевые слова:

финансовый менеджмент в бюджетном секторе, критерии качества финансового менеджмента, международные стандарты и кодексы, принципы управления общественными финансами, национальная система оценки качества

А. А. Беленчук,

экономист, государственный советник Российской Федерации 3 класса
(e-mail: Anna.Belenchuk@minfin.ru)

А. М. Лавров,

проф., зав. кафедрой финансового менеджмента в государственном секторе НИУ ВШЭ, действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса
(e-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru)

Формирование национальной системы оценки качества управления общественными финансами

Переход к новым методам управления общественными финансами предполагает децентрализацию (делегирование) в рамках единых принципов и подходов полномочий по разработке и реализации бюджетных реформ во взаимоотношениях публично-правовых образований, финансового органа и отраслевых ведомств, отраслевых ведомств и организаций, оказывающих государственные (муниципальные) услуги¹.

В этой ситуации ключевым элементом обеспечения эффективности управления общественными финансами выступает наличие развитой системы контроля, оценки и мониторинга качества управления финансами на различных уровнях бюджетной системы, посредством которой осуществляется анализ проведенных преобразований с целью определения дальнейших направлений реформирования.

Международный и российский опыт свидетельствует, что быстрый и успешный переход к целостной системе ответственного финансового менеджмента в бюджетном секторе экономики, как правило, осуществить не удастся. В большинстве случаев бюджетные реформы проводятся путем формирования отдельных элементов новой системы управления в течение достаточно длительного времени. При этом внедрение новых методов финансового управления и методов оценки процедур и результатов этого управления должно предшествовать или в крайнем случае сопутствовать полномасштабному внедрению методов бюджетирования, ориентированного на результат. В качестве базовых

¹ Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации № 2593-р от 30 декабря 2013 г.).

условий следует обеспечить комплексность и последовательность преобразований в рамках единой стратегии, однако не существует устоявшихся общепринятых подходов, которые одинаково использовали бы все страны.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОПОСТАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Важным источником информации о практике управления общественными финансами в различных странах являются инструменты мониторинга и оценки, применяемые международными организациями.

Как правило, такие инструменты оценки являются дополнением к международным стандартам и кодексам. Например, применительно к Кодексу МВФ бюджетно-налоговой прозрачности это страновые доклады, включающие результаты глубокого анализа практики исследуемых стран и составления карты ее соответствия положениям Кодекса в градациях «базовой, надлежащей и передовой»². Подобные исследования пополняют базу данных МВФ о бюджетно-налоговой прозрачности в мире, которая представляет собой основу для дальнейшего рейтингования стран по различным критериям прозрачности госфинансов, например по критерию полноты охвата бюджета расширенного правительства статистикой государственных финансов³.

Для оценки степени соответствия практики стран ОЭСР принципам по управлению бюджетами используются индексы, в т. ч. среднесрочного бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат⁴.

Независимой оценкой отдельных аспектов качества управления общественными финансами занимается Международное бюджетное партнерство, составляя рейтинги открытости бюджета и вовлеченности общественности в бюджетный процесс⁵.

В последние годы Минфин России принимал участие в большинстве такого рода проектов, которые показали достаточно высокие оценки качества управления общественными финансами в Российской Федерации (табл. 1).

Таблица 1

Международные оценки качества управления государственными финансами в Российской Федерации

Организация	Название рейтинга (исследования)	Год проведения	Число стран	Место Российской Федерации
Международное бюджетное партнерство	Индекс открытости бюджета	2006	59	28
		2010	94	21
		2012	100	10
		2015	102	11

² См., напр., Доклад об оценке бюджетно-налоговой прозрачности Российской Федерации (<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14241.htm>).

³ О методологии расчета — в публикации *Trends in Fiscal Transparency: Evidence from a New Database of the Coverage of Fiscal Reporting / IMF Working Paper 15/188*. P. 26–33 (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15188.pdf>).

⁴ Подробнее о методологии индексов — в публикациях ОЭСР, напр. *Government at a Glance 2013* (<http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2013.htm>).

⁵ Подробнее см.: Обзор открытости бюджета за 2015 г. / ИБП (<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Russian.pdf>).

Организация	Название рейтинга (исследования)	Год проведения	Число стран	Место Российской Федерации
ОЭСР	Индекс среднесрочного бюджетного планирования	2014	29	3
	Индекс бюджетирования по результатам	2014	33	5
МВФ	Оценка бюджетно-налоговой прозрачности	2014	10	5*
	Индекс полноты охвата статистикой госфинансов	2015	186	3

* По доле позиций, признанных как «надлежащие и передовые» из их общего количества (Российская Федерация – 58 %).

Источник: составлено авторами на основе публикации: Беленчук А. А., Лавров А. М. *Международный опыт оценки качества управления общественными финансами // Финансы. 2015. № 5. С. 13–20, данные МВФ.*

Столь высокие позиции в рейтингах объясняются, в частности, тем, что в основу стратегий среднесрочных бюджетных реформ в России изначально были заложены достаточно высокие стандарты качества управления общественными финансами.

НАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ОЦЕНКИ ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

В Российской Федерации накоплен значительный собственный опыт комплексной оценки финансового менеджмента на федеральном, региональном и муниципальных уровнях.

Вместе с тем, несмотря на наличие отдельных элементов оценки качества управления финансами, остается нерешенным вопрос их интеграции в целостную систему, способную продемонстрировать эволюцию инструментов реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, степень их завершенности, обеспечить возможность обнаружения «узких» мест для перераспределения акцентов в дальнейшем.

Накопленный за годы проведения бюджетной реформы в Российской Федерации опыт осуществления оценки позволяет сформировать национальную систему комплексной и многоуровневой оценки качества управления общественными финансами, которая будет соответствовать лучшей международной практике по данному направлению (табл. 2). При этом ее ключевые элементы, представленные основополагающими принципами, а также критериями качества финансового менеджмента для разных уровней бюджетной системы, дополнены индексами (рейтингами), которые призваны измерять степень их реализации.

Предлагаемая комплексная система оценки должна строиться на следующих принципах.

1. Система оценки должна охватывать процессы управления государственными (муниципальными) финансами во всех организациях, относящихся к государственному сектору управления.

2. Критерии оценки должны быть понятными и прозрачными, что позволит объектам указанной оценки самостоятельно оценивать качество управления финансами.

3. В целях обеспечения надлежащего мониторинга необходимо наличие как качественных, так и количественных критериев оценки.

4. Уровни оценки должны быть взаимодополняемы, что означает необходимость включения результатов оценки более низкого уровня в итоговую оценку качества управления общественными финансами соответствующего публично-правового образования.

5. В составе комплексной оценки должны быть инструменты, стимулирующие публично-правовые образования к проведению дальнейших реформ.

6. Методология оценки в целом должна учитывать лучшую международную практику оценки управления общественными финансами.

7. Оценка должна проводиться на регулярной основе, ее результаты должны быть публичны.

**Национальная система оценки качества управления
общественными финансами Российской Федерации**

Объект оценки	Российская Федерация				Субъекты Российской Федерации	
	Бюджетная система	Федеральный бюджет, бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации	Федеральные органы исполнительной власти	Федеральные государственные учреждения	Консолидированные бюджеты (включая территориальные фонды обязательного медицинского страхования)	Региональные бюджеты, бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования
Субъект оценки						
Международные организации	Принципы управления общественными финансами	Индексы (рейтинги)	-	-	-	-
Счетная палата Российской Федерации, Минфин России	Адаптированные принципы управления общественными финансами Российской Федерации (необходимы)		Критерии качества финансового менеджмента федеральных органов исполнительной власти (выборочно)	Критерии качества финансового менеджмента федеральных государственных учреждений (выборочно)	Принципы управления общественными финансами субъектов Российской Федерации (необходимы)	Критерии качества финансового менеджмента субъектов Российской Федерации (выборочно)
Минфин России	-	-	Индексы (рейтинги) качества финансового менеджмента федеральных органов исполнительной власти (включая федеральные государственные учреждения)		Индексы (рейтинги) качества управления общественными финансами субъектов Российской Федерации	
Федеральные органы исполнительной власти	-	-	-	Индексы (рейтинги) качества финансового менеджмента федеральных государственных учреждений (необходимы)	-	-

Источник: разработано авторами.

**ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Ядром национальной системы оценки должны стать Принципы управления общественными финансами Российской Федерации, которые предстоит разработать с учетом новых реалий и приоритетов, актуальных вызовов и задач, стоящих перед современной системой государственных финансов в России.

При этом необходимо будет учесть заметное ужесточение предъявляемых требований и стандартов к качеству управления общественными финансами в мире, в том числе

в части обязательности введения бюджетных правил в отношении объема расходов и государственного долга, методов бюджетной консолидации, а также требований по обеспечению широкой открытости, доступности бюджетных данных и участия граждан в обсуждении и последующем контроле принятых бюджетных решений.

В качестве возможных подходов к формированию основополагающих принципов может быть использован как опыт принципов ОЭСР по управлению бюджетами⁶, утвержденных в 2015 г. на основе более чем десятилетней аналитической работы Директората государственного управления и территориального развития ОЭСР, так и опыт Минфина России по разработке принципов ответственного управления общественными финансами⁷.

Предложенная Минфином России в 2006 г. система принципов ориентировалась на обеспечение:

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

б) стабильности и устойчивости системы общественных финансов как в среднесрочном аспекте, так и в более отдаленной перспективе, что предполагает эффективные межбюджетные отношения, управление потенциальными рисками и, наконец, эффективность систем бюджетного и финансового контроля;

в) результативности бюджетной политики посредством эффективного распределения ресурсов (с учетом как собственно экономической эффективности, так и политических приоритетов правительства), эффективности деятельности органов государственной власти с точки зрения достижения намеченных результатов, внедрения механизмов, обеспечивающих ответственность за результаты деятельности, а также использования мониторинга, оценки и аудита для извлечения уроков на будущее в целях дальнейшего повышения эффективности использования бюджетных средств.

Следование указанным принципам осуществлялось при составлении ежегодного Доклада о результатах и основных направлениях деятельности Минфина России, а также при разработке среднесрочных программ бюджетных реформ Правительства Российской Федерации: Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года.

Реализация каждого из принципов происходит через апробацию и внедрение конкретных инструментов бюджетирования, схематично сгруппированных в табличной форме по этапам бюджетной реформы в Российской Федерации (см. Приложение).

Представленная «таблица прогресса» показывает высокую степень развития бюджетирования, ориентированного на результат, определенную завершенность инструментов реализации среднесрочного бюджетного планирования в Российской Федерации и эффективность выстроенной системы межбюджетных отношений.

При этом очевидные резервы и потенциал развития есть в рамках реализации принципов стабильности и долгосрочной устойчивости бюджетов, финансовой (налогово-бюджетной) прозрачности и внедрения инструментов эффективного финансового контроля и мониторинга.

⁶ Принципы управления бюджетами для стран ОЭСР (<http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>).

⁷ Сравнение указанных принципов приведено в публикации: Беленчук А. А., Лавров А. М. Международный опыт оценки качества управления общественными финансами // Финансы. 2015. № 5. С. 18–20.

Аналогичные подходы к оценке (при их соответствующей модификации) могут использоваться для планирования и мониторинга реализации бюджетных реформ в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, а также для межстрановых, межрегиональных и межмуниципальных сравнений, в том числе с применением в ряде случаев количественных индикаторов темпов и «глубины» бюджетных реформ.

Разработку Принципов управления общественными финансами в Российской Федерации целесообразно осуществлять при участии Счетной палаты Российской Федерации и во взаимодействии с экспертным сообществом.

Для полного охвата сектора государственного управления на федеральном уровне указанные принципы должны быть дополнены набором основных критериев качества финансового менеджмента федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им федеральных государственных учреждений.

В качестве инструмента мониторинга реализации основополагающих принципов федерального уровня может быть использована действующая оценка качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти, которая проводится Минфином России начиная с 2008 г. и представляет собой ежеквартальную рейтинговую сравнительную оценку (мониторинг) качества финансового менеджмента всех главных администраторов средств федерального бюджета в соответствии с принятой методикой.

Мониторинг базируется на информации, собираемой по 45 показателям, основными из которых являются показатели, характеризующие: качество среднесрочного финансового планирования; полноту, своевременность принятия и исполнения бюджетных обязательств; погрешность кассового планирования расходов федерального бюджета. Результаты мониторинга публично представляются на интернет-портале Минфина России и включаются в отчет Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета.

Результаты оценки являются основой для анализа главными администраторами бюджетных средств своей деятельности и определения направлений, по которым необходимо принять меры по устранению соответствующих недостатков в процедурах их финансовой деятельности.

Таким образом, современная система мониторинга качества финансового менеджмента решает задачу оценки управления финансами на ведомственном уровне. Создан механизм, позволяющий объективно оценивать результаты финансовой деятельности главных администраторов бюджетных средств по базовым характеристикам, заложенным в систему. Особенностью системы является то, что оценка осуществляется на основании доступной в открытых источниках информации, не требует сбора дополнительных сведений от главных администраторов бюджетных средств и при этом позволяет объективно оценить состояние менеджмента органов государственной власти.

Система оценки качества финансового менеджмента динамично развивается. Ее эффективность зависит от того, насколько она соответствует сегодняшним реалиям, требованиям, проблемам, возникающим в деятельности органов власти, в том числе и в финансово-бюджетной сфере.

Данные мониторинга могут быть использованы для оценки прогресса деятельности ведомств по реализации мероприятий, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов в рамках среднесрочных бюджетных реформ (в их числе — Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года).

По итогам проведенного мониторинга качества финансового менеджмента за девять месяцев 2015 г. средняя итоговая оценка по главным распорядителям бюджетных средств

составила 66,8 балла по 100-балльной шкале (по сравнению с 67,1 балла в 2014 г. и 60,4 балла в 2013 г.). Такой высокий балл связан, в частности, с принятием за последние годы большинством главных распорядителей средств федерального бюджета качественных ведомственных актов, регулирующих соответствующие ведомственные процедуры, с внедрением систем автоматизации бюджетных процедур, в том числе систем, применяемых при ведении бюджетного учета, составлении и представлении бюджетной отчетности.

В ближайшей перспективе планируется расширить охват мониторингом других участников сектора государственного управления, в том числе федеральные государственные учреждения. При этом предлагается усилить персональную ответственность руководителей за низкие показатели финансовой дисциплины⁸.

ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В целях выстраивания субнационального уровня комплексной системы оценки существующие инструменты необходимо укрепить посредством формирования единых Принципов управления общественными финансами субъектов Российской Федерации, дополненных, по аналогии, набором основных критериев качества финансового менеджмента для регионов.

При этом основу таких принципов может составить методология ежегодной оценки качества управления региональными финансами, которая была внедрена Минфином России в 2011 г. для мониторинга реализации бюджетных реформ в регионах.

Преимуществом данной методики является то, что она была разработана с учетом международного опыта стимулирования проводимых на субнациональном уровне бюджетных реформ⁹, а также многолетнего опыта оценки заявок субъектов Российской Федерации на предоставление средств на грантовой основе из созданного в 2001 г. специального Фонда реформирования региональных финансов (с 2005 г. — Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов) на поддержку реформ общественных финансов.

За время действия программы поддержки реформ управления на субнациональном уровне 61 субъект Российской Федерации (из 68 субъектов Российской Федерации, подававших заявки на участие) получил субсидию, что обеспечило широкое внедрение базовых принципов эффективного и ответственного управления.

В частности, за счет средств субсидии субъектами Российской Федерации осуществлялось развитие информационной системы управления государственными (муниципальными) финансами, консультационно-методическое сопровождение, научно-исследовательские разработки, переподготовка и повышение квалификации кадров, повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг, а также софинансирование аналогичных муниципальных программ.

Мониторинг качества региональных финансов предусматривает комплексный анализ практики бюджетного планирования, исполнения бюджета, управления государственным долгом и государственной собственностью, взаимодействия с муниципальными

⁸ Подробнее см.: Бычков С. С., Болдырь А. А., Лавров А. М. Опыт и перспективы оценки качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3. С. 5–15.

⁹ Подробнее см.: Данилова Я. А., Лавров А. М., Онищенко В. В. Международный опыт стимулирования субнациональных властей в проведении бюджетных реформ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 5–12.

образованиями, оказания государственных услуг, обеспечения прозрачности бюджетного процесса, а также выполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.¹⁰

По результатам оценки составляется рейтинг субъектов Российской Федерации, которым в зависимости от полученной оценки присваивается соответствующая степень качества организации бюджетного процесса (высокое, надлежащее и ненадлежащее качество управления). Результаты публикуются на официальном сайте Минфина России¹¹.

Таким образом, «создаваемый на основе единой оценки качества управления региональными финансами рейтинг выявляет проблемы и стимулирует субъекты РФ к внедрению новых технологий в процесс управления финансами, к обмену опытом друг с другом по поиску оптимальных методов и решений в бюджетном процессе»¹².

Завершающим этапом является направление субъектам Федерации рекомендаций по повышению качества управления региональными финансами и повышению эффективности бюджетных расходов.

Мониторинг показывает, что за время, прошедшее с начала реформы межбюджетных отношений в Российской Федерации, регионам удалось добиться высоких результатов по внедрению прогрессивных методов бюджетирования¹³. Более того, в 79 субъектах Российской Федерации проводится мониторинг и оценка качества управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях.

Наряду с оценками качества управления общественными финансами, проводимыми органами власти, в настоящее время набирают популярность независимые внешние рейтинги в этой области. Так, на основе методологии Индекса открытости бюджета, рассчитываемого Международным бюджетным партнерством, в Российской Федерации был разработан рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных (далее — рейтинг).

Впервые рейтинг был составлен за 2013 г., его лидером стал Краснодарский край, набрав 56 баллов, или 30 % от максимально возможного уровня. В 2014 г. была усовершенствована методика составления рейтинга, в т. ч. расширен состав показателей, уточнены условия оценки, предусмотрено выделение четырех этапов, по завершении каждого из них подводятся итоги и выводится суммарный балл. Предварительные результаты оценки направляются в финансовые органы субъектов Российской Федерации для уточнения исходных данных.

По итогам проведения рейтинга отмечены позитивные изменения, связанные с повышением открытости бюджетных данных на региональном уровне. Субъекты Российской Федерации стали публиковать значительно больше информации о бюджетах, эта работа приобрела системный характер. По сравнению с 2013 г. лидеры рейтинга приблизились к максимально возможному количеству баллов.

Победителем рейтинга в 2015 г. вновь стал Краснодарский край. Второе место заняла Оренбургская область, третье — Омская область. Также высокие результаты по

¹⁰ Мониторинг осуществляется в соответствии с приказом Минфина России от 3 декабря 2010 г. № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами».

¹¹ Мониторинг финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (http://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_finance/).

¹² Ахокас И. И., Колесов А. С., Турновская И. М. Региональные финансы: управленческий мониторинг // Финансы. 2015. № 5. С. 22.

¹³ Подробнее см.: Данилова Я. А., Лавров А. М., Онищенко В. В. Стимулирование субнациональных властей в проведении бюджетных реформ: российский опыт // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 5. С. 5–25.

уровню открытости бюджетных данных в 2015 г. продемонстрировали Красноярский край, Мурманская область, Республика Адыгея, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра¹⁴.

Такая независимая внешняя оценка отдельных аспектов качества региональных финансов показала свою состоятельность и востребованность, что подтверждается высоким уровнем заинтересованности со стороны как субъектов Российской Федерации, так и экспертного сообщества.

Наряду с Индексом открытости бюджета и рейтингом регионов по уровню открытости бюджетных данных вполне логичным развитием системы независимых внешних оценок качества управления общественными финансами станет появление аналогичных рейтингов для муниципальных образований.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вопросы необходимости и возможности перехода к комплексной оценке финансового менеджмента институциональных единиц сектора государственного управления становятся принципиально важными при расширении практики бюджетирования, ориентированного на результат, и дальнейшего развития форм и методов мотивационного управления общественными финансами.

Выстраивание комплексной оценки качества управления общественными финансами обеспечит ряд следующих возможностей:

- последовательной оценки предпринимаемых действий в рамках бюджетной реформы;
- наглядного отображения преемственности используемых механизмов и инструментов бюджетирования;
- взаимодополняемости отдельных элементов системы в рамках ее общей архитектуры и иерархии;
- выявления слабых и сильных сторон процесса реформирования (в том числе в сравнении с лучшей международной практикой);
- разработки планов дальнейших действий и мониторинга их реализации.

В более отдаленной перспективе в структуру национальной системы оценки должна быть включена оценка и других организаций государственного сектора.

По мере продвижения бюджетной реформы в Российской Федерации, эволюции новых инструментов бюджетирования изменится и роль оценок качества управления финансами (как внешних, так и внутренних). Выполняя на первых этапах констатирующую и информационную функцию, в дальнейшем при их интеграции в национальную систему они смогут обеспечить единые направления качественного развития инструментов управления финансами на всех уровнях.

¹⁴ Результаты рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных за 2013–2015 гг. (электронный информационный ресурс: www.gosman.ru/?news=30139); с 2015 г. рейтинг составляется совместно ООО «Центр прикладной экономики» и ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт», результаты также размещаются на сайте НИФИ (<http://www.nifi.ru/ru/rating/2015/rezultaty-rejtinga-2015.html>).

Внедрение принципов ответственного управления общественными финансами в Российской Федерации

1999–2003 гг.	2004–2007 гг.	2008–2012 гг.	2013 – н. вр.
1. Финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность			
1.1. Общедоступность информации о состоянии и тенденциях развития общественных финансов			
Установлены законодательные требования к опубликованию информации о бюджетах и отчетах об их исполнении	1) Законодательное закрепление принципа прозрачности (открытости) и требований к бюджетным документам 2) Отдельные общедоступные публикации о бюджетах и результатах бюджетной политики 3) Размещение основной информации на официальном сайте Минфина России	1) Соблюдение принципа прозрачности (открытости) и законодательно установленных требований к бюджетным документам 2) Регулярные общедоступные публикации о проектах бюджетов и результатах бюджетной политики 3) Расширение состава материалов, размещаемых на официальном сайте Минфина России и других специализированных интернет-сайтах	1) Ежегодная публикация основных положений Федерального закона о федеральном бюджете в доступной для граждан форме 2) Запуск Единого портала Российской Федерации 3) Публикация пояснительных материалов к отчетам об исполнении федерального бюджета в течение года 4) Публикация издания об исполнении федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы за отчетный год в доступной форме
Законы (решения) о бюджетах и годовые отчеты об их исполнении публикуются в СМИ			
1.2. Открытость деятельности органов власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов			
Установлены и соблюдаются законодательные требования к процедурам разработки, рассмотрению и утверждению бюджетов			
Порядок составления проекта федерального бюджета ежегодно определяется решением Правительства РФ	Порядок составления проекта федерального бюджета утвержден Постановлением Правительства РФ на постоянной основе		1) Формирование и размещение на официальных сайтах ФОИВ информации о расходовании ими ассигнований федерального бюджета («Открытый бюджет» ФОИВ) 2) Централизация данных о бюджетах ФОИВ на Едином портале бюджетной системы
1.3. Наличие и соблюдение формализованных требований к ведению бюджетного учета, составлению и предоставлению бюджетной отчетности			
Законодательно не установлены. Детальная бюджетная классификация ежегодно утверждается федеральным законом и фактически не сопоставима	1) Введена новая система бюджетного учета, обеспечивающая интеграцию бюджетной классификации и плана счетов, а также внедрение элементов метода начислений 2) Законодательно установлен состав бюджетной отчетности, порядок ее составления и консолидации 3) Основные позиции бюджетной классификации утверждены Бюджетным кодексом с их последующей детализацией законами (решениями) о бюджетах	1) Утверждены стандарты бюджетного учета и отчетности 2) Соблюдаются установленные требования к составу, составлению и консолидации бюджетной отчетности 3) Завершена адаптация детальной бюджетной классификации к специфике соответствующих бюджетов при обеспечении стабильности и сопоставимости основных позиций бюджетной классификации 4) Утверждены Методические рекомендации субъектам Федерации, муниципальным образованиям, главным распорядителям бюджетных средств, бюджетным учреждениям по ведению бюджетного учета и формированию отчетности	1) Работа по повышению прозрачности бухгалтерской (финансовой) отчетности сектора государственного управления, совершенствованию ее формирования ориентирована на сближение с МСФО ОС 2) Начата разработка отдельных федеральных стандартов бухгалтерского учета в секторе государственного управления и методических рекомендаций по их внедрению. Создан Совет по стандартам бухгалтерского учета 3) Осуществлена корректировка бюджетной классификации в связи с переходом к программно-целевому методу бюджетного планирования

1999–2003 гг.	2004–2007 гг.	2008–2012 гг.	2013 — н. вр.
1.4. Рассмотрение и утверждение законодательными органами основных показателей бюджетной отчетности			
Отчеты об исполнении бюджетов рассматриваются и утверждаются представительными органами власти			
Общие требования к внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности не установлены	Законодательно установлен общий порядок внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности представительными органами власти	1) Соблюдается установленный законом порядок внешней проверки и рассмотрения бюджетной отчетности 2) Отчеты об исполнении федерального бюджета и заключения на него Счетной палаты рассматриваются Федеральным собранием одновременно с проектом федерального бюджета	Обеспечивается своевременное и качественное формирование и представление бюджетной отчетности
1.5. Формирование и предоставление бюджетной отчетности в соответствии с общими принципами, необходимыми и достаточными для проведения межстрановых, межрегиональных и межведомственных сравнений			
Соответствие бюджетной классификации и учета принципам Статистики государственных финансов 1986 г.	Соответствие бюджетной классификации и учета принципам Статистики государственных финансов 1999 г.	1) Развитие бюджетной классификации, учета и отчетности в соответствии с принципами «лучшей практики» (в том числе — внедрение метода начислений) 2) Представление бюджетной отчетности в соответствии с международными стандартами 3) Применение критериев оценки качества бюджетного учета и бюджетной отчетности субъектов Федерации, муниципальных образований, главных распорядителей бюджетных средств	1) Разработан порядок нормативного правового регулирования процесса составления и представления отчетности по статистике государственных финансов Российской Федерации в Международный валютный фонд 2) Отсутствует нормативное правовое регулирование в части определения государственного сектора экономики в составе институциональных секторов*
2. Стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов			
2.1. Прогнозирование основных бюджетных параметров на средне- (до трех лет) и долгосрочную (свыше трех лет) перспективу в рамках единой макроэкономической и денежно-кредитной политики			
Разрабатывается перспективный финансовый план, однако он носит информационный характер и не увязан с макроэкономической и денежно-кредитной политикой	1) Предусмотрено аккумулярование части нефтяных (конъюнктурных) доходов в Стабилизационном фонде 2) Перспективный финансовый план увязан с макроэкономической и денежно-кредитной политикой на среднесрочную перспективу	1) Законодательно установлены параметры использования нефтегазовых доходов 2) Законодательно предусмотрено формирование и утверждение бюджетов на трехлетний период	1) Принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» 2) Обеспечен переход бюджетов бюджетной системы на программный принцип планирования и исполнения бюджетов 3) Создана правовая основа для формирования долгосрочного бюджетного прогнозирования
2.2. Реалистичность и надежность экономических прогнозов и предпосылок, положенных в основу бюджетного планирования			
Требования не установлены	1) Правительством утвержден состав основных показателей прогноза 2) Для прогноза законодательно установлен принцип «скользящей трехлетки»	1) Прогнозы составляются в установленном на постоянной основе порядке с соблюдением принципа «скользящей трехлетки» 2) На федеральном уровне разрабатываются долгосрочные прогнозы	1) Законодательно установлено содержание прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный и среднесрочный период 2) Утверждены правила разработки и утверждения бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период

1999–2003 гг.	2004–2007 гг.	2008–2012 гг.	2013 – н. вр.
2.3. Наличие и соблюдение при выработке средне- и долгосрочной бюджетной политики критериев (показателей) реалистичности и устойчивости бюджетов, а также приемлемости (допустимости) налоговой и долговой нагрузки**			
С принятием Бюджетного кодекса введены ограничения на размер дефицита, а также долга бюджетов бюджетной системы	1) Основные параметры федерального бюджета прогнозируются на три года в увязке с налоговой и долговой политикой на среднесрочную перспективу 2) Введены правила управления основными нефтегазовыми доходами. Объем нефтегазовых доходов, направляемых на расходы федерального бюджета, ограничен базовой ценой на нефть	1) Восстановлены законодательно установленные (в том числе — на переходный период) параметры использования нефтегазовых доходов и ограничений на дефицит федерального бюджета 2) Используются показатели реалистичности и устойчивости бюджета при разработке долгосрочных прогнозов основных параметров бюджетной системы	1) Принята редакция «бюджетных правил», определяющая общий объем расходов федерального бюджета в размере суммы ненефтегазовых и нефтегазовых доходов и дефицита федерального бюджета в пределах 1 % ВВП 2) Приостановлено действие «бюджетных правил»*
2.4. Систематический анализ и оценка рисков в бюджетно-налоговой сфере, в том числе оценка средне- и долгосрочных последствий принятия новых расходных обязательств или тенденций, приводящих к дополнительным расходам или сокращению доходов (с выделением в случае необходимости доходов, зависящих от внешнеэкономической конъюнктуры)			
Не проводятся	1) Ведение реестра расходных обязательств 2) Законодательное разделение действующих и принимаемых расходных обязательств (в том числе публичных нормативных обязательств) 3) Законодательное определение нефтегазовых доходов федерального бюджета	1) Обеспечение исполнения (при возможной реструктуризации) действующих расходных обязательств (в соответствии с реестром) 2) Определение возможностей для принятия новых расходных обязательств в соответствии с законодательно установленными параметрами использования нефтегазовых доходов и ограничений на дефицит 3) Анализ и оценка рисков в рамках регулярных долгосрочных прогнозов основных параметров бюджетной системы (с выделением нефтегазовых доходов)	1) Проводится анализ основных рисков, возникающих в процессе реализации различных сценариев бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период 2) Проводится анализ рисков реализации государственных программ, и приводится описание мер управления рисками при их реализации, в том числе в разрезе подпрограмм
2.5. Создание и поддержание необходимых финансовых резервов, в том числе для стран с высокой долей доходов от экспорта сырьевых товаров, в форме стабилизационных (резервных) фондов и фондов будущих поколений**			
Финансовый резерв (законодательные требования не установлены)	1) Законодательное установление и применение механизма формирования Стабилизационного фонда, аккумулирующего основную часть нефтяных доходов	1) Разделение Стабилизационного фонда на две части: Резервный фонд для сглаживания динамики текущих бюджетных расходов и Фонд национального благосостояния для сбережения части доходов от невозпроизводимых природных ресурсов в пользу будущих поколений 2) Формирование, размещение и использование средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в соответствии с законодательно установленными требованиями	1) Законодательно закреплена возможность направления средств Резервного фонда на замещение не поступающих в ходе исполнения федерального бюджета ненефтегазовых доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета, а также на замещение дополнительных нефтегазовых доходов 2) Необходима адаптация «бюджетных правил» в целях создания условий для пополнения Резервного фонда*

1999–2003 гг.	2004–2007 гг.	2008–2012 гг.	2013 – н. вр.
3. Эффективная система межбюджетных отношений			
3.1. Законодательно закрепленные, основанные на единых принципах, стабильные, прозрачные и предсказуемые финансовые взаимоотношения между публично-правовыми образованиями			
Установлены формально и фрагментарно. Имеются особые бюджетные режимы	Законодательное установление единой системы разграничения бюджетных полномочий и межбюджетных отношений, в том числе переходный период для соблюдения требований к системе новых принципов организации межбюджетных отношений в субъектах Федерации	<ol style="list-style-type: none"> 1) Стабильность системы межбюджетных отношений в целом 2) Соблюдение рамочных требований к системе межбюджетных отношений во всех субъектах Федерации 3) Во всех субъектах Федерации завершено формирование поселенческих бюджетов 4) Внедрение передовых технологий управления бюджетным процессом в субъектах Федерации 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Применение механизма межбюджетного регулирования и перераспределение доходных источников между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами в связи с передачей расходных обязательств 2) Расширение возможностей органов государственной власти субъектов Российской Федерации по решению вопросов межбюджетного регулирования на региональном уровне
3.2. Сбалансированное и взаимосвязанное разграничение расходных обязательств и доходов публично-правовых образований			
Отсутствует	<ol style="list-style-type: none"> 1) Установлено законодательное требование к разграничению расходных обязательств, внесены изменения в отраслевое законодательство 2) Доходные источники на постоянной основе в основном закреплены Бюджетным кодексом 3) Законодательно установлены требования к передаче полномочий. Передача полномочий осуществляется на компенсационной основе, не допускающей возникновения «нефинансируемых мандатов» 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Расходные обязательства в основном законодательно разграничены в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса 2) В субъектах Федерации законодательно закреплено на долгосрочной основе распределение налоговых доходов между региональными и местными бюджетами 3) Передача полномочий осуществляется при условии соблюдения установленных законами требований, обоснованное делегирование полномочий в рамках установленных принципов 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Введение двух новых типов местных бюджетов (городского округа с внутригородским делением и внутригородского района) 2) Введение права субъектов Российской Федерации по установлению (перераспределению) неналоговых и налоговых (кроме местных налогов) доходных источников между бюджетами новых видов муниципальных образований 3) Комплексные изменения, направленные на повышение бюджетной обеспеченности местных бюджетов
3.3. Возможность и заинтересованность региональных и местных властей самостоятельно формировать свои бюджетные расходы и доходы, исходя из интересов и предпочтений региональных (местных) сообществ			
Для большинства субъектов Федерации и муниципальных образований отсутствуют	<ol style="list-style-type: none"> 1) Законодательное установление принципа самостоятельности бюджетов 2) Законодательное установление недопустимости определения вышестоящими властями расходов бюджетов 3) Законодательное установление требований к предоставлению межбюджетных субсидий 4) Уплата налога на имущество и земельного налога федеральными учреждениями 5) Законодательное установление введенных принципов выравнивания бюджетной обеспеченности и их реализация в утверждаемых Правительством РФ методиках 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Обеспечение самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти при формировании расходов, прежде всего при определении объектов бюджетных инвестиций и регулировании заработной платы в бюджетной сфере 2) Соблюдение установленных законом требований к межбюджетным субсидиям при сокращении их объемов и числа 3) Введение налога на недвижимость 4) Консолидация отдельных направлений финансовой помощи, предоставляемой в форме субсидий 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Увеличение доли дотаций на сбалансированность в структуре предоставляемых межбюджетных трансфертов* 2) Введена патентная система налогообложения 3) Увеличение размеров отчислений от единого сельскохозяйственного налога в бюджеты муниципальных образований до 100 %

1999–2003 гг.	2004–2007 гг.	2008–2012 гг.	2013 – н. вр.
Для большинства субъектов Федерации и муниципальных образований отсутствуют	6) Законодательное установление форм межбюджетных трансфертов и общих требований к их использованию 7) Законодательное установление общих требований к системе межбюджетных трансфертов в субъектах Федерации и муниципальных образованиях	5) Осуществление формирования фондов финансовых резервов в субъектах Федерации с моноотраслевой структурой экономики 6) Установление стимулов к развитию доходного потенциала в субъектах Федерации и муниципальных образованиях	
3.4. Объективная, формализованная и прозрачная система предоставления финансовой помощи субъектам Федерации			
Внедрение новой методики выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Федерации на основе индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов (без нормативного правового закрепления)	1) Формализованные методики распределения основных межбюджетных трансфертов 2) Субсидии на реформирование региональных и муниципальных финансов (последний год действия – 2009-й)	1) Корректировка в случае необходимости методик бюджетного выравнивания в целях повышения прозрачности и создания стимулов для повышения эффективности управления региональными (муниципальными) финансами 2) Соблюдение во всех субъектах Федерации и муниципальных образованиях общих требований к системе межбюджетных трансфертов 3) Порядок определения объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации адаптивен к резкому изменению экономической ситуации в субъектах Федерации 4) Система «отрицательных трансфертов» направлена как на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, так и на создание стимулов к развитию их налогового потенциала	1) Корректировка методики предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации 2) Рост доли и числа субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации* 3) Предоставление единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации 4) Включение в государственные программы условий и методик расчета межбюджетных субсидий
3.5. Наличие стимулов для повышения эффективности управления региональными и местными финансами и, при необходимости, санкций, обеспечивающих соблюдение финансовой дисциплины и законодательно установленных требований			
Отсутствуют	1) Законодательное установление режима временной финансовой администрации 2) Законодательное установление дифференциации бюджетных полномочий в зависимости от уровня дотационности	1) Соблюдение (применение) ограничений бюджетных полномочий субъектов Федерации и муниципальных образований, допустивших превышение установленного уровня межбюджетных трансфертов в объеме собственных доходов 2) Мониторинг и оценка качества организации и осуществления бюджетного процесса в субъектах Федерации, стимулы к повышению качества бюджетного процесса 3) Действенная система критериев и процедуры введения временной финансовой администрации	1) Поддержка реализации региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов 2) Оценка качества управления региональными и муниципальными финансами 3) Меры ограничительного и стимулирующего характера, направленные на повышение качества управления региональными и муниципальными финансами 4) Методическая поддержка субъектов РФ в целях повышения качества управления региональными финансами 5) Мониторинг долговой устойчивости субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

1999–2003 гг.	2004–2007 гг.	2008–2012 гг.	2013 — н. вр.
4. Консолидация бюджета и бюджетного процесса			
4.1. Бюджет рассматривается и бюджетный процесс организован как форма (способ) исполнения расходных обязательств, в том числе с нормативно установленными особенностями в отношении расходных обязательств и (или) бюджетных ассигнований разных типов			
Не применяется. Законом о бюджете может приостанавливаться действие правовых актов, влекущих расходы бюджетов	1) Законодательно введены понятия «расходное обязательство» и «бюджетные обязательства» 2) Ведутся реестры расходных обязательств публично-правовых образований 3) Законодательно установлены особенности исполнения публичных нормативных обязательств и бюджетных ассигнований разных видов 4) Установлена недопустимость приостановки законом о бюджете отдельных правовых актов 5) Законодательно установлен общий порядок исполнения судебных актов	1) Планирование бюджетных ассигнований разных типов на основе реестров расходных обязательств 2) Все расходные обязательства (в том числе по судебным искам) исполняются в полном объеме и в установленные сроки	1) Гарантированное обеспечение финансовыми ресурсами действующих расходных обязательств 2) Внесение изменений в Бюджетный кодекс, устанавливающих основания для принятия долгосрочных обязательств, обусловленных концессионными соглашениями
4.2. Все доходы и расходы отражаются в едином бюджете, без увязки определенных видов доходов с теми или иными направлениями расходов, в бюджетной системе отсутствуют внебюджетные фонды (за исключением государственных внебюджетных фондов, а также стабилизационных/резервных фондов и фондов будущих поколений)			
Законодательно установлен принцип общего (совокупного) покрытия, однако на практике имеют место исключения. Отсутствуют внебюджетные фонды (за исключением государственных внебюджетных фондов). Имеются целевые бюджетные фонды	1) В перспективном финансовом плане отражаются основные параметры бюджетной системы 2) Введены общие законодательные требования к бюджетам государственных внебюджетных фондов 3) Законодательно установлен закрытый перечень возможных исключений из принципа общего (совокупного) покрытия 4) Ликвидированы целевые бюджетные фонды	1) Соблюдение принципа общего (совокупного) покрытия (с учетом закрытого перечня возможных исключений) 2) Бюджетный процесс в государственных внебюджетных фондах организован в соответствии с общими принципами 3) Средне- и долгосрочное прогнозирование основных параметров бюджетной системы с отражением ее структуры 4) Восстановление целевых бюджетных фондов (дорожные фонды)*	Перевод на кассовое обслуживание органами Федерального казначейства исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов
4.3. Планирование и исполнение текущих и капитальных расходов, а также бюджетных программ разных видов осуществляется ведомствами, отвечающими за политику в соответствующих сферах деятельности, в рамках единых процессов и процедур			
Обособленное планирование капитальных расходов и расходов на реализацию долгосрочных целевых программ. Эффективно и устойчиво функционирует и развивается система Федерального казначейства	Тенденция к усилению обособленности планирования «расходов инвестиционного характера» 1) Сняты законодательные ограничения для интеграции капитальных и текущих расходов 2) Долгосрочные целевые программы и инвестиционные проекты законодательно определены как расходные обязательства (с установлением для федерального уровня переходного периода)	1) На федеральном уровне приняты и реализованы нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, обеспечивающие в течение переходного периода интеграцию планирования текущих и капитальных расходов, а также бюджетных целевых программ на уровне главных распорядителей средств федерального бюджета с отражением в бюджете соответствующих расходных обязательств 2) В отдельных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях осуществлена полная интеграция планирования текущих и капитальных расходов, а также бюджетных целевых программ	1) Планирование и исполнение текущих и капитальных расходов осуществляется ведомствами в рамках государственных программ Российской Федерации, однако сохраняются элементы «раздельного» бюджетирования* 2) Законодательно закреплены правовые основы совершенствования правового положения государственных (муниципальных) учреждений

1999–2003 гг.	2004–2007 гг.	2008–2012 гг.	2013 – н. вр.
4.4. Функционирование эффективной системы проведения бюджетных платежей, управления единым счетом бюджета и учета бюджетных обязательств			
Установлены законодательные основы исполнения бюджетов, однако они содержат ряд пробелов и внутренних противоречий	1) Учет всех средств бюджетных учреждений на лицевых счетах в органах казначейства 2) Законодательно установлены бюджетные полномочия Федерального казначейства, в том числе по кассовому обслуживанию бюджетной системы Российской Федерации 3) Законодательно определен порядок исполнения и кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы	1) Исполнение бюджетов бюджетной системы осуществляется в соответствии с требованиями бюджетного законодательства 2) Кассовое обслуживание исполнения всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется органами Федерального казначейства 3) На федеральном уровне реализована концепция единого казначейского счета федерального бюджета, осуществляется управление его ликвидностью и учет государственных контрактов	1) Принята и реализуется Концепция реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года 2) Осуществляется создание условий по обеспечению централизации ведения учета по исполнению бюджетов публично-правовых образований в органах Федерального казначейства 3) Реализован комплекс мероприятий в целях интеграции бюджетного и закупочного процессов и информационного обеспечения контрактной системы
4.5. Четкое и однозначное определение ответственности и полномочий органов исполнительной власти, осуществляющих выработку и реализацию бюджетной политики, в т. ч. организацию составления и исполнения бюджета			
Законодательно определен перечень участников бюджетного процесса, однако имеются пробелы и внутренние противоречия в законодательном регулировании их статуса, состава и бюджетных полномочий	1) Устранены пробелы и внутренние противоречия статуса и полномочий отдельных участников бюджетного процесса 2) Законодательно установлены общие бюджетные полномочия финансовых органов и их конкретизация в отношении Минфина России 3) Законодательно расширены полномочия и ответственность главных распорядителей бюджетных средств 4) Введено понятие и определены бюджетные полномочия главных администраторов (администраторов) доходов бюджета и источников финансирования дефицита бюджетов	1) Бюджетные полномочия участников бюджетного процесса на всех уровнях управления осуществляются в соответствии с требованиями бюджетного законодательства 2) Финансовыми органами, в том числе Минфином России, приняты все нормативные правовые акты, обеспечивающие регулирование бюджетных правоотношений в соответствии с их бюджетными полномочиями 3) Федеральные органы исполнительной власти осуществляют бюджетные полномочия главных администраторов (администраторов) доходов бюджетов регионального и местного уровней	Ответственность и полномочия органов исполнительной власти, осуществляющих выработку и реализацию бюджетной политики, закреплены в составе положений Бюджетного кодекса
5. Внедрение среднесрочного финансового планирования			
5.1. Составление и утверждение годового бюджета в соответствии и в рамках бюджетных проектировок на средне- и долгосрочную перспективу			
Трехлетний финансовый план представляется в информационных целях и не увязан с бюджетом	Перспективный финансовый план утверждается Правительством РФ и увязан с бюджетом	Формирование и утверждение бюджетов на трехлетний период (с исключениями в 2008–2009 гг.)	1) Законодательное установление необходимости формирования бюджетов на основе бюджетных прогнозов на долгосрочный период 2) Формирование и утверждение бюджетов на трехлетний период (с исключением в 2015 году)
5.2. Наличие и соблюдение формализованных правил и процедур ежегодного обновления (корректировки) и продления среднесрочных бюджетных проектировок			
Отсутствуют	При разработке перспективного финансового плана применяются отдельные элементы режима «скользящей трехлетки»	Сохраняется режим «скользящей трехлетки» и принцип раздельного планирования ассигнования на исполнение действующих и принимаемых обязательств с укрупнением параметров, утверждаемых на плановый период	Режим «скользящей трехлетки» реализуется в увязке с формированием трехлетнего бюджета в разрезе государственных программ

1999–2003 гг.	2004–2007 гг.	2008–2012 гг.	2013 — н. вр.
5.3. Наличие и применение формализованных методов расчета (корректировки) бюджетных расходов, предопределяемых действующей политикой, в том числе социальных трансфертов населению и бюджетных программ (действующих расходных обязательств разных видов)			
Отсутствуют	1) Состав и объем действующих расходных обязательств аналитически определены в реестрах расходных обязательств 2) Законодательно установлено понятие «бюджетные ассигнования на исполнение действующих расходных обязательств»	1) Бюджетные ассигнования планируются на основе реестра расходных обязательств в соответствии с указанными в них методами определения (корректировки) средств, необходимых для исполнения действующих обязательств 2) В составе бюджетных ассигнований выделены ассигнования на исполнение публичных нормативных обязательств	1) Реестр расходных обязательств формируется на основе содержательно измененных обоснований бюджетных ассигнований, ключевыми элементами которых являются натуральные показатели, характеризующие количественный и качественный состав деятельности, а также порядки, алгоритмы и методы расчета стоимости и нормативные правовые акты, их регламентирующие 2) Обоснования бюджетных ассигнований обеспечивают взаимосвязь с соответствующими мероприятиями государственной программы или функцией органа государственной власти
5.4. Наличие и соблюдение правил и процедур определения ресурсов для принятия новых обязательств в рамках принятых бюджетных проектировок и ограничений			
Отсутствуют	1) Общий объем ресурсов для принятия новых обязательств аналитически определяется при разработке перспективного финансового плана 2) Законодательно установлено понятие «бюджетные ассигнования на исполнение принимаемых расходных обязательств»	Решения по новым расходным обязательствам принимаются при составлении проектов бюджетов или при разработке среднесрочных финансовых планов в пределах разности между общим объемом бюджетных ресурсов в рамках установленных бюджетных проектировок и объемом средств, необходимых для исполнения действующих обязательств	Решения по новым расходным обязательствам принимаются в условиях ограничения «бюджетными правилами» прироста бюджетных расходов, не обеспеченных доходными источниками
5.5. Установление для ведомств «потолков» (лимитов) бюджетных ассигнований на среднесрочный период			
Отсутствует	1) Устанавливаются аналитически в рамках перспективного финансового плана 2) Законодательно установлены требования по определению бюджетных ассигнований на среднесрочный период по главным распорядителям бюджетных средств	«Потолки» бюджетных ассигнований для главных распорядителей бюджетных средств устанавливаются законодательно в рамках бюджетов на три года или аналитически в рамках среднесрочных финансовых планов	«Потолки» расходов в разрезе государственных программ Российской Федерации формально определены, но не применяются*
6. Бюджетирование, ориентированное на результат			
6.1. Установление для каждого ведомства системы целей, задач и результатов деятельности, обеспечивающих реализацию приоритетов и целей государственной политики			
Отсутствует	Разрабатываются доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, однако они не увязаны с бюджетным планированием и отчетностью	1) Определены стратегические цели и конечные результаты деятельности субъектов бюджетного планирования 2) Материалы к проекту федерального бюджета содержат описание результатов использования бюджетных ассигнований	Цели и задачи ведомств определяются в рамках государственных программ Российской Федерации

1999–2003 гг.	2004–2007 гг.	2008–2012 гг.	2013 – н. вр.
6.2. Обеспечение самостоятельности, мотивации и ответственности ведомств, их структурных подразделений и учреждений при планировании и достижении результатов использования бюджетных ассигнований в рамках установленных финансовых ограничений			
Отсутствует	1) Введены ведомственные целевые программы, однако они практически не используются в бюджетном процессе 2) Разрабатываются обоснования бюджетных ассигнований 3) Законодательно установлены требования к планированию бюджетных ассигнований с учетом их обоснований и государственных (муниципальных) заданий	1) Планируются непосредственные результаты использования бюджетных средств (обоснования бюджетных ассигнований и государственные/муниципальные задания) 2) Главные распорядители бюджетных средств самостоятельно утверждают и реализуют ведомственные целевые программы в пределах действующих обязательств 3) В состав годового отчета главного распорядителя бюджетных средств включена информация о непосредственных результатах деятельности	1) Введение процедуры инициативного согласования государственных программ всеми заинтересованными органами государственной власти и организациями 2) Отсутствие ответственности ведомств за низкое качество государственных программ и недостижение запланированных результатов реализации госпрограмм*
6.3. Использование конкурентных принципов распределения бюджетных средств, в том числе с учетом достигнутых и планируемых результатов использования бюджетных ассигнований			
Не используются	Отдельные элементы используются в рамках эксперимента по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты	Используются при распределении бюджетных ассигнований на исполнение принимаемых обязательств, в том числе с использованием оценок эффективности реализации долгосрочных и ведомственных целевых программ соответствующими главными распорядителями бюджетных средств	1) Анализ эффективности реализации государственных программ носит формальный характер и не используется в процессе бюджетного планирования* 2) Разработаны критерии и методика оценки эффективности бюджетных расходов с учетом особенностей, определенных видом расходов 3) Введен стандарт финансово-экономического обоснования на основе новой структуры обоснования бюджетных ассигнований
6.4. Наличие и применение методов оценки результатов использования бюджетных средств ведомствами и учреждениями в отчетном и плановом периодах			
Отсутствуют	Информация о результатах использования бюджетных средств частично содержится в материалах к бюджету	Законодательно установлены и выполнены требования по организации аудита эффективности использования бюджетных средств	1) Осуществляется оценка эффективности реализации государственных программ Российской Федерации 2) Проводится ежеквартальный мониторинг качества финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета 3) Осуществляется проверка деятельности региональных и муниципальных органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в сфере закупок
6.5. Наличие и применение формализованных методов оценки полной стоимости расходных обязательств			
Отсутствуют	Осуществляются аналитически при составлении реестров расходных обязательств	Осуществляются в установленном финансовыми органами порядке при планировании бюджетных ассигнований, а также в рамках управленческого учета на уровне главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств и их структурных подразделений	1) Созданы условия для оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам на основе единого перечня таких услуг и единых нормативов их финансового обеспечения 2) Введена норма о базовых (отраслевых) перечнях государственных и муниципальных услуг и работ, которые будут утверждаться федеральными органами исполнительной власти 3) Начато создание системы учета «налоговых расходов» при бюджетном планировании и оценке эффективности бюджетных расходов

1999–2003 гг.	2004–2007 гг.	2008–2012 гг.	2013 – н. вр.
7. Эффективный финансовый контроль и мониторинг			
7.1. Ежегодное проведение независимой внешней проверки (аудита) бюджетной отчетности с рассмотрением ее результатов законодательными органами власти			
1) Внешняя проверка (аудит) бюджетной отчетности осуществляется органами финансового контроля, созданными представительными органами власти 2) Полномочия Счетной палаты установлены федеральным законом			
1) Эффективность использования бюджетных средств, как правило, не оценивается 2) Отчет об исполнении федерального бюджета рассматривается после принятия федерального бюджета на очередной год		1) Результаты внешней проверки бюджетной отчетности рассматриваются представительными органами не позднее рассмотрения проектов бюджетов 2) Проводится ежегодный внешний аудит эффективности использования бюджетных средств	Приняты комплексные поправки в федеральный закон о Счетной палате, обеспечивающие внедрение современных принципов и методов внешнего государственного финансового контроля
Законодательное регулирование внешней проверки содержит пробелы и внутренние противоречия	Законодательно установлены единые системные требования к срокам и порядку внешней проверки бюджетной отчетности		
7.2. Наличие и соблюдение нормативно установленных процедур внешней и внутренней проверки соблюдения бюджетного законодательства и применение мер ответственности за его нарушения			
Внешний и внутренний контроль четко не разграничены, осуществляются в соответствии со сложившейся в 1990-е гг. практикой, ответственность за ряд нарушений бюджетного законодательства не установлена	1) Приняты системные поправки к Бюджетному кодексу, регулирующие содержание и порядок осуществления внешнего и внутреннего бюджетного контроля, а также основания для применения и меры ответственности за нарушения бюджетного законодательства 2) Приняты вытекающие из этих поправок нормативные правовые акты субъектов Федерации и муниципальных образований, исполнительных органов власти и (или) финансовых органов 3) Осуществляется контроль за достижением планируемых непосредственных результатов использования бюджетных средств	1) Улучшена система государственного и муниципального финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации 2) Установлен состав финансовых нарушений в сфере закупок, ранее квалифицирующихся как неэффективное использование бюджетных средств, и применение санкций (максимальные штрафы, дисквалификация) 3) Принят Порядок осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита	
7.3. Наличие и соблюдение формализованных, прозрачных и устойчивых к коррупции процедур принятия решений по использованию бюджетных средств, в том числе при осуществлении бюджетных закупок			
Предварительный контроль за целевым использованием бюджетных средств. Процедуры бюджетных закупок системно не урегулированы и не контролируются	1) Установлены единые процедуры санкционирования бюджетных расходов (принятия и оплаты бюджетных обязательств) 2) Принят федеральный закон о бюджетных закупках, осуществляется контроль за его соблюдением	Принятие и оплата бюджетных обязательств (в т. ч. заключение государственных/муниципальных контрактов) осуществляется в соответствии с требованиями законодательства	1) Формируется комплексная контрактная система в Российской Федерации 2) Определен порядок создания и функционирования единой информационной системы в сфере закупок 3) Не введено планирование закупок* 4) Недостаточный контроль при банковском сопровождении госконтрактов*

1999–2003 гг.	2004–2007 гг.	2008–2012 гг.	2013 – н. вр.
7.4. Регулярное проведение анализа и оценки качества управления общественными финансами (для публично-правовых образований) и финансового менеджмента (для органов исполнительной власти и бюджетных учреждений) с поддержкой мер по его повышению			
Создан Фонд реформирования региональных финансов	1) Функционирует Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов 2) Проведен эксперимент по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты	1) Проводятся международные и межрегиональные сопоставления качества управления общественными финансами 2) Осуществляется мониторинг качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств 3) Утверждены методические рекомендации по финансовому менеджменту в органах исполнительной власти и бюджетных учреждениях	1) Оценка качества управления общественными финансами осуществляется в рамках международных проектов, в том числе МВФ и ОЭСР. 2) Оценка качества региональных финансов и финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета проводится Минфином России на регулярной основе
7.5. Развитие и применение системы внутреннего финансового аудита (контроля)			
Не применяется	Законодательно введено понятие «внутренний финансовый контроль (аудит)»	1) Развитие в органах исполнительной власти внутреннего финансового (бюджетного) контроля 2) Осуществление внешней оценки (проверки) эффективности систем внутреннего финансового (бюджетного) контроля	В органах исполнительной власти и органах местного самоуправления разработаны методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового контроля и методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового аудита

* Проблема, ухудшающая качество финансового менеджмента и требующая решения.

** Подробнее о практике применения «бюджетных правил» в Российской Федерации см.: Гурвич Е., Соколов И. Бюджетные правила: избыточное ограничение или неотъемлемый инструмент бюджетной устойчивости? // Вопросы экономики. 2016. № 4. С. 5–30.

Источник: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2010–2012 гг. (доработано авторами).

Библиография

1. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации № 2593-р от 30 декабря 2013 г.).
2. Приказ Минфина России от 3 декабря 2010 г. № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами».
3. Приказ Минфина России от 13 апреля 2009 г. № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» (с изменениями).
4. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2010–2012 гг.
5. Ахокас И. И., Колесов А. С., Турновская И. М. Региональные финансы: управленческий мониторинг // Финансы. 2015. № 5.
6. Беленчук А. А., Лавров А. М. Международный опыт оценки качества управления общественными финансами // Финансы. 2015. № 5.
7. Бычков С. С., Болдырь А. А., Лавров А. М. Опыт и перспективы оценки качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3.
8. Гурвич Е., Соколов И. Бюджетные правила: избыточное ограничение или неотъемлемый инструмент бюджетной устойчивости? // Вопросы экономики. 2016. № 4.
9. Данилова Я. А., Лавров А. М., Онищенко В. В. Международный опыт стимулирования субнациональных властей в проведении бюджетных реформ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4.
10. Данилова Я. А., Лавров А. М., Онищенко В. В. Стимулирование субнациональных властей в проведении бюджетных реформ: российский опыт // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 5.

11. Мониторинг финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [Электронный ресурс] / Минфин России. Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_finance/.
12. Обзор открытости бюджета за 2015 г. [Электронный ресурс] / IBP. Режим доступа: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Russian.pdf>.
13. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных за 2013–2015 годы [Электронный ресурс] / Госменеджмент. Режим доступа: www.gosman.ru/?news=30139.
14. IMF Publishes Fiscal Transparency Evaluation for Russia [Электронный ресурс] / IMF. May 26, 2014. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14241.htm>.
15. Government at a Glance 2013 [Электронный ресурс] / OECD. Режим доступа: <http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2013.htm>.
16. Principles of Budgetary Governance [Электронный ресурс] / OECD. Режим доступа: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>.
17. Trends in Fiscal Transparency: Evidence from a New Database of the Coverage of Fiscal Reporting [Электронный ресурс] / IMF Working Paper 15/188. August 2015. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15188.pdf>.