

ОСНОВНЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ ПРИНЦИПЫ И ИСКЛЮЧЕНИЯ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКЕ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТОМ**Ольга Викторовна БОГАЧЕВА ^a*, Олег Владиславович СМОРОДИНОВ ^b**

^a кандидат экономических наук, руководитель Центра бюджетной политики НИФИ Минфина России, Москва, Российская Федерация
bogacheva@nifi.ru
<https://orcid.org/0000-0002-2821-0988>
SPIN-код: 4868-4897

^b кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра бюджетной политики НИФИ Минфина России, Москва, Российская Федерация
osmorodinov@nifi.ru
<https://orcid.org/0000-0003-3195-1637>
SPIN-код: 9538-3908

* Ответственный автор

История статьи:

Per. № 720/2019
Получена 12.11.2019
Получена в доработанном виде 26.11.2019
Одобрена 10.12.2019
Доступна онлайн
30.03.2020

УДК 336.14

JEL: H60, H61

Ключевые слова:

управление бюджетом,
нормы-исключения,
принцип ежегодности,
принцип универсальности,
принцип единства бюджета

Аннотация

Предмет. Подходы к управлению бюджетом, поскольку усилился акцент на обеспечение долгосрочной устойчивости и сбалансированности, комплексное управление бюджетным циклом, прозрачности и доступности бюджетной информации. Нормы основных бюджетных принципов.

Цели. Исследование современной практики применения основных бюджетных принципов и исключений из этих принципов в управлении государственным бюджетом в странах ОЭСР.

Методология. Применены общенаучные методы анализа и синтеза, метод сравнительного анализа.

Результаты. Показана роль базовых бюджетных принципов в современной бюджетной практике стран ОЭСР. Рассмотрена тенденция к расширению применения законодательно оформленных исключений из бюджетных принципов для решения конкретных бюджетных и социально-экономических задач. Проанализирована аналогичная бюджетная практика в Российской Федерации.

Выводы. В течение последнего десятилетия в странах ОЭСР наблюдается тенденция к унификации основных бюджетных принципов, на основе которых строятся национальные системы управления бюджетом. Наряду с этим повысилась значимость закрепленных в законодательстве исключений из этих принципов. Наиболее часто нормы-исключения применяются в отношении бюджетных принципов ежегодности, универсальности и единства бюджета. В России подобная практика тоже существует, но в отличие от стран ОЭСР такие исключения не всегда закреплены законодательно, что приводит к снижению эффективности планирования и управления бюджетными средствами.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2019

Для цитирования: Богачева О.В., Смородинов О.В. Основные бюджетные принципы и исключения в международной практике управления бюджетом // *Финансы и кредит*. — 2020. — Т. 26, № 3. — С. 600 — 614.
<https://doi.org/10.24891/fc.26.3.600>

Введение

В период после глобального финансового кризиса 2008—2009 гг. произошли серьезные изменения в подходах к управлению бюджетом: усилился акцент на обеспечение долгосрочной устойчивости и

сбалансированности, комплексное управление бюджетным циклом, прозрачности и доступности бюджетной информации. Новации в управлении бюджетом развивались в рамках новых основных бюджетных принципов, принятых в большинстве стран ОЭСР на законодательном уровне и

отражающих глубокие бюджетные реформы конца 1990-х — начала 2000-х гг. Вместе с тем широкое распространение получили нормы-исключения из традиционных основных бюджетных принципов, прежде всего принципов ежегодности, универсальности и единства бюджета.

После череды финансовых и экономических кризисов в конце XX — начале XXI вв. в странах ОЭСР проблемы управления доходами и расходами национальных бюджетов вновь оказались в центре внимания политиков и экспертов. Бюджетная практика многих стран свидетельствовала о том, что безоговорочное следование традиционным основным бюджетным принципам не всегда способствует принятию оптимальных решений. Задачи повышения гибкости оперативного управления бюджетом приводили к поиску возможностей применения исключений из основных бюджетных принципов.

В научной литературе развернулась масштабная дискуссия о направлениях повышения качества управления бюджетом в новых экономических условиях с учетом несовершенства государственного управления экономикой, неоднородной и разнонаправленной деятельности государства. В 2010—2014 гг. в специализированном журнале ОЭСР *OECD Journal on Budgeting* была опубликована серия статей, в которых детально обсуждались как развитие отдельных основных бюджетных принципов, так и особенности эволюции всей системы управления бюджетом в современных условиях (B. Anderson, E. Minneman [1], I. Hawkesworth, K. Klepsvik [2], M. Marcel [3], OECD [4], A. Schick [5], G. Steger [6], F. Thompson [7], J. De Vries [8]).

Основные идеи, изложенные в этих публикациях, нашли отражение в появившихся в феврале 2015 г. Рекомендациях ОЭСР по надлежащему государственному управлению бюджетом¹, в которых были сформулированы 10 принципов «хорошей

практики» управления бюджетом, конкретизирующих применение основных бюджетных принципов в современных экономических условиях. Одним из наиболее важных положений, содержащихся в данных Рекомендациях, стало фактическое признание необходимости управления бюджетом как бюджетным циклом, включающим стадии текущего и среднесрочного планирования, исполнения бюджета, учета и отчетности, а также аудита и оценки результатов (A.F. Pattaro [9]). Принципы «надлежащего государственного управления бюджетом» включают:

- управление бюджетами в рамках ясных, достоверных и предсказуемых границ фискальной политики (применение потолков расходов, резервных фондов, оценки рисков);
- увязка бюджетов со среднесрочными стратегическими приоритетами правительства (ежегодное планирование в рамках среднесрочных бюджетных планов);
- ориентация бюджетных инвестиций на цели национального развития, применение инструментов проектного планирования и оценки эффективности реализации инвестиционных проектов;
- обеспечение открытости и доступности бюджетной документации;
- обеспечение инклюзивного, представительного и реалистичного обсуждения в обществе бюджетных альтернатив;
- формирование полной, точной и достоверной отчетности о состоянии общественных финансов;
- обеспечение высокого качества оперативного управления процессом исполнения бюджета на основе четкого определения функций государственных органов на стадии исполнения бюджета;
- интегрирование в бюджетный процесс процедуры оценки результативности и эффективности бюджетных расходов с акцентом на социально-экономические последствия.

¹ Recommendation of the Council on Budgetary Governance.
URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>

Наряду с тенденцией к универсализации применения основных бюджетных принципов и иных ценностей в управлении бюджетами в странах ОЭСР, специалисты обращают внимание на расширение использования и повышение значимости исключений из этих принципов, обеспечивающих повышение гибкости управления государственными финансами.

Содержание и особенности применения основных бюджетных принципов

Проведенное в начале 2000-х гг. масштабное исследование бюджетного законодательства стран ОЭСР [10] позволило сформулировать пять классических и четыре новых принципа, связанных с переходом к среднесрочному планированию, с внедрением бюджетирования, ориентированного на результат, и программного бюджетирования, а также с административными реформами. К классическим принципам были отнесены:

- принцип ежегодности: ежегодный бюджетный цикл охватывает 12 месяцев, бюджетные полномочия и показатели результатов устанавливаются на год;
- принцип единства: доходы и расходы бюджета должны быть включены в единый бюджетный документ и определяться в рамках единого бюджетного процесса;
- принцип универсальности: доходы не должны быть привязаны к конкретным расходам, доходы и расходы в бюджете должны определяться на валовой основе; данный принцип является следствием принципа единства;
- принцип сбалансированности: планируемые доходы и расходы каждого бюджетного года должны быть сбалансированы;
- принцип спецификации: расходы должны носить целевой характер, источники доходов бюджета должны быть четко определены.

В число «современных» принципов вошли:

- принцип подотчетности: исполнительные органы власти должны быть подотчетны законодательному органу, должны быть

установлены полномочия и ответственность институтов, управляющих бюджетными средствами;

- принцип бюджетной прозрачности: информация о бюджете должна носить публичный характер;
- принцип устойчивости: планирование бюджета и долговых обязательств должно осуществляться в рамках среднесрочного планирования, ставки налогов и налоговая база должны быть стабильными;
- принцип результативности и эффективности: бюджетное планирование должно быть ориентировано на результат, управление бюджетными ресурсами должно быть эффективным.

Практически во всех странах ОЭСР основные бюджетные принципы закреплены на законодательном уровне. Они определяют рамочные условия организации управления бюджетом, полномочия участников бюджетного процесса. На их основе формируется нормативная и методическая база управления бюджетными ресурсами, оценивается эффективность государственного управления. При этом в национальном законодательстве базовые бюджетные принципы могут быть конкретизированы, а перечень их расширен. Так, во многих странах к ним добавлен принцип единого казначейского счета (например, в бюджетном законодательстве ЕС (L. Maufort [11])).

Вместе с тем бюджетное законодательство разных стран нередко содержит нормы-исключения из основных бюджетных принципов. Особенно это касается трех принципов (ежегодности, единства и универсальности), что обосновывается задачами повышения эффективности и маневренности финансового менеджмента. Для реализации этих норм-исключений формируются бюджетные инструменты, методы и процедуры, позволяющие решать конкретные задачи оперативного управления бюджетом без нарушения при этом бюджетных принципов. Применение норм-исключений часто характеризует особенности управления бюджетом в разных странах.

Бюджетным кодексом Российской Федерации в настоящее время закреплены 13 основных бюджетных принципов. Девять из них (принципы единства бюджетной системы, полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, сбалансированности бюджета, эффективности использования бюджетных средств, общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, прозрачности (открытости), достоверности бюджета, адресности и целевого характера бюджетных средств, единства кассы) содержательно близки к общераспространенным в мире основным принципам, а три основных принципа (принципы разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы, равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, подведомственности расходов, самостоятельности бюджетов) отражают специфику федеративного и бюджетного устройства страны.

В России как и во многих других странах в законодательстве и бюджетной практике существует ряд исключений из бюджетных принципов. Так, принцип единства кассы не распространяется на операции по исполнению бюджета, осуществляемые в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти за пределами России и в соответствии с валютным законодательством.

Исключением из принципа общего (совокупного) покрытия является установление особого правового статуса в отношении операций по доходам и расходам заграничных учреждений и установленные законом некоторые целевые доходы.

Отдельные исключения могут применяться на практике, хотя и не закреплены в бюджетном законодательстве. Отсутствие четко прописанных норм, определяющих случаи отступления от базовых бюджетных принципов, а также несовершенство инструментов управления процессами в этих особых случаях повышают риски неустойчивости бюджетной системы и неэффективного управления бюджетом.

Поэтому опыт стран ОЭСР по применению исключений из основных бюджетных принципов представляет особый интерес для России.

Принцип ежегодности и право переноса неизрасходованных остатков средств на очередной год

Согласно этому принципу процесс составления бюджета осуществляется ежегодно и охватывает только один год, голосование по проекту в законодательном органе власти проводится ежегодно, исполнение бюджета также охватывает один год. С окончанием финансового года прекращаются бюджетные обязательства и операции с бюджетными ресурсами. Данный принцип предполагает, что неизрасходованные в течение бюджетного года бюджетные ассигнования прекращают свое действие и остатки средств не переносятся на следующий год.

В то же время бюджетное законодательство большинства стран содержит нормы-исключения, регламентирующие перенос неиспользованных средств на очередной год. В современной бюджетной практике стран ОЭСР «перенос средств» (carry-over) трактуется как право использования неизрасходованной части бюджетных ассигнований за пределами периода, в рамках которого они должны были быть израсходованы в соответствии с изначальным распределением бюджетных средств². Ведомства имеют право использовать неизрасходованный остаток (полностью или частично) за предыдущий финансовый год в течение текущего года в дополнение к бюджетным ассигнованиям на текущий год.

Как показало масштабное исследование бюджетных практик и процедур, проведенных специалистами ОЭСР в 2012 г. (результаты опубликованы в 2014 г.)³, только в четырех странах (Бельгия, Чили, Греция и Мексика) перенос бюджетных средств остается под запретом. В большинстве других стран он

² Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264059696-en>

³ Там же.

является обычной бюджетной практикой. Бюджетное законодательство устанавливает правила и ограничения переноса в зависимости от вида бюджетных ассигнований (текущие, инвестиционные, дискреционные расходы) и размера остатков. При этом бюджетное законодательство может содержать исчерпывающий перечень случаев переноса и требования предварительного одобрения финансовым органом либо высшим исполнительным и законодательным органами власти.

Так, согласно данным упомянутого исследования бюджетных практик стран ОЭСР, в трех странах (Ирландия, Италия и Люксембург) разрешен перенос остатков инвестиционных расходов, но запрещен перенос средств, предусмотренных на дискреционные и текущие расходы. Еще в двух странах (Словакия и Турция) не разрешен перенос средств, выделенных на текущие расходы. Вместе с тем в трех странах (Австрия, Чехия и Дания) отсутствуют формально установленные потолки для переноса средств любого из трех типов (инвестиционные, дискреционные, текущие).

При этом следует подчеркнуть, что в 2012 г. по сравнению с 2007 г. (когда проводилось предыдущее исследование бюджетных практик) увеличилось число стран ОЭСР, которые запрещали перенос средств, предназначенных на текущие расходы. Кроме того, за этот же период уменьшилось число стран ОЭСР, которые разрешали перенос без одобрения финансового органа. В ряде стран, где отсутствует необходимость получения одобрения финансового органа (США, Финляндия, Республика Корея), все случаи переноса средств перечисляются в законе о бюджете.

В остальных странах в той или иной форме требуется предварительное одобрение переноса либо исполнительным, либо законодательным органом, либо и тем и другим. В дополнение к этому действуют и количественные ограничения. В трех странах (Венгрия, Италия и Новая Зеландия) перенос требует предварительного одобрения правительством и последующего

подтверждения парламентом. В шести странах (Австралия, Канада, Ирландия, Япония, Польша и отчасти Турция) требуется предварительное одобрение и исполнительной, и законодательной властью.

Особенности переноса остатков бюджетных средств на будущие периоды в ряде стран ОЭСР представлены в *табл. 1*.

Проблема переноса остатков средств на будущие периоды была концептуально рассмотрена специалистами МВФ Я. Линертом и Г. Лjungманом в работе «Перенос бюджетных полномочий» (I. Lienert, G. Ljungman [12]). Как полагают эти авторы, внедрение права переноса средств направлено на решение проблем, среди которых разнонаправленная деятельность государства, годовая ограниченность бюджетного цикла и несовершенство бюджетного процесса (усложненная процедура подготовки, согласования и исполнения бюджета), а также информационная асимметрия. В этих условиях право переноса остатков средств на следующий год способствует упрощению перехода от одного финансового года к другому и повышению интертемпоральной эффективности использования бюджетных средств. В результате прекращается практика неэффективного расходования средств государственными ведомствами в последние месяцы года из опасения потери неиспользованных бюджетных ассигнований и уменьшения будущих бюджетных ассигнований. Повышается заинтересованность государственных органов в более эффективном расходовании средств, активных и долгосрочных инициативах по снижению затрат. Введение права переноса способствует повышению качества внутриведомственного планирования и формированию достоверной информации о реальных потребностях отраслевых министерств.

Отмечается также повышение эффективности реализации долгосрочных инвестиционных проектов и проектов, по которым заранее невозможно определить потребность в финансировании (например, помощь пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации). При этом право переноса

неизрасходованных остатков средств может оказаться более эффективным и экономичным инструментом, чем регулярное внесение изменений (поправок) в бюджеты с обязательным последующим утверждением законом.

Вместе с тем неограниченное право переноса остатков средств может приводить к неоптимальному распределению бюджетных ресурсов между отраслевыми ведомствами. Как показывает практика стран ОЭСР, бюджетное законодательство в этих странах обычно устанавливает количественные ограничения на перенос остатков неизрасходованных бюджетных ассигнований, в том числе:

- 1) ограничение размеров (объемов) переноса средств на будущий период в конкретный год, например, 3% соответствующих ассигнований;
- 2) установление «потолка» переноса накопленных остатков, например, до 10% суммы накопленных остатков;
- 3) установление «потолка» расходования накопленных остатков.

Преимущество первого из перечисленных подходов заключается в создании устойчивых стимулов для бюджетных менеджеров к повышению эффективности и снижению издержек. В Швеции, например, государственные агентства по умолчанию могут переносить на будущий период 3% неизрасходованных ассигнований при условии, что правительство не примет иного решения.

Второй подход позволяет производить перенос больших объемов остатков на следующий год, однако сдерживает накопление остатков в течение длительного периода.

Третий подход позволяет поддерживать контроль за годичным расходованием остатков, однако его применение (при отсутствии иных ограничений) может привести к накоплению ведомствами больших «запасов» неизрасходованных остатков ассигнований за несколько лет. При этом

установление действенного контроля за использованием таких «запасов» может быть сопряжено с определенными административными трудностями. (I. Lienert, G. Ljungman [12]).

В России по общему правилу, закрепленному Бюджетным кодексом РФ, бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего финансового года прекращают свое действие 31 декабря (п. 3 ст. 242 БК РФ). Неиспользованные остатки средств регламентируются нормами п. 4 ст. 94 БК РФ, которые конкретизируются в ряде других статей Бюджетного кодекса РФ. В частности, неиспользованные в отчетном году остатки бюджетных ассигнований резервного фонда Президента Российской Федерации, Федерального дорожного фонда и Фонда развития направляются на увеличение бюджетных ассигнований этих фондов в очередном году. В то же время общие правила переноса остатков средств не приняты, что негативно отражается на реализации многолетних государственных и инвестиционных программ. Главные распорядители бюджетных средств (ГРБС) не рискуют заключать долгосрочные контракты на осуществление закупок товаров, услуг и работ для государственных нужд из опасения сокращения бюджетных ассигнований. Поэтому масштабный зарубежный опыт по применению правил переноса остатков средств на будущие периоды может быть полезен для России.

Принцип единства бюджета и практика применения внебюджетных фондов

Принцип единства бюджета предполагает, что все доходы и расходы должны быть представлены обычно в одном документе и рассматриваться в законодательном органе в рамках единого бюджетного процесса.

Определенным отступлением от этого принципа является распространенная за рубежом практика формирования и управления государственными фондами, выполняющими отдельные государственные функции вне общего бюджетного процесса.

К таким фондам могут относиться социальные фонды (пенсионные, социального страхования, фонды выплат пособий, медицинские фонды, а также фонды ведомств по оказанию государственных услуг). Эти внебюджетные фонды создаются на основе специальных законов, которые устанавливают их источники доходов в форме целевых налоговых и неналоговых доходов, включая трансферты из общего бюджета. Может быть установлен размер первоначального капитала фонда и права по заимствованию средств у казначейства и/или на открытом рынке капитала. Устанавливаются полномочия по осуществлению функций и организационная структура управления фондом.

Проект бюджета такого фонда составляется и первично одобряется его руководством. В разных странах возможны различные варианты контроля со стороны законодательного органа, в том числе:

- парламентом не рассматриваются и не одобряются планируемые доходы и расходы специальных фондов, в парламент не предоставляются сведения о текущих операциях, но законом может устанавливаться требование о предоставлении годовых отчетов о деятельности фондов. Такая модель особенно характерна для специальных фондов ведомств, формируемых в США и Канаде, в целях производства государственных товаров и услуг;
- не предусмотрено одобрение/утверждение парламентом бюджетов внебюджетных фондов, однако парламент получает информацию относительно величины их доходов и расходов. Такая практика широко используется в странах ОЭСР. Например, в США внебюджетные фонды социального страхования и почтовой службы включены в документы по федеральному бюджету для проведения общего мониторинга со стороны конгресса;
- парламент одобряет доходы и расходы специальных фондов, но вне общего годового бюджетного процесса. Например, во Франции проекты бюджетов фондов

социального страхования представляет Парламенту министр здравоохранения, а не министр финансов. В отличие от государственного бюджета парламентом не утверждаются потолки расходов по этим фондам, а трансферты для финансирования дефицита их бюджетов одобряются в рамках процедур одобрения государственного бюджета;

- доходы и расходы внебюджетных фондов включаются в агрегированные бюджетные показатели, которые одобряются парламентом, но ресурсы фондов не включаются в общий бюджетный фонд, а по статьям расходов не проводится голосование в парламенте. Такая процедура применяется в отношении Национального фонда страхования Великобритании.

В России принцип единства (ст. 29 БК РФ) рассматривается в контексте единых для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации принципов организации и функционирования, бюджетной классификации, форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, а не как формирование единого документа о бюджете, в котором представлены все доходы и расходы. В то же время в состав документов по проекту закона о бюджете на очередной год и плановый период, представляемых в Государственную Думу, включается прогноз основных параметров бюджетной системы Российской Федерации — доходы и расходы федерального бюджета, внебюджетных фондов (Пенсионный фонд РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования РФ), консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и территориальных фондов обязательного медицинского страхования. Процесс составления, рассмотрения, принятия и исполнения внебюджетных социальных фондов полностью синхронизирован с бюджетным процессом. Единственным исключением в России из принципа единства бюджета, используемым в международной практике, является непредставление в составе документов по бюджету информации о финансовом положении и результатах

деятельности организаций государственного сектора экономики.

Принцип универсальности и исключения — методы учета на чистой основе, целевые доходы и целевые бюджетные фонды

В большинстве стран принцип универсальности закреплён в законодательстве, но ни одна страна жестко его не придерживается: в рамках единого бюджетного процесса параллельно с общим фондом доходов функционируют специальные фонды (специальные счета); распространенной практикой является применение целевых доходов; наряду с методом «валового» учета доходов, используются методы учета на чистой основе (*net budgeting*).

В англо-саксонских странах законодательно закреплена концепция консолидированного фонда доходов. В Великобритании она основывается на Законе «О Департаментах казначейства и аудита» от 1866 г.⁴, согласно которому был сформирован Консолидированный фонд, в который поступает большая часть налоговых и неналоговых доходов. В то же время Законом о государственной коммерческой деятельности⁵ департаментам, осуществляющим платные услуги, было разрешено формирование специальных фондов по оказанию этих услуг, финансирование которых осуществляется вне консолидированного фонда доходов и общего бюджетного процесса. Эти фонды обладают автономией, включая заимствование, инвестирование временно свободных средств и перенос остатков на следующий год.

Как отмечают зарубежные специалисты, практика использования специальных фондов (счетов) помимо общего фонда еще шире в странах, в которых концепция консолидированного фонда доходов не закреплена законодательно⁶.

Так, во Франции, несмотря на действие принципа универсальности и понимание бюджета как единого счета (документа), в

котором представлены все доходы и расходы, государственный бюджет дополняют многочисленные целевые фонды, бюджетные приложения, специальные казначейские счета, на которые поступают целевые бюджетные доходы (D. Moretti, D.-J. Kraan [13]). Целевой характер носит, например, акциз на табак, установленная законом доля поступлений от которого направляется на финансирование дефицита средств организаций социального страхования.

В Японии национальный бюджет включает общий счет, 31 специальный счет, 9 бюджетов специальных аффилированных агентств. Специальные счета вводятся только на основе закона, они служат для выполнения специальных проектов, имеют собственные источники дохода. Управление специальными счетами осуществляется вне общего счета, но по некоторым счетам предоставлена возможность заимствования средств с общего счета для покрытия дефицита.

В Республике Корея национальный бюджет включает общий счет бюджета, специальные счета и общественные фонды. Общий счет — это собственно бюджет центрального правительства, который обеспечивает выполнение его основных функций. Специальные счета (более 20) создаются на основе специальных законов, которыми определяются их источники доходов и задачи фондов (специальные счета государственных предприятий, в том числе железнодорожного транспорта, службы связи, государственных закупок, специального фонда бюджетного финансирования, фонда управления государственным имуществом и др.). Общественные фонды (насчитывается более 50) также формируются на основе специальных законов, они имеют целевые доходы и направлены на достижение определенных целей. Деятельность общественных фондов регулируется не общим бюджетным законом (*The Budget and Accounting Act 1961*), а специальным законом (*The Framework Act on Fund Management 1991*). Общественные фонды пользуются большей автономией и меньшим контролем со стороны парламента, чем специальные счета, поэтому отраслевые

⁴ 1866 Exchequer and Audit Departments Act.

⁵ The Government Trading Act 1990.

⁶ Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries.
URL: <https://doi.org/10.1787/9789264059696-en>

министерства отдают им предпочтение при выборе тех или иных инструментов управления бюджетными ресурсами.

В бюджетном законодательстве многих стран (в том числе Германии, Финляндии, Швеции) установлена норма о планировании и учете бюджетных показателей доходов и расходов на валовой основе⁷. В то же время в законодательстве обычно содержатся нормы, предусматривающие исключения из этого правила. Основным исключением является применение метода чистого бюджетирования (*net budgeting*) в отношении отдельных бюджетных ассигнований (то есть планирование объема бюджетных ассигнований за вычетом поступлений от определенных доходов), прежде всего связанных с финансированием оказания государственных услуг. Доходы от платных государственных услуг (например, сборы за совершение определенных действий органов исполнительной власти, в том числе консульские сборы), как правило, имеют особый правовой статус. Органы исполнительной власти удерживают эти сборы на своих счетах (то есть не перечисляют в общий фонд) и направляют на финансирование своей деятельности, остатки средств по этим доходам на конец года переносятся на очередной год. В проекте бюджета доходы от платных услуг могут отражаться в доходах в полном объеме, а в расходах приводить к соответствующему уменьшению размера бюджетных ассигнований. Применение особого правового режима — чистого бюджетирования — в отношении доходов от платных услуг характерно для многих стран ОЭСР, даже для тех, где бюджетные системы существенно отличаются друг от друга, например, во Франции и Великобритании.

Во Франции бюджетирование на чистой основе используется в процессе планирования бюджетных ассигнований по ведомствам. В государственном бюджете, бюджетных приложениях и специальных бюджетных счетах в рубрике «доходы» поступления от

платных услуг отражаются на валовой основе (D. Moretti, D.-J. Kraan [13]).

В Великобритании метод чистого бюджетирования в отношении доходов от платных услуг применяется при планировании бюджетных ассигнований для отраслевых департаментов. Поступления от платных услуг остаются в бюджетах департаментов для финансирования их расходов. Эти доходы называются «финансовая помощь в дополнении к бюджетным ассигнованиям» (*appropriation-in-aid*). При планировании бюджетных ассигнований департаментов (объема ресурсов, предоставляемых из консолидированного фонда) из их общего объема вычитаются планируемые доходы от платных услуг. В результате расходы министерств планируются и утверждаются Парламентом на чистой основе. При этом в законе о бюджетных ассигнованиях утверждаются не только чистые ассигнования, но и общий объем планируемых поступлений от платных услуг как отрицательные расходы. Если при исполнении бюджета доходы департамента от платных услуг превысят утвержденные на год доходы, расходовать эти средства для собственных нужд они могут только после одобрения парламентом. В противном случае дополнительные поступления направляются в консолидированный фонд⁸.

В Германии Законом о бюджетных принципах вычет из планируемых бюджетных ассигнований ведомств разрешен также в отношении поступления доходов от продажи активов. При этом в приложении к бюджету или в пояснительной записке должны содержаться данные об объемах планируемых сделок с активами и обоснование предполагаемого сокращения ассигнований.

Наблюдается также национальная специфика в управлении доходами, которые подлежат распределению между бюджетами разного уровня власти. В Германии, например, распределяемые между федерацией и землями

⁷ Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264059696-en>

⁸ Financial Management Policy Manual. Ministry of Defense. JSP 462. 2012. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/385365/JSP462.pdf

налоговые доходы в бюджетах соответствующего уровня показываются как доходы, при этом налоговые доходы земель одновременно фиксируются как расходы федерального бюджета. В некоторых странах передаваемые другому уровню власти налоговые доходы фиксируются в национальном бюджете как отрицательные налоговые поступления (например, во Франции).

В России принцип универсальности описывается двумя принципами, установленными Бюджетным кодексом РФ, а именно принципом полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов (ст. 32 БК РФ) и принципом общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов (ст. 35 БК РФ). В соответствии с этими принципами:

- 1) все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах;
- 2) расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета.

В то же время законом может предусматриваться целевой характер некоторых бюджетных поступлений, касающихся, в частности:

- субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- средств целевых иностранных кредитов;
- добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан;
- доходов от разрешенных видов деятельности заграничных учреждений.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 25.12.2012 № 268-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального

бюджета» был установлен особый правовой статус в отношении операций по доходам и расходам заграничных учреждений, согласно которому расходы бюджета, осуществляемые за пределами территории Российской Федерации, могут быть увязаны с определенными доходами.

Отдельные исключения могут применяться на практике, хотя и не установлены законом. Так, принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета не предполагает исключений, но на практике такое исключение по предложению Счетной палаты Российской Федерации⁹ было введено в отношении остатков доходов заграничных учреждений на их расчетных счетах на начало текущего финансового года, на объем которых уменьшаются планируемые им бюджетные ассигнования из федерального бюджета на очередной год и плановый период. Иными словами, ассигнования для них рассчитываются как «чистые» бюджетные ассигнования вместо валовых ассигнований, устанавливаемых принципом полноты отражения доходов и расходов.

Отсутствие должной формализации особого правового статуса и непрозрачность операций с бюджетными средствами заграничных учреждений негативно отражается на качестве управления доходами Министерством финансов РФ, приводит к снижению качества планирования, мониторинга и контроля за исполнением федерального бюджета. В решении этих проблем важную роль может сыграть учет международного опыта применения исключений из принципа универсальности.

Основные выводы

В течение последних двух десятилетий в странах ОЭСР наблюдается тенденция к унификации принципов, лежащих в основе государственного управления национальными бюджетами. В 2004 г. были сформулированы девять основных бюджетных принципов: ежегодности, единства, универсальности, сбалансированности и спецификации,

⁹ Счетная палата Российской Федерации. Представление от 31.05.2016 № ПР 04-113/04-01.

подотчетности, бюджетной устойчивости, прозрачности, результативности и эффективности. После глобального финансового кризиса 2008—2009 гг. в странах ОЭСР произошли определенные изменения в подходе к государственному управлению бюджетами. Приоритетными стали комплексный подход к управлению бюджетным циклом, повышение эффективности управления доходами (наряду с расходами) бюджета, развитие государственного и внутреннего контроля и аудита. Все это нашло отражение в обновленных Рекомендациях по управлению бюджетом, опубликованных ОЭСР в 2015 г.¹⁰.

Наряду с этим в бюджетной практике стран ОЭСР расширилось применение и возросла значимость исключений из основных бюджетных принципов бюджетами. В настоящее время значительная доля таких исключений закреплена в национальных законодательствах. Нормы-исключения применяются для решения конкретных задач, повышения эффективности и результативности оперативного управления доходной и расходной частями бюджета.

Наиболее часто применяемая на практике норма-исключение — перенос бюджетных средств на будущие периоды (исключение из принципа ежегодности бюджета). В соответствии с результатами последнего исследования бюджетных практик (опубликованы в 2014 г.) только в четырех странах ОЭСР — Бельгии, Чили, Греции

и Мексике — перенос бюджетных средств запрещен, в остальных странах ОЭСР он регулярно используется, хотя и с определенными ограничениями. Считается, что перенос средств обеспечивает более эффективное использование бюджетных ресурсов в условиях среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, поскольку дает возможность для более качественного планирования расходов. Опыт стран ОЭСР в сфере управления переносом средств может быть полезен и для российской бюджетной практики.

В Российской Федерации как в бюджетном законодательстве, так и в бюджетной практике используются принципы управления бюджетом, которые по своей сути соответствуют основным бюджетным принципам, характерным для стран ОЭСР. Имеются в российской бюджетной практике и исключения из бюджетных принципов. Среди них есть и такие, которые в должной мере не урегулированы в бюджетном законодательстве; речь идет, например, о доходах российских загранучреждений от разрешенных видов деятельности, которые они вправе оставлять в своем распоряжении. Законодательное урегулирование этой проблемы и применение зарубежного опыта оперативного управления бюджетом в рамках норм-исключений из основных бюджетных принципов понизят риски неблагоприятных последствий для устойчивости бюджетной системы России.

¹⁰ Recommendation of the Council on Budgetary Governance.
URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>

Таблица 1**Особенности практики переноса бюджетных средств на будущие периоды в ряде стран ОЭСР****Table 1****Carry-forward of budgetary funds in some OECD countries**

Страна	Комментарий
Австралия	Если речь идет о переносе средств, предназначенных для осуществления дискреционных расходов, то требуется предварительное одобрение органов законодательной власти; при переносе средств на текущие и инвестиционные цели предварительного одобрения органов законодательной власти не требуется
Австрия	Получения одобрения на сам перенос средств не требуется, но для начала использования перенесенных средств требуется согласие министерства финансов
Чехия	Перенос средств возможен без предварительного одобрения при условии, что цели и задачи программы (проекта), на реализацию которой изначально были выделены средства, не изменяются. В тех случаях, когда перенос средств направлен на текущие расходы сверх установленных в изначально утвержденной программе, на перенос требуется одобрение кабинета министров
Финляндия	Если речь идет о мероприятии (проекте), реализация которого допускает перенос, то одобрения не требуется
Республика Корея	Перенос средств разрешен по тем статьям бюджета, которые соответствующим образом указаны в законодательстве. Об использовании перенесенных средств государственное агентство направляет отчет в министерство финансов и национальную счетную палату
Швейцария	Если речь идет о переносе средств, предназначенных для осуществления дискреционных расходов, то требуется предварительное одобрение кабинета министров; при переносе средств на текущие и инвестиционные цели предварительного одобрения не требуется
Турция	Если речь идет о переносе средств, предназначенных для осуществления дискреционных расходов, то требуется предварительное одобрение органов законодательной власти; при переносе средств на инвестиционные цели требуется последующее одобрение органами законодательной власти

Источник: Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264059696-en>

Source: Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264059696-en>

Список литературы

1. *Anderson B., Minneman E.* The abuse and misuse of the term “Austerity”: Implications for OECD countries. *OECD Journal on Budgeting*, 2014, vol. 14, iss. 1, pp. 109–122.
URL: <https://doi.org/10.1787/budget-14-5jxrmdxc6sq1>
2. *Hawkesworth I., Klepsvik K.* Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12. *OECD Journal on Budgeting*, 2013, vol. 13, iss. 1, pp. 105–140.
URL: <https://doi.org/10.1787/budget-13-5k3ttg15bs31>
3. *Marcel M.* Budgeting for fiscal space and government performance beyond the Great recession. *OECD Journal on Budgeting*, 2013, vol. 13, iss. 2, pp. 9–47.
URL: <https://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5jz2jw9t0pd3>
4. Fiscal consolidation: targets, plans and measures. *OECD Journal on Budgeting*, 2011, vol. 11, iss. 2, pp. 15–67. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-11-5kg869h4w5f6>
5. *Schick A.* Post-crisis fiscal rules: Stabilising public finance while responding to economic aftershocks. *OECD Journal on Budgeting*, 2010, vol. 10, iss. 2, pp. 1–18.
URL: <https://doi.org/10.1787/budget-10-5km7rqpqts1>
6. *Steger G.* Redirecting public finance towards a sustainable path. *OECD Journal on Budgeting*, 2012, vol. 12, iss. 2, pp. 61–67. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-12-5k8zsl7n94s8>
7. *Thompson F.* It's spending that matters: From robust control theory to practical heuristics. *OECD Journal on Budgeting*, 2014, vol. 14, iss. 3, pp. 1–14.
URL: <https://doi.org/10.1787/budget-14-5jrtl4wnp3mn>
8. *De Vries J.* Is new public management really dead? *OECD Journal on Budgeting*, 2010, vol. 10, iss. 1, pp. 1–5. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-10-5km8xx3mp60n>
9. *Pattaro A.F.* Budgeting Principles. In: *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance*, 2018, pp. 453–461. URL: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9>
10. The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison. *OECD Journal on Budgeting*, 2004, vol. 4, iss. 3. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-v4-3-en>
11. *Maufort L.* Budgetary Principles. URL: https://www.cvce.eu/obj/budgetary_principles-en-3f6aa90a-486a-40c7-9a50-76ea3decabb.html
12. *Lienert I., Ljungman G.* Carry-over of Budget Authority. *International Monetary Fund*, 2009.
URL: <https://blog-pfm.imf.org/files/carry-over-of-budget-authority.pdf>
13. *Moretti D., Kraan D.-J.* Budgeting in France. *OECD Journal on Budgeting*, 2018, vol. 18, iss. 2, pp. 8–72. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-18-5j8jt0pt4c0q>

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

KEY BUDGETARY PRINCIPLES AND EXCLUSIONS IN INTERNATIONAL PRACTICES OF BUDGETARY GOVERNANCE**Ol'ga V. BOGACHEVA^{a,*}, Oleg V. SMORODINOV^b**^a Financial Research Institute, Ministry of Finance of Russian Federation, Moscow, Russian Federation
bogacheva@nifi.ru
<https://orcid.org/0000-0002-2821-0988>^b Financial Research Institute, Ministry of Finance of Russian Federation, Moscow, Russian Federation
osmorodinov@nifi.ru
<https://orcid.org/0000-0003-3195-1637>

* Corresponding author

Article history:Article No. 720/2019
Received 12 November 2019
Received in revised form
26 November 2019
Accepted 10 December 2019
Available online
30 March 2020**JEL classification:** H60, H61**Keywords:** budgetary governance, exclusion, annuality, universality, budget unity**Abstract****Subject** After the 2008–2009 global financial crisis, new elements and trends in budgetary governance have been developing within the framework of new budgetary principles reflected in budgetary law in most of OECD countries. These novelties resulted from profound reforms at the end of the 1990s–early 2000s. Exclusions from key budgetary principles are used much more extensively in modern budgetary practices of OECD, especially, exclusions from principles of annuality, universality and unity.**Objectives** The article is to study budgetary principles and exclusions applied to modern budget governance in the OECD countries.**Methods** The study is based on general methods of analysis and synthesis as well as the method of comparative analysis.**Results** A unification trend in basic budgetary principles is considered to have become more evident in the OECD countries after the 2008–2009 global financial crisis. In the mean time, exclusions from budgetary principles make budgetary governance more flexible. We also highlight several relevant cases in budgetary practices of Russia.**Conclusions** Considering both trends in modern budgetary practice in the OECD countries – unification of basic budgetary principles and legal exclusions, we suppose these countries attempt to find solutions to current budgetary and socio-economic challenges. Exclusions from the key budgetary principles are also applied in Russia but, contrary to OECD practices, they are not always written in legislation. Such a situation undermines the efficiency of budgetary planning and governance.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2019

Please cite this article as: Bogacheva O.V., Smorodinov O.V. Key Budgetary Principles and Exclusions in International Practices of Budgetary Governance. *Finance and Credit*, 2020, vol. 26, iss. 3, pp. 600–614.
<https://doi.org/10.24891/fc.26.3.600>**References**

1. Anderson B., Minneman E. The Abuse and Misuse of the Term “Austerity”: Implications for OECD Countries. *OECD Journal on Budgeting*, 2014, vol. 14, iss. 1, pp. 109–122.
URL: <https://doi.org/10.1787/budget-14-5jxrmdxc6sq1>
2. Hawkesworth I., Klepsvik K. Budgeting Levers, Strategic Agility and the Use of Performance Budgeting in 2011/12. *OECD Journal on Budgeting*, 2013, vol. 13, iss. 1, pp. 105–140.
URL: <https://doi.org/10.1787/budget-13-5k3ttg15bs31>
3. Marcel M. Budgeting for Fiscal Space and Government Performance Beyond the Great Recession. *OECD Journal on Budgeting*, 2013, vol. 13, iss. 2, pp. 9–47.
URL: <https://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5jz2jw9t0pd3>

4. Fiscal Consolidation: Targets, Plans and Measures. *OECD Journal on Budgeting*, 2011, vol. 11, iss. 2, pp. 15–67. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-11-5kg869h4w5f6>
5. Schick A. Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance While Responding to Economic Aftershocks. *OECD Journal on Budgeting*, 2010, vol. 10, iss. 2, pp. 1–18. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-10-5km7rqpqts1>
6. Steger G. Redirecting Public Finance Towards a Sustainable Path. *OECD Journal on Budgeting*, 2012, vol. 12, iss. 2, pp. 61–67. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-12-5k8zsl7n94s8>
7. Thompson F. It's Spending That Matters: From Robust Control Theory to Practical Heuristics. *OECD Journal on Budgeting*, 2014, vol. 14, iss. 3, pp. 1–14. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-14-5jrtl4wnp3mn>
8. De Vries J. Is New Public Management Really Dead? *OECD Journal on Budgeting*, 2010, vol. 10, iss. 1, pp. 1–5. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-10-5km8xx3mp60n>
9. Pattaro A.F. Budgeting Principles. In: *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance*, 2018, pp. 453–461. URL: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9>
10. The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison. *OECD Journal on Budgeting*, 2004, vol. 4, iss. 3. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-v4-3-en>
11. Maufort L. Budgetary Principles. URL: https://www.cvce.eu/obj/budgetary_principles-en-3f6aa90a-486a-40c7-9a50-76ea3decabb.html
12. Lienert I., Ljungman G. Carry-over of Budget Authority. *International Monetary Fund*, 2009. URL: <https://blog-pfm.imf.org/files/carry-over-of-budget-authority.pdf>
13. Moretti D., Kraan D.-J. Budgeting in France. *OECD Journal on Budgeting*, 2018, vol. 18, iss. 2, pp. 8–72. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-18-5j8jt0pt4c0q>

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.