



**РЕФА**

# Система оценки управления государственными финансами

Совершенствование управления государственными финансами. Поддержка устойчивого развития.



# Система оценки управления государственными финансами

Февраль 2016 года

**Секретариат ГРФП**

г. Вашингтон, Федеральный округ Колумбия, 20433, США

# ПРЕДИСЛОВИЕ

Эффективные институты и системы управления государственными финансами (УГФ) имеют решающее значение для проведения политики, способствующей социально-экономическому развитию страны и сокращению бедности. Эффективное УГФ — это краеугольный камень, который связывает все имеющиеся ресурсы, а также обеспечивает оказание услуг и достижение целей, предусмотренных государственной политикой. Если УГФ осуществляется корректно, то оно обеспечивает эффективный сбор доходов, а также их надлежащее и рациональное распределение.

Первостепенная важность хорошего УГФ для эффективного глобального развития подчеркивалась на многих форумах, в том числе обязательствами Организации Объединенных Наций по предоставлению финансирования на цели развития, Целей устойчивого развития и Платформы эффективных институтов. Так, например, на конференции, прошедшей в г. Аддис-Абеба в июле 2015 года, участники Программы действий приняли на себя обязательства по решению вопроса финансирования и созданию многоуровневой среды, способствующей устойчивому развитию, в соответствии с Монтеррейским консенсусом 2002 года и Дохинской декларацией 2008 года.

В соответствии с широко распространенным на международном уровне пониманием важности УГФ, семь партнеров по международному развитию инициировали в 2001 году программу Государственных Расходов и Финансовой Подотчетности (ГРФП). В их число вошли: Европейская комиссия, Международный валютный фонд, Всемирный банк, а также правительства Франции, Норвегии, Швейцарии и Великобритании. Изначально ГРФП служила в качестве средства гармонизации проведения оценок УГФ организациями-партнерами. Она создавалась для разработки стандартной методологии и справочного руководства для диагностики УГФ. Кроме этого, ожидалось, что ГРФП станет основой для ведения диалога о стратегиях и приоритетах реформ в области УГФ, а также источником информации, который на более широкой основе будет способствовать проведению исследований и анализа систем УГФ. За прошедшее с 2001 года время ГРФП зарекомендовала себя общепризнанным стандартом проведения оценок систем УГФ. По состоянию на 31 декабря 2015 года было подготовлено более 500 отчетов об оценке УГФ в 149 странах.

ГРФП 2016 является существенным улучшением предыдущей версии ГРФП, которая во многом была похожа на версию, разработанную при запуске программы. ГРФП 2016 принимает во внимание изменение характера реформ в области УГФ и эволюцию хороших практик за последнее десятилетие. На основании полученного опыта также были определены области, требующие разъяснений и уточнений, что было отражено в основном руководстве ГРФП. В данной обновленной версии учитывается обратная связь, полученная от партнеров, пользователей, бенефициаров и наблюдателей программы ГРФП в ходе международных общественных консультаций 2014 года, за которыми последовало проведение широкомасштабного тестирования системы на протяжении 2015 года. ГРФП 2016 создавалась на базе версий 2005 и 2011 года путем добавления четырех новых показателей, расширения и уточнения существующих показателей и пересмотра базовых стандартов надлежащей практики для многих из областей. По сравнению с предыдущими оценками ГРФП система ГРФП 2016 уделяет больше внимания элементам внутреннего финансового контроля, а также предлагает

## ЧАСТЬ 1: ОБЗОР ГРФП

более ясную и последовательную структуру отчета о результатах оценки ГРФП. С момента вступления в силу ГРФП 2016 заменит ГРФП 2011 и станет основой для всех новых оценок ГРФП.

Данная публикация является первым из нескольких документов, разработанных Секретариатом ГРФП, с целью объяснения и предоставления поддержки при использовании системы ГРФП 2016. Более подробное руководство и дополнительная информация о программе ГРФП доступны на веб-сайте: [www.refa.org](http://www.refa.org).

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b> .....	III
<b>СПИСОК АББРЕВИАТУР И СОКРАЩЕНИЙ</b> .....	VI
<b>ЧАСТЬ 1: ОБЗОР ГРФП</b> .....	1
1.1. Введение.....	1
1.2. Охват и сфера применения системы.....	3
1.3. Показатели эффективности ГРФП .....	7
1.4. Отчет ГРФП .....	7
1.5. Общая структура ГРФП .....	9
<b>ЧАСТЬ 2: ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГРФП</b> .....	10
2.1. Общее руководство по расчету баллов .....	10
2.2. Расчет баллов для показателей с несколькими параметрами.....	13
2.3. Подробное руководство по расчету баллов для каждого показателя и параметра .....	15
Компонент I. Надежность бюджета.....	18
Компонент II. Прозрачность государственных финансов.....	24
Компонент III. Управление активами и обязательствами.....	37
Компонент IV. Основанные на политике бюджетно-налоговая стратегия и составление бюджета.....	50
Компонент V. Прогнозируемость и контроль исполнения бюджета.....	64
Компонент VI. Учет и отчетность.....	86
Компонент VII. Внешний контроль и аудит.....	93
<b>ЧАСТЬ 3: ОТЧЕТ PEFA</b> .....	100
Краткое изложение.....	102
1. Введение.....	103
2. Справочная информация о стране.....	105
3. Оценка эффективности УГФ.....	111
4. Выводы по результатам анализа системы УГФ.....	113
5. Процесс проведения государственных реформ.....	117
Приложение 1. Сводная информация о показателях эффективности .....	119
Приложение 2. Сводная информация о системе внутреннего контроля.....	120
Приложение 3. Источники информации .....	121

## СПИСОК АББРЕВИАТУР И СОКРАЩЕНИЙ

<b>IAASB</b>	Совет по международным стандартам аудита и гарантии качества
<b>IGF</b>	Inspection Générale des Finances
<b>ISO</b>	Международная организация по стандартизации
<b>PI</b>	Показатель ГРФП
<b>БЦП</b>	Бюджетное центральное правительство
<b>ВВП</b>	Валовый внутренний продукт
<b>ВОА</b>	Высший орган аудита
<b>ГП</b>	Государственное предприятие
<b>ГЧП</b>	Государственно-частное партнерство
<b>Долл. США</b>	Доллар США
<b>Евро</b>	Евро
<b>ЕКС</b>	Единый казначейский счет
<b>ИНТОСАИ</b>	Международная организация высших органов финансового контроля
<b>КСР</b>	Комитет содействия развитию ОЭСР
<b>КФОГУ</b>	Классификация функций органов государственного управления
<b>МОВ</b>	Местный орган власти
<b>МСА</b>	Международные стандарты аудита
<b>МСВОА</b>	Международные стандарты высших органов аудита
<b>МСФООС</b>	Международные стандарты финансовой отчетности для общественного сектор (МФБ)
<b>МФ</b>	Министерство финансов
<b>МФБ</b>	Международная федерация бухгалтеров
<b>ОЭСР</b>	Организация экономического сотрудничества и развития
<b>СГФ</b>	Статистика государственных финансов
<b>СУГД</b>	Стратегия управления государственным долгом
<b>УГФ</b>	Управление государственными финансами
<b>ФГ</b>	Финансовый год
<b>ЦП</b>	Центральное правительство

# ЧАСТЬ 1: ОБЗОР ГРФП

## 1.1. Введение

Программа Государственные расходы и финансовая подотчетность (ГРФП) обеспечивает систему для измерения эффективности управления государственными финансами (УГФ) путем проведения оценки и подготовки отчета о ее сильных и слабых сторонах с помощью количественных показателей. ГРФП предназначена для получения представления об эффективности УГФ в конкретные моменты времени с помощью методологии, которая может быть использована при проведении последующих оценок для того, чтобы получить информацию об изменениях, происходящих с течением времени. Система ГРФП включает в себя отчет, в котором представляется обзор системы УГФ, а также основанное на фактах измерение ее эффективности по 31 показателю. Она также включает оценку их влияния на общую эффективность системы и желаемые итоговые результаты управления государственными финансами. Система ГРФП является основой для планирования реформ, ведения диалога о стратегии и приоритетах, а также для мониторинга прогресса.

ГРФП является инструментом, который помогает правительствам достигать устойчивых улучшений в практиках УГФ, обеспечивая основанные на наборе показателей средства для измерения и мониторинга эффективности ряда важных институтов управления государственными финансами, систем и процессов. Методология ГРФП основывается на международных стандартах и передовых практиках, касающихся важнейших аспектов УГФ, определенных в соответствии с мнением экспертов-практиков в данных областях. В состав ГРФП входит отчет об эффективности УГФ в соответствующей стране, который отражает основанную на фактах оценку по показателям и описывает анализ результатов, основанных на имеющейся фактической информации. В отчете учитывается ведущая роль страны в повышении эффективности и согласованное мнение заинтересованных сторон относительно общих целей.

Отчеты ГРФП обрисовывают экономическую среду в государственном секторе, в них рассматривается характер стратегий и планирования, основанных на политике, а также анализируется то, как реализуются решения в области бюджета. Оценки ГРФП позволяют изучить механизмы контроля, применяемые правительствами для того, чтобы получение ресурсов и их использование осуществлялось надлежащим образом. ГРФП обеспечивает систему оценки прозрачности и подотчетности в части показателей доступа к информации, составления отчетности и аудита, а также диалога о политиках и мероприятиях УГФ. ГРФП рассматривает органы, законодательство, нормативные документы и стандарты, используемые правительствами в процессе УГФ. ГРФП также изучает результаты УГФ в таких ключевых областях, как показатели исполнения бюджета, эффективность мер контроля и своевременность подготовки отчетности и проведения аудита.

Правительства используют ГРФП для получения представления об эффективности управления ими государственными финансами. ГРФП предлагает общую основу для изучения эффективности УГФ как центральных, так и местных органов власти. Помимо правительств, ГРФП применяется общественными организациями и международными институтами развития. Оценки и отчеты ГРФП позволяют всем пользователям информации получить обобщенное представление о сильных и слабых сторонах системы УГФ данной страны. Пользователи также могут проследить влияние уровня эффективности УГФ на такие его основные цели, как бюджетно-налоговая дисциплина, стратегическое распределение ресурсов и эффективное оказание услуг. Таким образом, анализ ГРФП вносит свой вклад в диалог о необходимости и

приоритетах реформы УГФ.

Помимо предоставления руководства по проведению оценки и подготовке отчета, программа ГРФП обеспечивает средства для поддержки, мониторинга и анализа оценок ГРФП. Секретариат ГРФП предоставляет бесплатные рекомендации по использованию ГРФП в качестве одного из многих источников информации по изучению и улучшению эффективности УГФ. В данной публикации представлен обзор основных характеристик системы оценки эффективности ГРФП, включая ее охват, базовой методологии измерения эффективности УГФ и краткий обзор содержания отчетов ГРФП. Более подробные рекомендации для правительств, руководителей проектов, специалистов по оценке и пользователей отчетов ГРФП представлены на веб-сайте ГРФП: [www.pefa.org](http://www.pefa.org). Дополнительные материалы о механизме перехода с версии 2011 года, конкретные вопросы, касающиеся проведения оценки на уровне местных органов власти, а также прочая информация также доступны на веб-сайте.

## 1.2. Охват и сфера применения системы

### Что оценивает ГРФП

Целью эффективной системы УГФ является обеспечение того, что государственная политика проводится надлежащим образом, а ее цели достигаются. Открытая и упорядоченная система УГФ является одним из элементов, способствующих достижению трех желаемых итоговых результатов исполнения бюджета:

- **Общая бюджетно-налоговая дисциплина** требует эффективного контроля итоговых показателей бюджета и управления бюджетно-налоговыми рисками.
- **Стратегическое распределение ресурсов** включает планирование и исполнение бюджета в соответствии с государственными приоритетами, направленными на достижение целей, предусмотренных политикой.
- **Эффективное оказание услуг** требует использования запланированных в бюджете доходов для обеспечения оказания услуг на наилучшем уровне в рамках доступных ресурсов.

ГРФП выделяет семь компонентов эффективности в открытой и упорядоченной системе УГФ, которые являются критическими для достижения данных целей. Таким образом, эти семь компонентов являются ключевыми элементами системы УГФ, которые также отражают то, что целесообразно и возможно измерить. К данным компонентам относятся следующие:

- I. Надежность бюджета.** Государственный бюджет реалистичен и исполняется так, как это было запланировано. Это измеряется сравнением фактических доходов и расходов (непосредственные результаты системы УГФ) с первоначальным утвержденным бюджетом.
- II. Прозрачность государственных финансов.** Информация об УГФ является полной, последовательной и доступной для пользователей. Это достигается за счет всесторонней классификации бюджета, прозрачности всех государственных доходов и расходов, включая межбюджетных трансфертов, публикации информации об эффективности оказания услуг и свободного доступа к бюджетно-налоговой документации.
- III. Управление активами и обязательствами.** Эффективное управление активами и обязательствами обеспечивает оптимальное соотношение цены и качества государственных инвестиций, учет и управление активами, определение бюджетно-налоговых рисков, а также осмотнительное планирование, утверждение и мониторинг долга и гарантий.
- IV. Основанные на политике бюджетно-налоговая стратегия и составление бюджета.** Бюджетно-налоговая стратегия и бюджет составляются с должным учетом государственных бюджетно-налоговых политик, стратегических планов, а также соответствующих макроэкономических и бюджетно-налоговых прогнозов.
- V. Предсказуемость и контроль исполнения бюджета.** Бюджет исполняется на основе системы эффективных стандартов, процессов и внутренних контролей, с обеспечением того, что ресурсы поступают и используются надлежащим образом.
- VI. Учет и отчетность.** Учет является точным и надежным, подготовка и распространение информации осуществляется своевременно для того, чтобы удовлетворять потребностям принятия решений, управления и подготовки отчетности.
- VII. Внешний контроль и аудит.** Проводится независимая оценка государственных финансов и существуют внешние механизмы контроля за принятием органами исполнительной власти мер по реализации рекомендаций по улучшению работы.

Диаграмма 1 иллюстрирует взаимоотношение между семью компонентами системы УГФ.

Семь широких областей, относящихся к данным компонентам, охватывают набор из 31 показателя, каждый из которых предназначен для измерения отдельных аспектов системы УГФ. Для того, чтобы комплексно оценить

эффективность системы УГФ по этим семи компонентам ГРФП использует результаты расчетов индивидуальных показателей, основанные на имеющейся фактической информации. После этого оценивается вероятное влияние уровня эффективности УГФ на желаемые итоговые результаты исполнения бюджета - общую бюджетно-налоговую дисциплину, стратегическое распределение ресурсов и эффективное оказание услуг.

**ДИАГРАММА 1:** Компоненты ГРФП и бюджетный цикл



### Какие учреждения охватывает ГРФП

Изначально, базовая методология ГРФП была сосредоточена на центральном правительстве, включая соответствующие институты надзора и подотчетности, такие как органы законодательной власти и высшие органы аудита. Однако, ГРФП все чаще применялась для оценки эффективности УГФ на уровне местных органов власти. Охват понятия "центральное правительство", используемого в ГРФП, основан на классификации, разработанной Международным Валютным Фондом (МВФ) для Статистики государственных финансов (СГФ). В методологии ГРФП за основу, там, где это возможно, берется терминология СГФ, однако это не ограничивает применения методологии ГРФП только данными СГФ. ГРФП также может применяться в случаях, когда используются другие классификации и стандарты.

Другие сектора государственного управления, не входящие в состав центрального правительства и указанные в СГФ, включают в себя различные административные уровни с отдельными механизмами подотчетности и собственными системами УГФ, такими как бюджет и система учета и отчетности. Такие уровни местного управления могут включать, например, штаты, провинции, регионы, а также органы местного управления, включая районы и муниципалитеты. Краткая структура компонентов государственного сектора в соответствии с руководством СГФ 2014 представлена на Диаграмме 2.

Набор показателей ГРФП учитывает финансовые операции на всех государственных уровнях, охваченных оценкой. Например, внебюджетная деятельность центрального правительства включается в охват небольшого числа показателей, относящихся к расходам и доходам внебюджетных фондов, а также расходам и доходам от внебюджетной деятельности бюджетных учреждений – это показатель PI-6. Государственные корпорации упоминаются в PI-10. Органы местного управления, непосредственно связанные с центральным правительством, рассматриваются в показателях PI-7 и PI-10. В подробном руководстве по каждому из показателей объясняется, как он соотносится с категориями СГФ. ГРФП рассматривает операции выходящие за рамки правительства только в той степени, в которой они влияют на бюджетно-налоговую эффективность центрального правительства.

**ДИАГРАММА 2:** Государственный сектор и его основные компоненты в соответствии с СГФ, упоминаемые в ГРФП



Источник: выдержка из Руководства по статистике государственных финансов 2014 года МВФ (2014), цитируемая работа.

\* Бюджетные фонды, внебюджетные фонды и фонды социального обеспечения также могут присутствовать на уровне штатов, провинций органов местного управления.

# Фонды социального обеспечения могут быть объединены в отдельный подсектор как показано в ячейке с пунктирными линиями.

### Что не входит в охват ГРФП

Показатели ГРФП сосредоточены на операционной эффективности ключевых элементов системы УГФ, а не на всех возможных элементах и характеристиках, которые могут позволить системе УГФ достичь определенного уровня эффективности. Таким образом ГРФП не измеряет каждый из факторов, влияющих на эффективность УГФ, таких, например, как законодательство или потенциал государственных служащих. Эти факторы необходимо учитывать, но только в дополнение к ГРФП - в рамках диалога о реформе УГФ после завершения подготовки отчета ГРФП. Помимо оценки ГРФП может потребоваться проведение дополнительного анализа, включающего более подробное изучение конкретных областей для определения основных факторов, влияющих на эффективность.

ГРФП также не включает в себя анализ бюджетно-налоговой политики, в рамках которого оценивалась бы ее устойчивость. ГРФП не оценивает конечное влияние расходов бюджета на снижение бедности или достижение иных целей политики, также, как и не рассматривает достигается ли соотношение между

качеством и ценой при оказании услуг. Для подобных оценок потребовался бы более подробный анализ данных или использование показателей, специфичных для страны. Международные организации и научно-исследовательские институты используют специальные инструменты для проведения такого более подробного анализа, например, обзор государственных расходов (ОГР), выполняемый Всемирным банком. ГРФП уделяет основное внимание оценке степени, в которой система УГФ способствует достижению подобных итоговых результатов исполнения бюджета.

ГРФП не дает рекомендаций по проведению реформ и не строит предположений о потенциальном влиянии текущих реформ на эффективность УГФ. Однако, ГРФП учитывает действия, предпринимаемые правительствами по реформированию систем УГФ, описывая недавние и текущие инициативы. Таким образом в отчете ГРФП кратко описывается программа реформ правительства, но оценка ей не дается. Это позволяет предоставить информацию для разработки мероприятий, которые должны быть предприняты после оценки ГРФП, и формирования диалога между соответствующими заинтересованными сторонами, что способствует развитию инициатив по улучшению УГФ.

По этой причине элементы оценки ГРФП, касающиеся обороны, общественного порядка и безопасности, могут в нее не включаться, если такая информация недоступна. Это относится ко многим показателям ГРФП, в частности PI-6, PI-12, PI-23 и PI-24.

### 1.3. Показатели эффективности ГРФП

В состав ГРФП входит 31 показатель, относящийся к широкому спектру действий в области УГФ, осуществляемых правительствами. Данные показатели сгруппированы по семи компонентам, описанным в разделе 1.2:

- I. Надежность бюджета
- II. Прозрачность государственных финансов
- III. Управление активами и обязательствами
- IV. Основанные на политике бюджетно-налоговая стратегия и составление бюджета
- V. Предсказуемость и контроль исполнения бюджета
- VI. Учет и отчетность
- VII. Внешний контроль и аудит

Каждый компонент включает в себя группу показателей, измеряющих эффективность ключевых систем, процессов и учреждений правительства. Каждый показатель, в свою очередь, включает один или более параметр эффективности. Полный список индивидуальных показателей и входящих в их состав параметров эффективности представлен на страницах 15-17.

Каждый из параметров измеряет эффективность по четырехбалльной порядковой шкале от А до D. Градуировка параметров основана на наличии важных характеристик, соответствующих различным стандартам эффективности.

Самый высокий балл для индивидуального параметра присваивается если основной элемент УГФ соответствуют международно-признанному стандарту высокой эффективности. Баллы, присвоенные каждому конкретному параметру, агрегируются для расчета общего балла показателя с помощью подходящего метода, учитывающего связи между индивидуальными параметрами.

Во Части 2 представлена дополнительная информация о методологии градуировки и расчета баллов, а также руководство по каждому из показателей.

### 1.4. Отчет ГРФП

Отчет ГРФП является стандартизированным документом, дающим краткую оценку эффективности УГФ, основанную на анализе показателей и другой важной информации. Информация, изложенная в отчете ГРФП, предназначена для развития диалога о реформировании системы.

Отчет ГРФП включает следующее:

- В разделе **Краткое изложение** представляется информация об основных наблюдениях, касающихся эффективности системы, и их возможного влияния на способность правительства достигать запланированных бюджетно-налоговых результатов.
- Раздел **Введение** объясняет контекст, цель и процесс подготовки отчета с указанием его институционального охвата.
- Раздел **Справочная информация о стране**, содержит данные, дополнительно обосновывающие результаты оценки показателей и общей эффективности УГФ. В данном разделе представлена краткая информация об экономической ситуации в стране, описание структуры государственного сектора, результаты исполнения бюджета, оцененные в ходе других исследований, а также описание институционально-правовой основы УГФ.
- **Оценка эффективности по семи компонентам системы УГФ.** В данном разделе содержится информация об анализе и измерении результатов по 31 показателю эффективности УГФ.

- Раздел **Выводы по результатам комплексного анализа**. В данном разделе представляется комплексная оценка системы УГФ страны на основании информации, приведенной во всем отчете. В данном разделе оценивается вероятное влияние сильных и слабых сторон УГФ на три основных итоговых результата исполнения бюджета: общую бюджетно-налоговую дисциплину, стратегическое распределение ресурсов и эффективное оказание услуг.
- **Обзор государственных инициатив по улучшению эффективности УГФ**. В данном разделе представляются сведения об общем подходе к реформе УГФ, включая информацию о недавних и текущих инициативах, предпринимаемых правительством. В нем оцениваются институциональные факторы, которые могут оказать влияние на планирование реформы и ее проведение в будущем.

В Части 3 представлена дополнительная информация и руководство по подготовке отчета ГРФП.

## 1.5. Общая структура ГРФП

ГРФП обладает следующей структурой:

**ДИАГРАММА 3:** Общая структура ГРФП



# ЧАСТЬ 2: ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГРФП

## 2.1. Общее руководство по расчету баллов

Расчет баллов для каждого из 31 показателя является основой процесса оценки ГРФП. Каждый из показателей включает в себя ряд параметров, для которых рассчитываются баллы, которые затем агрегируются в соответствии с методологией, описанной в разделе 2.2. Каждый параметр оценивается отдельно по **четырехбалльной порядковой шкале**: А, В, С или D, каждому из которых соответствуют определенные критерии. Для обоснования оценки каждого из параметров необходимо, чтобы выполнялись все требования, указанные для данного параметра. Если требования выполняются только частично, то критерии для присвоения данного балла не удовлетворяются и тогда следует присвоить меньший балл, для которого будут выполняться все требования, указанные для более низкой оценки. Для каждого из показателей и параметров балл С отражает базовый уровень эффективности, соответствующий хорошей международной практике. Балл D означает, что эффективность измеряемого элемента либо ниже базового уровня, либо он отсутствует в принципе, либо недостаточно информации для оценки данного параметра.

### 2.1.1. Присвоение балла D при недостаточности информации

**Балл D** говорит о том, что эффективность находится на уровне ниже базового. Балл "D" применяется, если наблюдаемый уровень эффективности находится ниже требуемого для любой более высокой оценки. По этой причине балл D присваивается, когда информации для определения фактического уровня эффективности недостаточно. Балл D, который присваивается из-за недостаточности информации стоит отличать от балла D, присваиваемого вследствие низкого уровня эффективности, путем использования символа звездочки, то есть D\*. Метод агрегирования многомерных показателей, содержащих балл D\* не отличается от метода агрегирования иных показателей с баллами D. Агрегированные баллы, присвоенные таким показателям, не отмечаются символом звездочки, таким образом факт нехватки информации виден только на уровне параметров.

### 2.1.2. Расчет баллов в случае, когда показатели неприменимы или не используются

Существует две ситуации, когда **никакой из баллов не может быть присвоен** показателю или параметру.

**Неприменимо («Н/П»).** В некоторых случаях показатель или параметр не может быть применим к оцениваемой государственной системе. Во всех таких случаях вместо балла указывается «Н/П». В случае, когда один или более параметр многомерного показателя неприменим, специалист по оценке продолжает ее, как если бы "неприменимых" параметров не существовало. В некоторых ситуациях присвоение балла D для показателя или параметра может привести к оценке «Н/П» для других показателей или параметров. Например, при отсутствии функции внутреннего аудита (PI-26.1) прочим параметрам показателя PI-26 дается оценка «Н/П», так как если нет функции внутреннего аудита, то оценивать нечего. Таким же образом, если нет функции внешнего аудита (PI-30), то показателю PI-31 присваивается оценка «Н/П», так как не будет передаваемых органам законодательной власти для контроля отчетов внешнего аудита.

**Не используется («Н/И»).** В некоторых случаях может быть принято решение не использовать отдельный показатель по определенным причинам. Например, может возникнуть ситуация, когда проведение оценки ГРФП совмещается с другой подробной оценкой определенного показателя, выполняемой с помощью иного

инструмента. Во всех таких случаях вместо балла указывается «Н/И».

Использование оценок «Н/П» и «Н/И» должно быть обосновано в отчете ГРФП. Оценки, при которых оценивается менее двух третей (21) показателей ГРФП, должны называться "частичными оценками ГРФП", чтобы проводить различие между ними и комплексным применением методологии ГРФП.

### 2.1.3. Временные интервалы

Условия присвоения баллов могут содержать в себе требование об использовании различных временных интервалов, которые указаны в инструкциях для каждого из показателей. По общему правилу оценка проводится на основе ситуации, сложившейся на момент сбора данных, или, в случае периодически повторяющихся событий, на основании соответствующих и завершенных событий в ходе последнего или текущего бюджетного периода. Для некоторых из параметров требуются данные более чем за один финансовый год или бюджетный период. В таких случаях, соответствующий период, за который должен оцениваться параметр, и, следовательно, для которого необходимо наличие фактической информации, указывается в инструкциях к соответствующему показателю.

Для оценки ряда показателей необходимы данные за три года подряд. В подобных случаях данные должны охватывать самый последний финансовый год для которого имеется информация и два года предшествующих ему. Небольшое число показателей основаны на оценке их эффективности за два года из трех. В подобных случаях делается поправка на то, что неординарные обстоятельства в течение одного аномального года, такие как внешние потрясения или непредвиденные внутренние проблемы, не влияют на присваиваемый балл.

### 2.1.4. Существенность, размер и значимость

Размер и существенность различных аспектов эффективности являются важными факторами во многих параметрах ГРФП. Для набора показателей был принят следующий стандартный подход (если не указано другого), касающийся размера и существенности:

- **Все** означает 90 процентов и более (по величине).
- **Максимальное количество** означает 75 процентов и более (по величине).
- **Большинство** означает 50 процентов и более (по величине).
- **Некоторые** означает 25 процентов и более (по величине).
- **Немногие** означает менее 25 процентов и более 10 процентов (по величине).

Данный стандартный подход применяется во многих показателях. В каждом случае слова представленные выше выделены курсивом, чтобы акцентировать внимание на том, что используется стандартный термин.

### 2.1.5. Использование выборки в случаях, когда нецелесообразно собирать полную информацию по всей системе государственного управления

Как правило, показатели ГРФП требуют, чтобы специалист по оценке измерял эффективность для всего центрального правительства, бюджетного центрального правительства или сектора государственного управления. Это может оказаться невыполнимо в ситуациях, когда ответственность значительно децентрализована или в случаях, затрагивающих большое количество крупных учреждений. Некоторые из показателей содержат инструкции по выбору отдельных областей, которые необходимо оценить (например, показатель PI-11). Для других показателей рекомендуется применять метод выборки (таких, как показатели PI-23 и PI-24). В случае, если рекомендации по методу выборки отсутствуют, но полный набор данных

собирать не представляется возможным, специалисты по оценке могут использовать любые статистически обоснованные методы выборки. Специалисты, проводящие оценку, должны объяснять причину использования выборки и обосновать используемый метод выборки.

#### 2.1.6. Вопросы, связанные с национальной безопасностью и коммерческой тайной

Как отмечено в Разделе 1.2, информация об аспектах, касающихся обороны, общественного порядка и безопасности может быть недоступна для оценки по соображениям национальной безопасности. Также с целью сохранения коммерческой тайны может быть недоступна и не быть обнародована информация о некоторых проектах или отдельных расходах. В подобных ситуациях специалисты по оценке должны отмечать эти ограничения во введении к отчету, в соответствующих частях отчета, или в обоих этих местах. (См. Часть 3 данного документа: Введение, раздел 1.3.) В руководстве по расчету некоторых параметров представлены альтернативные методы расчета баллов для случаев, когда информация не обнародуется из-за наличия коммерческой тайны. Тем не менее, специалисты по оценке должны разумным образом обосновывать причину отсутствия обнародованной информации там, где это возможно.

## 2.2. Расчет баллов для показателей с несколькими параметрами

Большинство показателей включают в себя несколько параметров, каждый из которых должен оцениваться отдельно. Общий балл, присваиваемый показателю, зависит от баллов, присваиваемых отдельным параметрам. Баллы, присвоенные нескольким параметрам, объединяются в общий балл показателя либо с помощью метода слабого звена (СЗ), либо на основе их усреднения (УС). Для каждого показателя указан метод, который должен использоваться.

**1. Метод слабого звена: М1 (СЗ).** Данный метод применяется ко всем многомерным показателям, в которых низкая эффективность по одному из параметров может неблагоприятно повлиять на эффективность по другим параметрам того же показателя. Иными словами, данный метод применяется если среди взаимосвязанных параметров показателя присутствует "слабое звено". Агрегированный балл показателя определяется следующим образом:

- Сначала по отдельности оценивается каждый из параметров с присвоением каждому из них соответствующего балла по четырехбалльной шкале.
- Агрегированный балл показателя определяется самым низким баллом, присвоенным какому-либо из параметров.
- В случае, если какие-либо другие параметры показателя получают более высокий балл, к баллу этого показателя добавляется знак «+». Примечание: НЕ РАЗРЕШАЕТСЯ выбирать балл параметра с самой высокой оценкой и добавлять к нему «-» для обозначения того, что присутствуют параметры с более низкими баллами.

**2. Метод усреднения: М2 (УС).** Общая оценка показателя основывается на приблизительном среднем значении баллов отдельных параметров данного показателя, как показано в таблице пересчета (Таблица 1). Данный метод предназначен для оценки отдельных многомерных показателей, в которых низкий балл одного из параметров не обязательно будет ухудшать высокую оценку какого-либо другого параметра этого же показателя. Несмотря на то, что все параметры относятся к одной и той же области УГФ, улучшения по отдельным параметрам могут происходить независимо от других параметров. Агрегированный балл для таких показателей определяется следующим образом:

- Сначала по отдельности оценивается каждый из параметров с присвоением каждому из них соответствующего балла по четырехбалльной шкале.
- Затем в **таблице пересчета баллов показателей по методу усреднения** (таблица 1) необходимо найти подходящий раздел, соответствующий количеству параметров оцениваемого показателя (два, три или четыре).
- Далее нужно определить ряд в таблице, баллы в котором совпадают с баллами параметров показателя, при этом порядок баллов значения не имеет.
- В этом ряду будет указан соответствующий общий балл показателя.

Таблица пересчета применяется только к показателям, оцениваемым с помощью метода М2 (УС). Использование данной таблицы для метода М1(СЗ) приведет к неверному расчету балла. Таблица пересчета предназначена только для использования с конкретными показателями и не подходит для агрегирования баллов для всего набора или поднаборов показателей. Стандартная методология для агрегирования баллов по всем показателям не разрабатывалась, так как каждый из показателей измеряет различные аспекты эффективности и не имеет прямой количественной связи с остальными показателями.

**ТАБЛИЦА 1:** Таблица пересчета баллов показателей по методу усреднения M2 (УС)

Балл параметра			Общий балл по методу M2 (УС)	Балл параметра					Общий балл по методу M2 (УС)
<b>ДВУМЕРНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ</b>				<b>ЧЕТЫРЕХМЕРНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ</b>					
D	D	D	D	D	D	D	D	D	
D	C	D	D+	D	D	D	C	D	
D	B	D	C	D	D	D	B	D+	
D	A	D	C+	D	D	D	A	D+	
C	C	D	C	D	D	C	C	D+	
C	B	D	C+	D	D	C	B	D+	
C	A	D	B	D	D	C	A	C	
B	B	D	B	D	D	B	B	C	
B	A	D	B+	D	D	B	A	C+	
A	A	D	A	D	D	A	A	C+	
<b>ТРЕХМЕРНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ</b>				D	C	C	C	D+	
D	D	D	D	D	C	C	B	C	
D	D	C	D+	D	C	C	A	C+	
D	D	B	D+	D	C	B	B	C+	
D	D	A	C	D	C	B	A	C+	
D	C	C	D+	D	C	A	A	B	
D	C	B	C	D	B	B	B	C+	
D	C	A	C+	D	B	B	A	B	
D	B	B	C+	D	B	A	A	B	
D	B	A	B	D	A	A	A	B+	
D	A	A	B	C	C	C	C	C	
C	C	C	C	C	C	C	B	C+	
C	C	B	C+	C	C	C	A	C+	
C	C	A	B	C	C	B	B	C+	
C	B	B	B	C	C	B	A	B	
C	B	A	B	C	C	A	A	B	
C	A	A	B+	C	B	B	B	B	
B	B	B	B	C	B	B	A	B	
B	B	A	B+	C	B	A	A	B+	
B	A	A	A	C	A	A	A	B+	
A	A	A	A	B	B	B	B	B	
				B	B	B	A	B+	
				B	B	A	A	B+	
				B	A	A	A	A	
				A	A	A	A	A	

ПРИМЕЧАНИЕ: Порядок баллов параметров значения не имеет. Для агрегирования важно только количество каждого из баллов.

Таблицу 1 НЕЛЬЗЯ применять для оценки показателей по методу M1 (СЗ).

## 2.3. Подробное руководство по расчету баллов для каждого показателя и параметра

Далее в Части 2 представлено подробное руководство по расчету баллов для каждого показателя. Руководство по оценке эффективности УГФ в отчете ГРФП представлено в Части 3 данного документа.

**ТАБЛИЦА 2:** Состав компонентов, показателей и параметров ГРФП

КОМПОНЕНТЫ	ПОКАЗАТЕЛИ	ПАРАМЕТРЫ
<b>I. Надежность бюджета</b> 	1. Сводные показатели исполнения расходной части бюджета 2. Структура исполнения расходной части бюджета  3. Исполнение доходной части бюджета	1.1 Сводные показатели исполнения расходной части бюджета  2.1 Структура исполнения расходной части бюджета в разрезе функций 2.2 Структура исполнения расходной части бюджета в разрезе экономических статей 2.3 Расходование резервов на непредвиденные расходы 3.1 Сводное исполнение доходной части бюджета 3.2 Структура исполнения доходной части бюджета
<b>II. Прозрачность государственных финансов</b> 	4. Классификация бюджета 5. Бюджетная документация 6. Операции центрального правительства не учитываемые в финансовой отчетности  7. Трансферты местным органам власти 8. Информация об эффективности оказания услуг  9. Доступ общественности к бюджетно-налоговой информации	4.1 Классификация бюджета 5.1 Бюджетная документация 6.1 Объем расходов, не учитываемых в финансовой отчетности 6.2 Объем доходов, не учитываемых в финансовой отчетности 6.3 Финансовая отчетность внебюджетных фондов 7.1 Система распределения трансфертов 7.2 Своевременность информации о трансфертах 8.1 Планирование оказания услуг 8.2 Достигнутая эффективность оказания услуг 8.3 Ресурсы, получаемые учреждениями, оказывающими услуги 8.4 Оценка эффективности оказания услуг 9.1 Доступ общественности к бюджетно-налоговой информации
<b>III. Управление активами и обязательствами</b> 	10. Отчетность о фискальных рисках  11. Управление государственными инвестициями  12. Управление государственными активами  13. Управление долгом	10.1 Мониторинг государственных корпораций 10.2 Мониторинг местных органов власти 10.3 Условные обязательства и прочие фискальные риски 11.1 Экономическая экспертиза инвестиционных предложений 11.2 Отбор инвестиционных проектов 11.3 Расчет стоимости инвестиционных проектов 11.4 Мониторинг инвестиционных проектов 12.1 Мониторинг финансовых активов 12.2 Мониторинг нефинансовых активов 12.3 Прозрачность выбытия активов 13.1 Учет и отчетность по долгу и гарантиям 13.2 Утверждение долга и гарантий 13.3 Стратегия управления долгом

КОМПОНЕНТЫ	ПОКАЗАТЕЛИ	ПАРАМЕТРЫ
<p><b>IV. Основанные на политике бюджетно-налоговая стратегия и составление бюджета</b></p> 	<p>14. Макроэкономическое и бюджетное-налоговое прогнозирование</p> <p>15. Бюджетно-налоговая стратегия</p> <p>16. Среднесрочная перспектива планирования государственных расходов</p> <p>17. Процесс подготовки бюджета</p> <p>18. Рассмотрение бюджета органом законодательной власти</p>	<p>14.1 Макроэкономические прогнозы</p> <p>14.2 Бюджетно-налоговые прогнозы</p> <p>14.3 Макрофискальный анализ чувствительности</p> <p>15.1 Бюджетно-налоговые последствия предлагаемых мер политики</p> <p>15.2 Принятие бюджетно-налоговой стратегии</p> <p>15.3 Отчетность о результатах бюджетно-налоговой политики</p> <p>16.1 Среднесрочные оценки расходов</p> <p>16.2 Среднесрочные лимиты по расходам</p> <p>16.3 Соответствие стратегических планов и среднесрочных бюджетов</p> <p>16.4 Согласованность бюджетов с оценками предыдущего года</p> <p>17.1 Бюджетный календарь</p> <p>17.2 Руководство по подготовке бюджета</p> <p>17.3 Представление бюджета органам законодательной власти</p> <p>18.1 Тщательность рассмотрения бюджета</p> <p>18.2 Законодательные процедуры рассмотрения бюджета</p> <p>18.3 Сроки утверждения бюджета</p> <p>18.4 Правила корректировки бюджета исполнительными органами власти</p>
<p><b>V. Предсказуемость и контроль исполнения бюджета</b></p> 	<p>19. Администрирование доходов</p> <p>20. Учет доходов</p> <p>21. Предсказуемость наличия ресурсов в течение года</p> <p>22. Задолженность по расходам</p> <p>23. Контроль за фондом заработной платы</p> <p>24. Закупки</p>	<p>19.1 Права и обязанности, относящиеся к сбору доходов</p> <p>19.2 Управление рисками несоблюдения законодательства</p> <p>19.3 Проведение проверок и расследований</p> <p>19.4 Мониторинг задолженности по поступлению доходов</p> <p>20.1 Информация о поступлении доходов</p> <p>20.2 Зачисление доходов</p> <p>20.3 Сверка информации о поступлении доходов</p> <p>21.1 Консолидация кассовых остатков</p> <p>21.2 Прогнозирование и мониторинг наличия денежных средств</p> <p>21.3 Информация о предельных объемах принятия обязательств</p> <p>21.4 Существенность корректировок бюджета в течение года</p> <p>22.1 Величина задолженности по расходам</p> <p>22.2 Мониторинг задолженности по расходам</p> <p>23.1 Интеграция учета фонда заработной платы и штатов</p> <p>23.2 Управление изменениями фонда заработной платы</p> <p>23.3 Внутренний контроль за фондом заработной платы</p> <p>23.4 Аудит фонда заработной платы</p> <p>24.1 Мониторинг закупок</p> <p>24.2 Методы закупок</p> <p>24.3 Доступ общественности к информации о закупках</p> <p>24.4 Механизм рассмотрения жалоб по закупкам</p>

ТАБЛИЦА 2: (продолжение)

	25. Внутренний контроль за расходами, не связанными с заработной платой	25.1 Разделение обязанностей 25.2 Эффективность контроля за принятием обязательств по расходам 25.3 Соблюдение правил и процедур осуществления платежей
	26. Внутренний аудит	26.1 Охват внутреннего аудита 26.2 Характер аудита и применяемых стандартов 26.3 Осуществление внутреннего аудита и отчетность по его результатам 26.4 Принятие мер по результатам внутреннего аудита
<hr/>		
<b>VI. Учет и отчетность</b>		
	27. Надёжность финансовых данных	27.1 Сверка банковских счетов 27.2 Счета до выяснения 27.3 Авансовые счета 27.4 Механизмы контроля целостности данных
	28. Отчёты об исполнении бюджета, предоставляемые в течение года	28.1 Охват и сопоставимость отчетов 28.2 Сроки подготовки отчетов об исполнении бюджета 28.3 Качество отчетов об исполнении бюджета
	29. Годовые финансовые отчеты	29.1 Полнота годовых финансовых отчетов 29.2 Предоставление отчетов органам внешнего аудита 29.3 Стандарты бухгалтерского учета
<hr/>		
<b>VII. Внешний контроль и аудит</b>		
	30. Внешний аудит	30.1 Охват и стандарты аудита 30.2 Предоставление аудиторских отчетов органу законодательной власти 30.3 Принятие мер по результатам внешнего аудита 30.4 Независимость высшего органа аудита
	31. Рассмотрение заключений внешнего аудита органом законодательной власти	31.1 Своевременность рассмотрения отчетов о результатах аудита 31.2 Слушания по результатам аудита 31.3 Рекомендации, издаваемые органом законодательной власти по результатам аудита 31.4 Прозрачность рассмотрения отчетов аудиторов органом законодательной власти
<hr/>		



## КОМПОНЕНТ ОДИН: Надежность бюджета

### PI-1 Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета

#### Описание

Данный показатель измеряет степень, в которой совокупные показатели исполнения расходной части бюджета отражают первоначально утвержденный бюджет, определенный в бюджетной документации и бюджетно-налоговых отчетах. Данный показатель включает в себя один параметр.

#### Параметр и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>1.1. Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета</b>	
A	Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета составляли от 95% до 105% утвержденных совокупных расходов бюджета как минимум в двух годах из последних трех лет.
B	Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета составляли от 90% до 110% утвержденных совокупных расходов бюджета как минимум в двух годах из последних трех лет.
C	Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета составляли от 85% до 115% утвержденных совокупных расходов бюджета как минимум в двух годах из последних трех лет.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.

#### Охват

Бюджетное центральное правительство (БЦП)

#### Период для оценки

Последние три завершённых финансовых года.

#### Руководство по оценке

Совокупные расходы включают в себя как запланированные расходы, так и расходы, понесенные в результате чрезвычайных событий, например, вооруженных конфликтов или стихийных бедствий. Расходы на подобные события могут быть покрыты за счет средств на непредвиденные расходы. Расходы, финансируемые за счет дополнительных доходов, в том числе за счет приватизации, также должны включаться и отмечаться во вспомогательных бюджетно-налоговых таблицах и описаниях к ним. Расходы, финансируемые за счет внешних займов или грантов, если они включаются в бюджет, также должны включаться в оценку, как и средства резервных фондов и проценты по долгу. Расходы, учитываемые на счетах до выяснения, не включаются в совокупные расходы. Однако, если суммы, учитываемые на счетах до выяснения на конец любого из периодов, могут повлиять на оценку по этому показателю при их включении в расчет, то они могут включаться в оценку. В подобных случаях причина(ы) включения в оценку должна(ы) ясно указываться в отчете ГРФП.

Фактические показатели исполнения расходной части бюджета могут отклоняться от первоначально утвержденного бюджета по причинам, не связанным с точностью прогнозов – например, в результате больших макроэкономических потрясений. Методология данного показателя допускает наличие одного такого необычного или 'аномального' года и оценивает отклонения от прогноза, имеющиеся в двух из трех, охватываемых оценкой, лет.

Методология расчета данного параметра представлена в виде электронной таблицы на веб-сайте ГРФП.

## PI-2. Структура исполнения расходной части бюджета

### Описание

Данный показатель измеряет степень, в которой перераспределения между основными категориями бюджета во время его исполнения влияют на отклонение в структуре расходов. Он включает в себя три параметра и использует метод **M1 (C3)** для агрегирования баллов параметров.

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>2.1. Структура исполнения расходной части бюджета в разрезе функций</b>	
A	Отклонение в структуре расходов по программной, административной или функциональной классификации составляло менее 5% как минимум в двух из последних трех лет.
B	Отклонение в структуре расходов по программной, административной или функциональной классификации составляло менее 10% как минимум в двух из последних трех лет.
C	Отклонение в структуре расходов по программной, административной или функциональной классификации составляло менее 15% как минимум в двух из последних трех лет.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>2.2. Структура исполнения расходной части бюджета в разрезе экономических статей</b>	
A	Отклонение в структуре расходов по экономической классификации составляло менее 5% как минимум в двух из последних трех лет.
B	Отклонение в структуре расходов по экономической классификации составляло менее 10% как минимум в двух из последних трех лет.
C	Отклонение в структуре расходов по экономической классификации составляло менее 15% как минимум в двух из последних трех лет.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>2.3. Расходование резервов на непредвиденные расходы</b>	
A	Фактическое расходование средств на непредвиденные расходы в среднем составляло менее 3% от первоначального бюджета.
B	Фактическое расходование средств на непредвиденные расходы в среднем составляло от 3% до 6% (включительно) от первоначального бюджета.
C	Фактическое расходование средств на непредвиденные расходы в среднем составляло более 6%, но менее 10% от первоначального бюджета.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.

### Охват

БЦП.

### Период для оценки

Последние три завершенных финансовых года.

### Руководство по оценке

Сравнение функциональной или программной структуры обеспечивает наиболее подходящую основу для оценки политических намерений. Однако, обычно принятие и управление бюджетами обычно осуществляется на основе административной (на уровне министерств/управлений/ведомств) и экономической классификаций. Ту же самую основу следует использовать для сравнения ассигнований и фактического исполнения.

Фактические показатели исполнения расходной части бюджета могут отклоняться от первоначально утвержденного бюджета по причинам, не связанным с точностью прогнозов – например, в результате больших макроэкономических потрясений. Для параметров 2.1 и 2.2 методология данного показателя допускает наличие одного такого необычного или 'аномального' года и оценивает отклонения от прогноза, имеющиеся в двух или более годах из трех лет, охватываемых оценкой. Параметр 2.3 использует данные за все три последние завершённые финансовые года.

Если в конце финансового года на счетах до выяснения остаются суммы, которые могут повлиять на оценку по этому показателю при их включении в расчет, то это должно указываться в отчете ГРФП. Специалистам по оценке нужно будет решить, являются ли суммы на счетах до выяснения настолько существенными, чтобы привести к неверным оценкам. Если существует вероятность того, что они могут привести к неверной оценке – например, если нераспределенные расходы превышают 10 процентов от суммарных годовых расходов, то параметрам 2.1 и 2.2, а, следовательно, и всему показателю PI-2, должен присваиваться балл 'D'.

**Параметр 2.1** оценивает разницу между первоначально утвержденным бюджетом и его фактическим исполнением в разрезе функциональной классификации расходов за последние три года, **исключая** статьи непредвиденных расходов, а также проценты по долгу. Все остальные расходы должны сюда включаться — например, расходы, вызванные такими чрезвычайными событиями как вооруженный конфликт или стихийные бедствия, расходы, финансируемые за счет дополнительных доходов, в том числе приватизации, субсидии и трансферты, получаемые от центрального правительства, учитываемые в бюджете средства доноров.

В случае использования административной классификации отклонение следует рассчитывать по основным распорядителям бюджетных средств, которые включаются в утвержденный бюджет. При использовании функциональной классификации, основанной на СГФ/КФОГУ, отклонение следует рассчитывать по основным десяти функциям. Если функциональная классификация не основана на СГФ/КФОГУ, отклонение следует рассчитывать на основе основных категорий, утверждаемых органами законодательной власти. При использовании программ в расчет необходимо брать тот уровень их детализации, который утверждается органами законодательной власти.

При расчетах данного показателя выполняется корректировка для устранения влияния изменений в совокупных показателях исполнения расходной части бюджета. Это осуществляется путем корректировки показателей исполнения бюджета для каждой из используемых категорий на величину, пропорциональную разнице между общей величиной расходов, утвержденной первоначальным бюджетом, и общей величиной фактического исполнения расходной части бюджета. Остающееся по каждой категории отклонение будет полностью основано на абсолютных значениях изменений, которые имели место внутри категорий и между ними, то есть без учета изменений, которые предположительно могли произойти в связи с изменением совокупных расходов.

Методология расчета данного параметра представлена в виде электронной таблицы на веб-сайте ГРФП.

**Параметр 2.2** оценивает разницу между первоначально утвержденным бюджетом и его фактическим исполнением в разрезе экономической классификации расходов за последние три года, **включая** проценты по долгу, но **исключая** статьи непредвиденных расходов.

Структура бюджета по экономической классификации важна для отражения движения между различными категориями ресурсов - например, между текущими и капитальными расходами. Категории расходов для данного параметра схожи с категориями для параметра 2.1, однако для данного параметра дополнительно учитываются проценты по задолженности, так как они являются одной из категорий экономической классификации. При расчете следует использовать второй уровень классификации СГФ (2 знака) или аналогичную ему структуру. При использовании другой классификации уровень агрегирования должен быть сопоставим с двузначным уровнем СГФ.

Также, как и в случае параметра 2.1, при расчете следует осуществлять корректировку для устранения влияния изменений совокупных показателей исполнения расходной части бюджета от первоначально утвержденного бюджета.

Методология расчета данного параметра представлена в виде электронной таблицы на веб-сайте ГРФП.

**Параметр 2.3** оценивает среднюю величину непредвиденных расходов за последние три года.

В рамках данного параметра признается, что разумно включать определенную сумму на непредвиденные расходы на случай непредвиденных событий. Но эта сумма не должна быть слишком большой, чтобы не оказывать неблагоприятного влияния на реалистичность бюджета. Допускается наличие нескольких статей непредвиденных расходов. Специалисты, проводящие оценку, должны описать в отчете порядок планирования и учета непредвиденных расходов. Методология данного параметра основана на оценке объема средств, фактически направленного на непредвиденные расходы (за исключением трансфертов в фонд помощи пострадавшим от стихийных бедствиях или другие подобные резервы), так как это является отклонением от выделения средств в соответствии с согласованной политикой.

В случае, если часть бюджета защищена от сокращения расходов в соответствии с какой-либо политикой (например, расходы на сокращения бедности) или в соответствии с нормативными требованиями (например, обязательные платежи по социальному обеспечению), то это проявиться в виде структурного отклонения. Специалистам по оценке следует отразить в отчете цель и масштаб защищенных частей бюджета.

Электронная таблица, приведенная на веб-сайте ГРФП для параметра 2.1, также может использоваться при выполнении расчетов по данному параметру.

## PI-3. Исполнение доходной части бюджета

### Описание

Данный показатель оценивает разницу между доходами первоначально утвержденного бюджета и их фактической величиной на конец года. Он включает в себя два параметра и использует метод M2 (УС) для агрегирования баллов параметров.

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>3.1. Совокупное исполнение доходной части бюджета</b>	
A	Фактические доходы составляли от 97% до 106% доходов, предусмотренных бюджетом, как минимум в двух из последних трех лет.
B	Фактические доходы составляли от 94% до 112% от доходов, предусмотренных бюджетом, как минимум в двух из последних трех лет.
C	Фактические доходы составляли от 92% до 116% от доходов, предусмотренных бюджетом, как минимум в двух из последних трех лет.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>3.2. Структура исполнения доходной части бюджета</b>	
A	Отклонение в структуре доходов составляло менее 5% как минимум в двух из последних трех лет.
B	Отклонение в структуре доходов составляло менее 10% как минимум в двух из последних трех лет.
C	Отклонение в структуре доходов составляло менее 15% как минимум в двух из последних трех лет.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.

### Охват

БЦП.

### Период для оценки

Последние три завершенных финансовых года.

### Руководство по оценке

Точное прогнозирование доходов является одним из решающих факторов, определяющих реалистичность бюджета. Доходы позволяют правительству финансировать расходы и оказывать услуги гражданам. Чрезмерно оптимистичные прогнозы доходов могут привести к неоправданно большим бюджетным ассигнованиям, что в итоге может привести или к потенциально критическому сокращению расходов, или к незапланированному увеличению заимствований для поддержания такого уровня расходов. С другой стороны, излишний пессимизм при составлении прогнозов может стать причиной того, что доходы, получаемые в результате перевыполнения плана, будут использоваться на цели, которые не были учтены в бюджете при его рассмотрении. В связи с тем, что недопоступление доходов может иметь более серьезные последствия, особенно в краткосрочном периоде, критерии, используемые для оценки данного показателя, предусматривают большую гибкость при оценке перевыполнения плана по доходам.

Показатель учитывает как внутренние, так и внешние доходы, в состав которых входят налоги, социальные отчисления, гранты и прочие доходы, включая доходы от природных ресурсов, которые могут включать в себя переводы средств из фондов стабилизации или фондов национального благосостояния, если таковые

включены в бюджет. Внешнее финансирование, привлекаемое за счет заимствований, не учитывается в данном показателе. Это означает, что гранты, поступающие от партнеров по развитию, будут включаться в данные, используемые для оценки этого показателя, однако заимствования на льготных условиях, полученные от этих же партнеров, включаться не будут.

Исполнение доходной части бюджета может отличаться от первоначально утвержденного бюджета по причинам, не связанным с точностью прогнозов – например, в связи с большими макроэкономическими шоками. По этой причине методология показателя допускает исключение одного "аномального" года из расчетов. Основное внимание уделяется значительным отклонениям от прогноза, которые имеют место в течение двух и более лет, охваченных оценкой.

Для каждого из параметров расчет отклонений исполнения доходной части бюджета от утвержденных бюджетов должен выполняться с использованием электронной таблицы, размещенной на веб-сайте ГРФП.

**Параметр 3.1** оценивает степень, насколько итоговые показатели исполнения доходной части бюджета отклоняются от первоначально утвержденного бюджета. Для расчета баллов по данному показателю необходимо использовать электронную таблицу, размещенную на веб-сайте ГРФП.

**Параметр 3.2** оценивает отклонения в структуре доходов за последние три года. Фактическая величина полученных доходов сравнивается с первоначально утвержденным бюджетом в разрезе третьего уровня (3 знака) классификации СГФ 2014 или классификации, способной обеспечить формирование согласованной документации для сопоставимых иерархических уровней и охвата. Для целей данного параметра налоговые доходы дезагрегируются по основным типам налогов, а не просто на налоговые доходы, неналоговые доходы и гранты. Данный параметр дает возможность оценить точность прогнозирования структуры доходов и возможности правительства собирать доходы по каждой из категорий в таком количестве, как было запланировано.



## КОМПОНЕНТ ДВА: Прозрачность государственных финансов

### PI-4. Классификация бюджета

#### Описание

Данный показатель оценивает степень, в которой государственный бюджет и используемая для учета классификация соответствуют международным стандартам. Данный показатель включает в себя один параметр.

#### Параметр и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>4.1. Классификация бюджета</b>	
A	Подготовка бюджета, его исполнение и отчетность осуществляются с использованием каждого из уровней административной, экономической и функциональной классификаций, предусмотренных стандартами СГФ/КФОГУ, или классификаций, обеспечивающих подготовку согласованной документации, сопоставимой с данными стандартами. Программная классификация может служить заменой для второго уровня функциональной классификации если она применяется с таким уровнем детализации, который как минимум соответствует второму уровню функциональной классификации.
B	Подготовка бюджета, его исполнение и отчетность осуществляются с использованием административной, экономической (как минимум уровень "групп" стандарта СГФ - 3 знака) и функциональной классификации / функциональной классификации второго уровня, предусмотренных стандартами СГФ/КФОГУ, или классификаций, обеспечивающих подготовку согласованной документации, сопоставимой с данными стандартами.
C	Подготовка бюджета, его исполнение и отчетность осуществляются с использованием административной и экономической классификации, предусмотренной в стандартах СГФ/КФОГУ (как минимум второй уровень стандарта СГФ - 2 знака) или на классификаций, обеспечивающих подготовку согласованной документации, сопоставимой с данными стандартами.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.

#### Охват

БЦП.

#### Период для оценки

Последний заверченный финансовый год.

#### Руководство по оценке

Надежная система классификации позволяет отслеживать операции на всех этапах подготовки бюджета, его исполнения и отчетности в разрезе административных единиц, экономических категорий, функций/подфункций или программ. Бюджет должен быть представлен в таком формате, который отражает наиболее важные классификации. Классификация должна быть частью плана счетов правительства (классификация

бухгалтерского учета), чтобы обеспечить, что каждая операция учитывается по всем используемым классификациям. Бюджетная классификация и классификация бухгалтерского учета должны быть надежными и последовательно применяться, обеспечивая пользователям уверенность в том, что информация, отраженная по одной из классификаций, отражается и в отчетах, подготовленных по другой классификации.

Классификация СГФ является международно-признанной системой экономической и функциональной классификации операций, в которой доходы и расходы разбиваются на четыре и три уровня классификации соответственно. Несмотря на то, что международных стандартов программной классификации не существует, данный вид классификации может стать важным инструментом составления, управления бюджетом и подготовки отчетности. Метод применения подобной классификации должен объясняться в отчете, если на основании такой классификации присваивается самая высокая оценка. Если классификация СГФ не применяется, важно, чтобы применяемая классификация имела сопоставимые характеристики, касающиеся ясности, последовательности, надежности и широты охвата, свойственным СГФ. Специалисты, проводящие оценку, должны будут сделать вывод о качествах используемой классификации. Предпочтение следует отдавать использованию последней версии классификации СГФ, однако если используется более ранняя версия специалистам будет необходимо сделать вывод, насколько приемлема данная классификация. Специалисты, проводящие оценку, должны обосновать свое мнение в описании данного показателя в отчете.

Данный показатель оценивает весь ежегодный государственный бюджет, включая текущие и капитальные статьи, независимо от того насколько бюджет интегрирован, либо для его отдельных составляющих существуют свои процедуры подготовки бюджета и учета. В последнем случае требования присваиваемой оценки должны выполняться для каждого из процессов.

В странах богатых природными ресурсами, система классификации государственных доходов должна выделять такие источники доходов (это могут быть налоги, рентные платежи, премии, дивиденды, доля государства от прибыли с указанием основных сектора(ов), из которых получены такие доходы). В тексте оценки должно быть указано, существует ли такая классификация и связана ли она с классификацией бюджета и планом счетов.

## PI-5. Бюджетная документация

### Описание

Данный показатель оценивает полноту информации, представленной в годовой бюджетной документации, в сравнении с указанным списком основных и дополнительных элементов. В данном показателе имеется один параметр:

### Параметр и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>5.1. Бюджетная документация</b>	
A	Бюджетная документация содержит 10 элементов, включая все базовые элементы (1-4).
B	Бюджетная документация содержит 7 элементов, включая 3 базовых элемента (1-4).
C	Бюджетная документация содержит как минимум 3 базовых элемента (1-4).
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.

### Охват

БЦП.

### Период для оценки

Последний бюджет, представленный органу законодательной власти.

### Руководство по оценке

Под годовой бюджетной документацией понимается проект бюджета органа исполнительной власти на следующий финансовый год со вспомогательными документами в том виде, в котором представляются органам законодательной власти для рассмотрения и утверждения. Комплект документов, представляемых исполнительными органами власти, должен давать полную информацию о бюджетных прогнозах центрального правительства, проекте бюджета и результатах исполнения бюджета за текущий и предыдущие годы.<sup>1</sup>

Для оценки данного параметра учитывается количество элементов, которые вошли в пакет документов, представленных с последним проектом бюджета центрального правительства на очередной год. Для учета в оценке необходимо, чтобы требования, предъявляемые к информации, выполнялись в полном объеме.

Указанные элементы включают следующие:

### **Базовые элементы**

1. Прогноз дефицита бюджета, или его профицита, или операционного сальдо по методу начисления.
2. Результаты исполнения бюджета за предыдущий год в таком же формате, как и проект бюджета.
3. Бюджет на текущий финансовый год в таком же формате, как проект бюджета. Это может быть как уточненный бюджет, так и оценка его исполнения.
4. Сводные бюджетные данные о доходах и расходах, представленные в разбивке по основным категориям используемой классификации, включая данные за текущий и предыдущий годы с детализацией оценок доходов и расходов. (Классификация бюджета описана в показателе PI-4.)

<sup>1</sup> Используемая терминология: Текущий финансовый год (Т) - это финансовый год, в течение которого осуществляется подготовка и, обычно, представление проекта бюджета. Следующий год (Т+1) - это бюджетный год или финансовый год, на который готовится проект бюджета. Предыдущий год (Т-1) - это последний завершённый финансовый год. Последующие годы (Т+2, Т+3 и т. д.) - это финансовые годы, следующие за годом, для которого готовится проект бюджета. Термин 'последующие годы' также используется при рассмотрении среднесрочной перспектив бюджета в показателях PI-14, 15 и 16.

### **Дополнительные элементы**

5. Финансирование дефицита, с описанием планируемой структуры финансирования.
6. Макроэкономические предположения, в том числе приблизительные оценки по крайней мере следующих показателей: рост ВВП, инфляция, процентные ставки и обменный курс.
7. Сумма задолженности, в том числе подробные данные по крайней мере на начало текущего финансового года, представленные в соответствии с СГФ или другим сопоставимым стандартом.
8. Финансовые активы, в том числе подробные данные по крайней мере на начало текущего финансового года, представленные в соответствии с СГФ или другим сопоставимым стандартом.
9. Общая информация о фискальных рисках, включая такие условные обязательства, как гарантии и условные обязательства, связанные со структурой финансовых инструментов, таких как контракты о государственно-частном партнерстве (ГЧП) и т. д.
10. Разъяснения относительно влияния новых политических инициатив и новых крупных проектов государственных инвестиций на бюджет, с оценкой влияния на бюджет всех основных изменений политики доходов и/или основных изменений программ расходования средств.
11. Документация, относящаяся к среднесрочным бюджетно-налоговым прогнозам.
12. Информация о налоговых расходах.

## PI-6. Операции центрального правительства не учитываемые в финансовой отчетности

### Описание

Данный показатель измеряет масштаб доходов и расходов правительства, не охватываемых финансовой отчетностью центрального правительства. Он включает в себя три параметра и использует метод M2 (УС) для агрегирования баллов параметров.

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>6.1. Объем расходов, не учитываемых в финансовой отчетности</b>	
A	Объем расходов, не учитываемых в финансовой отчетности правительства, составляет менее 1% общей суммы расходов БЦП.
B	Объем расходов, не учитываемых в финансовой отчетности правительства, составляет менее 5% общей суммы расходов БЦП.
C	Объем расходов, не учитываемых в финансовой отчетности правительства, составляет менее 10% общей суммы расходов БЦП.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>6.2. Объем доходов, не учитываемых в финансовой отчетности</b>	
A	Объем доходов, не учитываемых в финансовой отчетности правительства, составляет менее 1% общей суммы доходов БЦП.
B	Объем доходов, не учитываемых в финансовой отчетности правительства, составляет менее 5% общей суммы доходов БЦП.
C	Объем доходов, не учитываемых в финансовой отчетности правительства, составляет менее 10% общей суммы доходов БЦП.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>6.3. Финансовая отчетность внебюджетных фондов</b>	
A	Подробная финансовая отчетность <b>всех</b> внебюджетных фондов представляется правительству ежегодно в течение как минимум трех месяцев после завершения финансового года.
B	Подробная финансовая отчетность <b>максимального числа</b> внебюджетных фондов представляется правительству ежегодно в течение как минимум трех месяцев после завершения финансового года.
C	Подробная финансовая отчетность <b>большинства</b> внебюджетных фондов представляется правительству ежегодно в течение как минимум трех месяцев после завершения финансового года.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.

### Охват

Центральное правительство (ЦП).

### Период для оценки

Последний заверченный финансовый год.

### Руководство по оценке

Фактическая финансовая отчетность, представляемая правительству, должна охватывать **все** бюджетные и внебюджетные виды деятельности центрального правительства для того, чтобы создать полную картину доходов и расходов по каждой из категорий. Это возможно только в случае, если расходы и доходы

внебюджетных фондов, а также расходы и доходы от внебюджетной деятельности бюджетных единиц незначительны, или если подобные доходы и расходы включаются в фактическую финансовую отчетность центрального правительства.

**Параметр 6.1** оценивает величину расходов бюджетных и внебюджетных единиц (включая фонды социального обеспечения), не учтенных в государственной финансовой отчетности. Подобные расходы могут включать расходование средств за счет поступающих бюджетным и внебюджетным единицам сборов и платежей, оставляемых ими в своем распоряжении за рамками утвержденного бюджета, а также расходы проектов, финансируемых из внешних источников (в случае, если они не учитываются в финансовой отчетности центрального правительства).

**Параметр 6.2** оценивает величину доходов, получаемых бюджетными и внебюджетными единицами (включая фонды социального обеспечения), не учтенных в государственной финансовой отчетности. Подобные доходы могут включать доходы, получаемые внебюджетными единицами в виде бюджетных трансфертов или других доходов, доходы от проектов, финансируемых донорами, а также дополнительные сборы и платежи сверх их количества и величины, утвержденной бюджетом.

**Параметр 6.3** оценивает степень представления внебюджетными единицами своей фактической финансовой отчетности центральному правительству. Годовая финансовая отчетность должна быть полной и должна представляться своевременно в соответствии с требованиями о предоставлении отчетности бюджетным центральным правительством (см. PI-30). Эта информация должна включать подробные данные о фактических доходах, расходах, активах, обязательствах, гарантиях и долгосрочных обязательствах. Отдельный показатель (PI-29) оценивает степень, в которой единицы бюджетного центрального правительства представляют финансовые отчеты для аудита.

Отчет ГРФП, Раздел 2, *таблица 2.6: Структура финансов центрального правительства – параметры бюджета и таблица 2.7: Структура финансов центрального правительства - фактические расходы*, показывают структуру финансов правительства в части совокупных расходов бюджета и внебюджетных фондов, включая фонды социального обеспечения.

### **Определения**

В соответствии с Руководством МВФ СГФ 2014 **внебюджетными** считаются единицы, имеющие свои индивидуальные бюджеты, но не полностью входящие в состав основного бюджет. Специалистам, проводящим оценку, следует обращаться к Руководству СГФ для получения дополнительной информации и разъяснений о том какие учреждения, доходы и расходы считаются внебюджетными при оценке данного показателя.

## PI-7 Трансферты местным органам власти

### Описание

Данный показатель оценивает прозрачность и своевременность выделения центральным правительством трансфертов местным органам власти, имеющим к нему непосредственное финансовое отношение. Показатель рассматривает основания для выделения трансфертов из центрального правительства, а также то, насколько своевременно получают местные органы власти информацию об их распределении для того, чтобы учесть ее при планировании бюджета. Показатель включает в себя два параметра и использует метод M2 (УС) для агрегирования баллов параметров.

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>7.1 Система распределения трансфертов</b>	
A	Горизонтальное распределение <b>всех</b> трансфертов местным органам власти от центрального правительства определяется прозрачными системами, основанными на правилах.
B	Горизонтальное распределение <b>максимального количества</b> трансфертов местным органам власти от центрального правительства определяется прозрачными системами, основанными на правилах.
C	Горизонтальное распределение <b>некоторых</b> трансфертов местным органам власти от центрального правительства определяется прозрачными системами, основанными на правилах.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>7.2 Своевременность информации о трансфертах</b>	
A	Процесс, в соответствии с которым местные органы власти получают информацию о годовой величине причитающихся им трансфертов, устанавливается стандартным бюджетным календарем, который в основном соблюдается, и который содержит ясную и достаточно подробную информацию для местных органов власти, что дает им как минимум шесть недель для своевременного планирования своего бюджета.
B	Процесс, в соответствии с которым местные органы власти получают информацию о годовой величине причитающихся им трансфертов, устанавливается стандартным бюджетным календарем, который содержит ясную и достаточно подробную информацию для местных органов власти, что дает им как минимум четыре недели для своевременного планирования своего бюджета.
C	В бюджетных процедурах могут наблюдаться значительные задержки. Информация о годовой величине трансфертов направляется местным органам власти до начала их финансового года (возможно после принятия решений ими решений об утверждении бюджетов).
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.

### Охват

ЦП и местные органы власти, имеющие к нему непосредственное финансовое отношение.

### Период для оценки

Последний завершенный финансовый год.

### Руководство по оценке

Данный показатель изучает порядок выделения центральным правительством трансфертов местным органам власти, а также оценивает своевременность предоставления информации о трансфертах. Финансовая отчетность местных органов власти и фискальных рисках, создаваемых для центрального правительства местными органами власти, рассматриваются в показателе PI-10.

**Параметр 7.1** оценивает то, насколько процесс составления бюджета и фактического распределения обусловленных и необусловленных трансфертов является прозрачным и основанным на правилах. Трансферты, выделяемые местным органам власти для финансирования их расходов, могут существовать в форме необусловленных дотаций (направления использования которых определяются местными органами власти в рамках их бюджетов), или в форме обусловленных (целевых) дотаций в адрес местных органов власти для осуществления ими обязательств, касающихся оказания определенных услуг или финансирования расходов (например, в рамках функций или программ, и как правило в соответствии с предварительно утвержденными стандартами, установленными нормативными актами или политикой). Общий уровень дотаций (т. е. их распределение по вертикали) обычно определяется центральным правительством, руководствующимся соображениями бюджетной политики), или в рамках предусмотренного конституцией процесса переговоров и не оценивается при помощи данного показателя. Однако, для обеспечения прозрачности распределения ресурсов и предсказуемости наличия средств для планирования и исполнения программ расходов местных органов власти на среднесрочную перспективу необходимы четко сформулированные критерии распределения дотаций между местными органами власти, например, формулы для распределения средств по горизонтали. При оценке требуется учитывать все виды бюджетно-налоговых трансфертов выделяемых центральным правительством соответствующим местным органам власти. Если для отдельных видов трансфертов используются разные формулы или критерии, то общую оценку следует выполнять на основании их средневзвешенного значения.

**Параметр 7.2** оценивает своевременность предоставления центральными органами власти надежной информации в адрес местных органов власти о распределении трансфертов на следующий год. Местным органам власти важно заблаговременно получать информацию о годовых объемах средств, выделяемых им центральным правительством, задолго до завершения (предпочтительно до начала) процесса подготовки собственных бюджетов. Предоставление информации о трансфертах местным органам власти должно регулироваться годовым бюджетным календарем центрального правительства, который должен обеспечить наличие надежной информации о трансфертах на более ранних этапах бюджетного цикла.

---

2 Различие между местными органами власти и подразделениями центрального правительства объясняется в Руководстве СГФ, Глава 2.

## PI-8. Информация об эффективности оказания услуг

### Описание

Данный показатель оценивает информацию об эффективности оказания услуг, содержащуюся в проекте бюджета исполнительных органов власти или во вспомогательной документации к ней, а также в годовых отчетах. Показатель также рассматривает, проводится ли аудит или оценки эффективности. Он также оценивает насколько хорошо собирается и учитывается информация о ресурсах, получаемых учреждениями, оказывающими услуги. Показатель включает в себя четыре параметра и использует метод M2 (УС) для агрегирования баллов параметров.

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>8.1. Планирование оказания услуг</b>	
A	Ежегодно публикуется информация о целях политики или программ, ключевых показателях эффективности, планируемых промежуточных <u>и</u> итоговых результатах работы <b>максимального количества</b> министерств (с разбивкой по программам или функциям).
B	Ежегодно публикуется информация о целях политики или программ, ключевых показателях эффективности, планируемых промежуточных <u>или</u> итоговых результатах работы <b>максимального количества</b> министерств.
C	Ежегодно публикуется информация о мероприятиях, планируемых к осуществлению в рамках реализации политики или программ, <b>большинством</b> министерств <u>или</u> имеется система показателей эффективности, включающая в себя промежуточные и итоговые результаты работы <b>большинства</b> министерств.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>8.2. Достигнутая эффективность оказания услуг</b>	
A	Ежегодно публикуется количественная информация о достигнутых промежуточных <u>и</u> итоговых результатах для <b>максимального количества</b> министерств (с разбивкой по программам или функциям).
B	Ежегодно публикуется количественная информация о достигнутых промежуточных <u>или</u> итоговых результатах для <b>максимального количества</b> министерств.
C	Ежегодно публикуется информация о мероприятиях, осуществляемых <b>большинством</b> министерств.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>8.3. Ресурсы, получаемые учреждениями, оказывающими услуги</b>	
A	Информация о ресурсах, получаемых учреждениями, оказывающими услуги, собирается и учитывается как минимум по двум крупным министерствам с разбивкой по источникам финансирования. Отчет, содержащий данную информацию, готовится как минимум ежегодно.
B	Информация о ресурсах, получаемая учреждениями, оказывающими услуги, собирается и учитывается как минимум по одному крупному министерству. Отчет, содержащий данную информацию, готовится как минимум ежегодно.
C	В один год из последних трех лет как минимум по одному крупному министерству проводился анализ ресурсов, полученных учреждениями, оказывающими услуги.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>8.4. Оценка эффективности оказания услуг</b>	

A	Независимые оценки эффективности и результативности оказания услуг проводились как минимум один раз за последние три года с опубликованием их результатов, охватывая <b>максимальное число</b> министерств.
B	Оценки эффективности и результативности оказания услуг проводились как минимум один раз за последние три года с опубликованием их результатов, охватывая <b>большинство</b> министерств.
C	Оценки эффективности или результативности оказания услуг проводились как минимум один раз за последние три года, охватывая <b>некоторые</b> министерства.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.

### *Охват*

ЦП. Услуги, управление и финансирование которых осуществляется другими уровнями государственной власти, также должны включаться в состав, если ЦП предоставляет существенный объем их финансирования путем возмещения расходов, выделения целевых дотаций или путем использования других уровней государственной власти в качестве исполнителей.

### *Период для оценки*

**Параметр 8.1:** Показатели эффективности и промежуточные и итоговые результаты, запланированные на следующий финансовый год.

**Параметр 8.2:** Промежуточные итоговые результаты последнего завершеного финансового года.

**Параметры 8.3 и 8.4:** Последние три завершеного финансовых года.

### *Руководство по оценке*

Данный показатель уделяет основное внимание доступности, охвату и своевременности информации об оказании услуг государством и степени в которой подобная информация может способствовать улучшению результативности и операционной эффективности данных услуг. Органам законодательной власти, государственным служащим и широкой общественности важно знать, получают ли учреждения, оказывающие услуги, предусмотренные для них ресурсы.

Содействие улучшению операционной эффективности оказания услуг является ключевой целью системы УГФ. Включение информации об эффективности в бюджетную документацию считается хорошей международной практикой. Она улучшает подотчетность органов исполнительной власти в отношении запланированных и достигаемых промежуточных и итоговых результатов государственных программ и услуг. Органы законодательной власти все чаще требуют такую информацию об эффективности оказания услуг при рассмотрении проекта бюджета органа исполнительной власти, хотя органы законодательной власти и не обязаны утверждать плановые параметры эффективности.

Для данного показателя в качестве государственных учреждений, публикующих информацию об эффективности, были выбраны министерства. Вместо министерств можно использовать другие институциональные единицы, если информация об эффективности публикуется только ими - например, это могут быть отдельные бюджетные учреждения или структурами, или комбинациями министерств и прочих структур.

**Параметр 8.1** оценивает степень, в которой ключевые показатели эффективности в отношении запланированных промежуточных и итоговых результатов программ или услуг, финансируемых из бюджета, включены в проект бюджета органа исполнительной власти или вспомогательные документы к нему (на уровне функций, программ или учреждений).

**Параметр 8.2** рассматривает степень, в которой информация о достигнутой эффективности промежуточных и итоговых результатов представлена либо в проекте бюджета органа исполнительной власти, либо в годовом отчете, либо в другом государственном документе в формате и на уровне (программ или единиц), сопоставимом с ранее принятыми в рамках ежегодного или среднесрочного бюджета планами.

**Параметр 8.3** измеряет степень доступности информации о ресурсах, получаемых учреждениями, оказывающими услуги (такими как школы и учреждения первичного медицинского обслуживания), как минимум двух крупных министерств, а также наличие информации об источниках этих средств. Информация о таких ресурсах, получаемая министерствами, должна использоваться для сравнения эффективности оказания услуг с фактическим объемом полученных ресурсов. Обоснование выбора конкретных министерств для включения в оценку по данному параметру должно указываться в отчете.

**Параметр 8.4** рассматривает степень, в которой планирование оказания услуг государством, а также целесообразность, эффективность и результативность данных услуг систематически оцениваются в ходе оценки эффективности программ или деятельности. Такие оценки принимаются во внимание в рамках данного параметра, если они охватывают **все** или существенную часть оказания услуг, либо если такие оценки эффективности охватывают несколько функций, включая функции, связанные с оказанием услуг. В данном контексте независимость оценки подразумевает, что она выполняется отдельным органом, который не подчиняется органу, оказывающему услуги. Он может быть частью того же учреждения, но подчиняться непосредственно руководителю или исполнительному комитету. Например, это может быть департамент, на который возложена функция проведения независимой оценки или анализа работы учреждений, таким подразделением может быть отдел внутреннего аудита. Подобные оценки могут также проводиться органами государственного внешнего аудита и могут носить название "аудита эффективности". Аудиты эффективности включены в данный параметр и не входят в охват показателя PI-30: Внешний аудит.

### *Определения*

В рамках данного показателя термин "оказание услуг" относится к программам или услугам, которые предоставляются либо всему населению, либо направлены на отдельные целевые группы граждан, и которые полностью или частично финансируются за счет государственных средств. Сюда входят такие услуги, как образование и обучение, здравоохранение, социальная поддержка и поддержка общин, охрана правопорядка, строительство и обслуживание дорог, поддержка сельского хозяйства, водоснабжение и водоотведение, а также прочие услуги. Сюда не входят услуги, оказываемые на коммерческой основе через государственные корпорации. Также, к данным услугам не относятся функции политики, общегосударственные расходы, а также регуляторные функции, выполняемые правительством, хотя данные об эффективности данных видов деятельности могут учитываться для целей внутреннего управления. Поименовано, сюда не входят оборона и национальная безопасность. "Учреждение, оказывающее услуги" определяется как учреждение, непосредственно оказывающее услуги потребителю, например школа или учреждение первичного медицинского обслуживания.

Под "информацией об эффективности" понимаются промежуточные и итоговые результаты, а также запланированные или достигнутые по сравнению с этими показателями результаты. Промежуточные показатели количественно измеряют достигнутые результаты, оказанные или запланированные услуги. Итоговые показатели измеряют итоговые результаты, влияние или эффективность оказанных услуг и промежуточных результатов. Более совершенные системы оценки эффективности также могут оценивать воздействие расходов бюджета на гендерные аспекты, что осуществляется путем сбора и анализа данных о промежуточных и итоговых результатах, детализированных по гендерному признаку.

## PI-9. Доступ общественности к бюджетно-налоговой информации

### Описание

Данный показатель оценивает полноту доступной для общественности бюджетно-налоговой информации, принимая во внимание наличие отдельных элементов информации, доступ общественности к которым считается критическим. Данный показатель включает в себя один параметр.

### Параметр и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>9.1. Доступ общественности к бюджетно-налоговой информации</b>	
A	Правительство в соответствии с установленными сроками обеспечивает общественности доступ к восьми элементам информации, включая все пять базовых элементов.
B	Правительство в соответствии с установленными сроками обеспечивает общественности доступ к шести элементам информации, включая как минимум четыре базовых элемента.
C	Правительство в соответствии с установленными сроками обеспечивает общественности доступ к четырем базовым элементам информации.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.

### Охват

БЦП.

### Период для оценки

Последний завершённый финансовый год.

### Руководство по оценке

Прозрачность бюджетно-налоговой сферы зависит от того, обеспечивается ли легкий доступ общественности к информации о государственных планах, ситуации и эффективности этой сферы. Доступ общественности определяется как возможность получить информацию без каких-либо ограничений, сборов, в рамках разумных сроков и без обязательной регистрации, если иное не оправдано в связи с особыми обстоятельствами, присущими данному государству. Приводимые правительством основания для ограничения доступа к такой информации должны указываться в отчете там, где это применимо.

Критическим считается доступ общественности к следующей информации:

### **Базовые элементы**

- 1. Документация к ежегодному проекту бюджета исполнительной власти.** Доступ к полному набору документации к ежегодному проекту бюджета исполнительной власти (которая более детально описывается в показателе PI-5) предоставляется общественности в течение одной недели после передачи данной документации исполнительной властью органам законодательной власти.
- 2. Утвержденный бюджет.** Ежегодный закон о бюджете, утвержденный органами законодательной власти, публикуется в течение двух недель после его принятия.
- 3. Отчёты об исполнении бюджета, предоставляемые в течение года.** Доступ общественности к этим отчетам (оцениваемым показателем PI-28) предоставляется в течение одного месяца с даты их выпуска.
- 4. Годовой отчет об исполнении бюджета.** Доступ общественности к данному отчету предоставляется в

течение шести месяцев со дня завершения финансового года.

**5. Проверенный годовой финансовый отчет, включающий или сопровождаемый заключением внешнего аудита.** Доступ общественности к отчетам предоставляется в течение двенадцати месяцев со дня завершения финансового года.

### **Дополнительные элементы**

**6. Доклад о проекте бюджета.** Доступ общественности к широкому перечню параметров, на которых основаны предложения органа исполнительной власти по проекту расходов бюджета, таких как планируемые доходы и задолженность, обеспечивается в течение как минимум четырех месяцев до начала финансового года.

**7. Прочие отчеты внешнего аудита.** Доступ общественности ко **всем** не конфиденциальным отчетам аудита консолидированных операций центрального правительства обеспечивается в течение шести месяцев после их предоставления.

**8. Краткая информация о проекте бюджета.** Доступ к ясной и простой краткой информации о проекте бюджета органа исполнительной власти или об утвержденном бюджете предоставляется широкой общественности (такой документ часто называется "гражданским бюджетом") в течение двух недель со дня представления проекта бюджета органам законодательной власти и в течение одного месяца со дня утверждения бюджета. Данная информация по возможности должна переводиться на наиболее распространенные местные языки.

**9. Макроэкономические прогнозы.** Доступ к прогнозам, оцениваемым показателем PI-14.1, обеспечивается в течение одной недели со дня их одобрения.

В описательной части оценки необходимо также дать пояснения о качестве предоставляемой общественности информации. Особое внимание следует уделить таким аспектам, как доступность языка и структуры; удобство восприятия информации; наличие кратких версий больших документов; а также средства, используемые для облегчения доступа к информации, таким как веб-сайты, средства массовой информации, доски объявлений для информации, актуальной на местном уровне.



## КОМПОНЕНТ ТРИ: Управление активами и обязательствами

### PI-10. Отчетность о фискальных рисках

#### Описание

Данный показатель измеряет степень, в которой в отчетность содержит информацию о фискальных рисках центрального правительства. Фискальные риски могут возникать в результате неблагоприятных макроэкономических ситуаций, в связи с финансовым положением местных органов власти или государственных корпораций и условными обязательствами, вытекающими из программ и мероприятий центрального правительства, включая его внебюджетные единицы. Они также могут возникать из-за прочих косвенных и внешних рисков, таких как сбои на рынках и стихийные бедствия. Данный показатель включает в себя три параметра и использует метод **M2 (УС)** для агрегирования баллов параметров.

#### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>10.1. Мониторинг государственных корпораций</b>	
A	Проаудированные годовые финансовые отчеты <b>всех</b> государственных корпораций публикуются в течение шести месяцев с даты завершения финансового года. Консолидированный отчет о финансовом положении сектора государственных корпораций публикуется центральным правительством ежегодно.
B	Проаудированные годовые финансовые отчеты <b>максимального числа</b> государственных корпораций публикуются в течение шести месяцев с даты завершения финансового года.
C	Правительство получает финансовые отчеты от <b>максимального числа</b> государственных корпораций в течение девяти месяцев с даты завершения финансового года.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>10.2. Мониторинг местных органов власти</b>	
A	Проаудированные годовые финансовые отчеты <b>всех</b> местных органов власти публикуются в течение девяти месяцев с даты завершения финансового года. Консолидированный отчет о финансовом положении <b>всех</b> местных органов власти публикуется как минимум ежегодно.
B	Проаудированные годовые финансовые отчеты <b>максимального числа</b> местных органов власти публикуются как минимум ежегодно в течение девяти месяцев с даты завершения финансового года.
C	Не прошедшие аудит отчеты о финансовом положении и эффективности <b>большинства</b> местных органов власти публикуются как минимум ежегодно в течение девяти месяцев с даты завершения финансового года.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>10.3. Условные обязательства и прочие фискальные риски</b>	
A	Центральное правительство ежегодно публикует отчет, в котором обобщается и количественно оценивается информация о <b>всех</b> существенных условных обязательствах и прочих фискальных рисках центрального правительства.
B	Органы и ведомства центрального правительства в своих финансовых отчетах количественно оценивают <b>максимальное число</b> существенных условных обязательств.
C	Органы и ведомства центрального правительства в своих финансовых отчетах количественно оценивают <b>некоторые</b> существенные условные обязательства.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.

### *Охват*

**Параметр 10.1:** Государственные корпорации, контролируемые ЦП.

**Параметр 10.2:** Органы местной власти, имеющие непосредственные бюджетно-налоговые отношения с ЦП.

**Параметр 10.3:** ЦП.

### *Период для оценки*

Последний завершенный финансовый год.

### *Руководство по оценке*

Обычно центральное правительство выполняет формальную функцию надзора в отношении прочих единиц государственного сектора, и оно должно быть в курсе, осуществлять мониторинг и централизованно управлять любыми бюджетно-налоговыми рисками, возникающими со стороны данных структур. Кроме этого, по политическим причинам центральное правительство может быть обязано брать на себя ответственность за финансовый дефолт других единиц, таких как учреждения банковского сектора, даже при отсутствии формальной функции надзора или законных обязательств. Поэтому, необходимо наличие соответствующих процедур мониторинга данных рисков на уровне всего государственного сектора.

Фискальные риски, создаваемые государственными корпорациями и прочими структурированными финансовыми инструментами (такими как ГЧП), могут принимать форму обслуживания задолженности в случае дефолта по государственным гарантиям. Они должны входить в состав условных обязательств центрального правительства и включаться в годовые финансовые отчеты. Также в отчет должны включаться риски невыполнения своих долговых обязательств государственными корпорациями, даже если по ним не предоставлялись гарантии центрального правительства. К фискальным рискам также могут относиться операционные потери, вызываемые не обеспеченными финансированием квазифискальными операциями, такими как операции центрального банка, большие суммы просроченной задолженности по расходам бюджета, не обеспеченные финансированием обязательства государственных корпораций по оказанию государственных услуг и обязательства по пенсионному обеспечению. К существенным рискам относят те риски, которые потенциально достаточно велики для того, чтобы привести к срочной необходимости перераспределения ресурсов, выделенных на другие цели, или которые могут потребовать от правительств увеличения заимствований для финансирования действий, направленных на ликвидацию последствий событий, связанных с данными рисками.

**Параметр 10.1** оценивает степень, в которой информация о финансовом положении и соответствующих фискальных рисках государственных корпораций центрального правительства может быть получена из прошедших аудит годовых финансовых отчетов. Он также оценивает степень, в которой центральное правительство ежегодно публикует консолидированный отчет о финансовом положении сектора государственных корпораций.

**Параметр 10.2** оценивает степень, в которой информация о финансовом положении, включая сведения о потенциальном влиянии фискальных рисков на центральное правительство, может быть получена из годовых финансовых отчетов местных органов власти. Он также оценивает, публикует ли центральное правительство ежегодно консолидированный отчет о финансовом положении сектора местных органов власти. Фискальные риски, создаваемые местными органами власти, могут принимать форму дефолта по обслуживанию задолженности (гарантированные или не гарантированные центральным правительством), операционных потерь, вызываемых необеспеченными финансированием квазифискальными операциями местных органов власти, просроченной задолженностью по расходам бюджета и необеспеченными финансированием обязательствами по пенсионному обеспечению. Мониторинг чистой финансовой позиции местных органов власти, имеющих непосредственные бюджетно-налоговые отношения с центральным

правительством, должен осуществляться как минимум ежегодно, при этом, важная информация о фискальных рисках должна сообщаться должностным лицам центрального правительства, отвечающим за надзор за местными органами власти.

**Параметр 10.3** оценивает мониторинг и отчетность центрального правительства о прямых условных обязательствах, вытекающих из реализуемых им программ и мероприятий, включая программы и мероприятия внебюджетных единиц. Прямые условные обязательства включают в себя государственные гарантии, предоставляемые по таким займам, как ипотечные займы, кредиты на обучение, сельскохозяйственные займы и займы малому бизнесу. К прямым условным обязательствам также относятся схемы государственного страхования, такие как страхование банковских вкладов, страхование частных пенсионных фондов и страхование урожая. Также необходимо учитывать финансовые последствия текущих судебных споров и решений, хотя зачастую им трудно дать количественную оценку. В отчет также должна включаться информация о государственных гарантиях в отношении не суверенных заимствований предприятиями частного сектора и сведения о гарантиях для различных типов частных инвестиций, включая такие специальные финансовые инструменты, как ГЧП. Во многих странах правительства участвуют в ГЧП для финансирования услуг, предоставляемых общественности. Хотя прямых гарантий при этом не выдается, подобные отношения практически всегда приводят к созданию условных обязательств для правительства, возникающих в случае, если коммерческие условия контракта не выполняются. Например, после строительства дороги, эксплуатируемой частным сектором, запланированный размер сборов платы за проезд может не достигаться. Подобные условные обязательства могут привести к существенному и вполне измеримому финансовому риску для правительства, и поэтому они должны учитываться при оценке данного показателя.

Существенные условные обязательства определяются как обязательства, потенциальный размер которых превышает 0,5 процента от общих расходов БЦП, и в отношении которых может потребоваться выделение дополнительных бюджетных ассигнований со стороны органов законодательной власти. Параметр 10.3 не оценивает прямые условные обязательства, возникающие в результате деятельности государственных корпораций и местных органов власти, так как эти обязательства оцениваются параметрами 10.1 и 10.2 соответственно.

Косвенные условные обязательства, такие как антикризисные меры, банкротство не обеспеченных гарантиями пенсионных фондов, стихийные бедствия, вооруженные конфликты и прочие возможные события, также представляют значительные риски. Они не имеют юридической основы и их трудно выразить количественно. Тем не менее, наличие количественной оценки подобных рисков должно указываться в описательной части отчета по данному показателю.

### *Определение*

Для целей данного показателя **государственные корпорации** определяются в соответствии с СГФ 2014. В связи с этим возможно, что отдельные институциональные единицы, законно учрежденные как корпорации, могут не классифицироваться как корпорации для целей составления статистики, в случае если они не продают свою продукцию по экономически значимым ценам. Для получения дополнительной информации и разъяснений специалисты, проводящие оценку, должны обращаться к Руководству СГФ.

## PI-11. Управление государственными инвестициями

### Описание

Данный показатель оценивает процессы экономической оценки, отбора, оценки стоимости и мониторинга правительством проектов государственных инвестиций, при этом особое внимание уделяется самым крупным и наиболее значимым проектам. Показатель включает в себя четыре параметра и использует метод M2 (УС) для агрегирования баллов параметров.

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>11.1. Экономическая экспертиза инвестиционных предложений</b>	
A	Экономическая экспертиза проводится в соответствии с утвержденными национальными руководящими указаниями для <b>всех</b> крупных инвестиционных проектов, а ее результаты публикуются. Результаты экономической экспертизы рассматриваются другим, нежели финансирующим проект, органом.
B	Экономическая экспертиза проводится в соответствии с утвержденными национальными руководящими указаниями для <b>максимального количества</b> крупных инвестиционных проектов, и некоторые из ее результатов публикуются. Результаты экономической экспертизы рассматриваются другим, нежели финансирующим проект, органом.
C	Экономическая экспертиза проводится для оценки <b>некоторых</b> крупных инвестиционных проектов.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>11.2. Отбор инвестиционных проектов</b>	
A	До включения проектов в бюджет, <b>все</b> крупные инвестиционные проекты ранжируются органом центрального правительства на основании опубликованных стандартных критериев по отбору проектов.
B	До включения проектов в бюджет, <b>максимальное число</b> крупных инвестиционных проектов ранжируются органом центрального правительства на основании стандартных критериев по отбору проектов.
C	До включения проектов в бюджет, орган центрального правительства расставляет приоритеты для <b>некоторых</b> из крупных инвестиционных проектов.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>11.3. Расчет стоимости инвестиционных проектов</b>	
A	Прогнозы стоимости крупных инвестиционных проектов за полный срок их эксплуатации, включая как капитальные, так и текущие расходы, а также разбивку по годам как минимум на следующие три года, входят в состав бюджетной документации.
B	Прогнозы общей капитальной стоимости крупных инвестиционных проектов, а также разбивка капитальных расходов по годам и оценка текущих расходов на следующие три года, входят в состав бюджетной документации.
C	Прогнозы общей капитальной стоимости крупных инвестиционных проектов, а также информация о капитальных расходах на следующий бюджетный год входят в состав бюджетной документации.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>11.4. Мониторинг инвестиционных проектов</b>	

A	Государственное учреждение, реализующее крупные инвестиционные проекты, выполняет мониторинг общей стоимости и физического прогресса проектов в ходе их реализации. Наблюдается высокий уровень соблюдения существующих стандартных процедур и правил реализации проектов. Информация о реализации крупных инвестиционных проектов ежегодно публикуется в бюджетной документации или в других отчетах.
B	Государственное учреждение, реализующее крупные инвестиционные проекты, выполняет мониторинг общей стоимости и физического прогресса проектов. Существуют стандартные процедуры и правила реализации проектов, информация о реализации крупных инвестиционных проектов публикуется ежегодно.
C	Государственное учреждение, реализующее крупные инвестиционные проекты, выполняет мониторинг общей стоимости и физического прогресса проектов. Информация о реализации крупных инвестиционных проектов готовится ежегодно.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.

### Охват

ЦП.

### Период для оценки

Последний завершённый финансовый год.

### Руководство по оценке

Государственные инвестиции являются ключевым фактором для достижения и поддержания экономического роста, выполнения стратегических целей политики и удовлетворения национальных потребностей в оказании услуг. В периоды экономического спада государства стремятся защитить свои финансовые ресурсы, чтобы удовлетворять инвестиционные потребности. Во времена экономического роста, государствам обычно приходится расставлять приоритеты выбирая из многих имеющихся инвестиционных проектов. Существует множество различных национальных подходов к управлению государственными инвестициями (УГИ). Однако, существуют и общие требования к выполняемым ими функциями. В рамках данного показателя делается попытка выявить четыре наиболее важных параметра.

С помощью этого показателя можно оценить любую из систем УГФ, включая системы с отдельными процессами и институтами, предназначенными для управления текущими и капитальными расходами. Термин "крупный инвестиционный проект" включает также проекты, реализуемые на основе таких структурированных финансовых инструментов, как ГЧП.

В рамках данного показателя "крупные инвестиционные проекты" определяются как проекты, отвечающие следующим критериям:

- Общий размер инвестиций, предусмотренных проектом, составляет 1 процент и более от общей годовой величины расходов бюджета; и
- Проект входит в число 10 самых крупных проектов (по общему размеру инвестиций) пяти наиболее крупных (с точки зрения приходящихся на них инвестиционных расходов) учреждений центрального правительства.

Если правительство использует иное определение крупных инвестиционных проектов, которое как минимум соответствует данным критериям и может упростить сбор информации, специалист по оценке может использовать это определение, однако расчет баллов должен выполняться, опираясь на определение, представленное в данном руководстве.

**Параметр 11.1** оценивает степень, в которой надежные методы оценки, основанные на экономическом

анализе, используются для проведения анализа экономической целесообразности или предварительной экспертизы крупных инвестиционных проектов, а также то, публикуются ли результаты таких исследований. Существуют различные виды экономического анализа, характеризующиеся различным охватом и областями, которым уделяется повышенное внимание. Они включают экономический анализ внешних факторов, иногда именуемых социальными или экономическими издержками и льготами, предусмотренными политикой, а также воздействия на здоровье людей и окружающую среду. При проведении экономического анализа часто применяются особые методы, такие как анализ затрат и выгод, анализ эффективности затрат и анализ по нескольким критериям. Для того, чтобы оценка была объективной, ее результаты должны рассматриваться другим, нежели финансирующим проект, органом. Результаты экономической оценки, на основании которой принимаются решения, должны быть достаточно свежими, поскольку выводы устаревшей оценки (по сравнению с которой существенно изменились условия на рынке) не смогут быть полезной основой для принятия решений.

**Параметр 11.2** оценивает насколько в процессе отбора проектов между ними расставляются приоритеты на основании четко определенных критериев. Строгий и прозрачный порядок отбора инвестиционных проектов нацелен на улучшение эффективности и результативности государственных инвестиций. Данный параметр требует, чтобы правительства на центральном уровне рассматривали результаты оценки крупных инвестиционных проектов перед их включением в проект бюджета, направляемого органам законодательной власти. Также требуется, чтобы правительства публиковали и соблюдали стандартные критерии по выбору проектов. Термин "стандартные критерии" означает набор официальных процедур, утвержденных правительством, который используется для каждого проекта или группы взаимосвязанных проектов, обладающих общими характеристиками, как самими учреждениями, так и на уровне всего центрального правительства.

**Параметр 11.3** оценивает то, включает ли бюджетная документация среднесрочные оценки стоимости инвестиционных проектов с учетом полного срока их эксплуатации, а также то, полностью ли интегрированы процессы подготовки и рассмотрения капитальных и текущих расходов бюджета. Надлежащее управление бюджетом требует подготовки полных перспективных оценок капитальных и текущих расходов бюджета за весь жизненный цикл инвестиций. Оценки текущих расходов на последующую эксплуатацию объектов, необходимы для планирования и включения их в бюджеты последующих периодов. От качества финансового анализа инвестиционных проектов зависит эффективность управления бюджетом и денежными потоками, а также результаты анализа затрат и выгод по проекту.

**Параметр 11.4** оценивает наличие эффективной системы мониторинга и отчетности в отношении проектов, необходимой для обеспечения оптимального соотношения цены и качества, а также соблюдения требований финансового контроля и управления закупками. В системе мониторинга должен вестись учет как хода физической реализации проекта, так и его финансирования, включая оценки текущих работ. Система также должна позволять формировать периодические отчеты для целей мониторинга. Система мониторинга должна охватывать проекты с момента их утверждения и в течение срока их реализации. Такая система должна обеспечивать возможность отслеживать связь между платежами поставщикам и физическим прогрессом проекта. В системе также должна быть возможность определять отклонения от планов и необходимые меры реагирования на них.

Отдельные важные вопросы, касающиеся управления государственными инвестициями, не рассматриваются в данном показателе в явном виде, однако, они оцениваются другими показателями: <sup>3</sup> (а) проблема соответствия инвестиционных проектов целям национальной или отраслевой политики рассматривается в показателе PI-16; (b) качество процесса закупок, например, степень, в которой разрабатывается надежный и полный план закупок, охватывается показателем PI-24; (c) вопрос управления активами, включая поддерживаемый в хорошем состоянии реестр активов, содержащий точную информацию, рассматривается в показателе PI-12.

Баллы В и С могут присваиваться данному параметру, если в состав информации, которая регулярно отслеживается, указывается в отчетности или готовится, соответственно, входит информация как минимум по **некоторым** крупным инвестиционным проектам.

---

3 На практике существует множество факторов, связанных с особенностями государственного сектора в целом, которые могут влиять на реализацию проектов. Они включают в себя потенциал для реализации проекта, управление совокупными расходами проекта (которое основывается на системе учета, дающей информацию для отчетности о стоимости проекта), порядок эксплуатации объекта, а также правила и процедуры последующей оценки реализации проекта.

## PI-12. Управление государственными активами

### Описание

Данный показатель оценивает процесс управления и мониторинга государственных активов, а также прозрачность их выбытия. Он включает в себя три параметра и использует метод М2 (УС) для агрегирования баллов параметров.

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>12.1. Мониторинг финансовых активов</b>	
A	Правительство ведет учет своих вложений по <b>всем</b> категориям финансовых активов, которые признаются по их справедливой или рыночной стоимости в соответствии с международными стандартами бухгалтерского учета. Информация о состоянии портфеля финансовых активов публикуется ежегодно.
B	Правительство ведет учет своих вложений по основным категориям финансовых активов, которые признаются по стоимости на дату их приобретения или по справедливой стоимости. Информация о состоянии портфеля основных категорий финансовых активов публикуется ежегодно.
C	Правительство ведет учет своих вложений по основным категориям финансовых активов.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>12.2. Мониторинг нефинансовых активов</b>	
A	Правительство ведет реестр основных средств, земельных участков и (где применимо) недр, находящихся в его владении, включая информацию об их использовании и сроке службы, которая публикуется ежегодно.
B	Правительство ведет реестр основных средств, находящихся в его владении, включая информацию об их использовании и сроке службы, которая публикуется. Реестр земельных участков и (где применимо) недр также ведется.
C	Правительство ведет реестр основных средств, находящихся в его владении, и собирает частичную информацию об их использовании и сроке службы.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>12.3. Прозрачность выбытия активов</b>	
A	Процедуры и правила передачи или выбытия финансовых и нефинансовых активов установлены, включая информацию, необходимую для предоставления органам законодательной власти в порядке информирования или для получения одобрения. Информация о передаче и выбытии активов включается в бюджетную документацию, финансовые или другие отчеты.
B	Процедуры и правила передачи или выбытия нефинансовых активов установлены. Информация о передаче и выбытии включается в бюджетную документацию, финансовые или другие отчеты.
C	Процедуры и правила передачи или выбытия нефинансовых активов установлены. Частичная информация о передаче и выбытии включается в бюджетную документацию, финансовые или другие отчеты.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.

### Охват

Параметр 12.1: ЦП.

Параметр 12.2: БЦП.

Параметр 12.3: Для финансовых активов – ЦП, для нефинансовых активов - БЦП.

### Период для оценки

Последний завершённый финансовый год.

### Руководство по оценке

Активы являются ресурсами, контролируруемыми учреждениями правительства в результате прошлых событий, ведущих к ожидаемому получению экономических выгод. Активы классифицируются в соответствии с СГФ 2014 и прочими классификациями на финансовые и нефинансовые. Финансовые активы принимают разнообразные формы и включают денежные средства, ценные бумаги, займы и дебиторскую задолженность, находящиеся в собственности правительства. В их состав могут входить международные резервы и долгосрочные фонды, такие как фонды национального благосостояния и участие в капитале контролируемых государством и частного предприятий. Важно, чтобы у государства имелась система управления, мониторинга и отчетности в отношении финансовых активов, включающая, при необходимости, надежную систему управления рисками, а также соответствующие механизмы управления и обеспечения прозрачности.

Любые экономические активы, не являющиеся финансовыми, классифицируются как нефинансовые активы. Определение стоимости нефинансовых активов и их экономического потенциала важно для многих процессов УГФ, включая оценку финансового положения правительства, определение необходимости в будущих капитальных инвестициях, максимизацию возврата отдачи от инвестированных средств и обеспечение эффективного использования ресурсов.

Нефинансовые активы могут создаваться как в результате производственного процесса, могут появляться естественным образом, или могут быть результатами деятельности общества. Нефинансовые активы обычно обеспечивают получение выгод либо при их использовании в производстве товаров, услуг, либо в форме доходов от собственности. Наиболее ценные нефинансовые активы во многих странах — это полезные ископаемые, такие как нефть, газ, алмазы, драгоценные или промышленные металлы. Список категорий нефинансовых активов представлен в Таблице 3 ниже и им необходимо руководствоваться при оценке параметра 12.2. В оценке должны ясно указываться категории, рассматриваемые для данного показателя, а также причины исключения любых из них. Также необходимо пояснить, какие механизмы использовались для сбора данных. Кроме того, описание данного показателя должно содержать комментарий о полноте данных, включенных в таблицу, и информацию об органах, которые владеют или управляют активами.

**ТАБЛИЦА 3:** Категории нефинансовых активов

Категории	Подкатегории	Сбор информации	Комментарии
Основные фонды	Здания и сооружения		
	Машины и оборудование		
	Другие основные фонды		
Запасы	—		
Ценности	—		
Непроизведенные активы	Земля		
	Минеральные и энергетические ресурсы		
	Другие природные активы		
	Нематериальные непроизведенные активы		

**Примечание:** Категории в таблице основаны на СГФ 2014, однако могут использоваться другие категории, применяемые правительством.

**Параметр 12.1** оценивает характер мониторинга финансовых активов, который является важным элементом управления бюджетно-налоговой сферой с точки зрения идентификации и эффективного управления внешними финансовыми факторами и рисками. Термин "эффективность" в критерии оценки означает отдачу на вложенный капитал, которая может принимать вид дивидендов, процентов, увеличения или уменьшения стоимости капитала, а не какую-либо конкретную цель.

**Параметр 12.2** оценивает характеристики мониторинга нефинансовых активов на уровне БЦП. Отчетность о нефинансовых активах должна содержать сведения об активах и их использовании. Базовым требованием является ведение реестра основных фондов; поддерживаемый в актуальном состоянии реестр позволяет правительству более эффективно использовать такие активы, как инфраструктура, а также планировать и обслуживать свои программы инвестиций. Ведение реестра недр необходимо только если величина таких активов, находящихся в собственности БЦП, является достаточно значительной по сравнению с совокупными активами БЦП. При наличии у государственных корпораций значительных нефинансовых активов, сведения об этом должны указываться в текстовой части описания данного параметра. Для данного параметра не требуется оценка стоимости нефинансовых активов.

**Параметр 12.3** оценивает, установлены ли в законодательстве, нормативных или других утвержденных документах процедуры передачи и выбытия активов. Данный параметр также рассматривает, раскрывается ли информация о передаче и выбытии активов органам законодательной власти или общественности. Передача активов включает передачу прав их использования в случае, если право собственности остается у правительства.

#### *Определения*

Определения терминов, относящихся к активам, используемые для данного показателя, основаны на Руководстве СГФ 2014.

## PI-13. Управление долгом

### Описание

Данный показатель оценивает управление внутренней и внешней задолженностью и гарантиями. Он направлен на определение того, используются ли надлежащие практики, записи и средства контроля для обеспечения эффективного и результативного порядка управления задолженностью. Он включает три параметра и использует метод **M2 (УС)** для агрегирования баллов параметров.

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>13.1. Учет и отчетность по долгу и гарантиям</b>	
A	Данные учета внутреннего, внешнего и гарантированного долга являются точными, актуальными, обновляются и ежемесячно проходят сверку. Исчерпывающая управленческая и статистическая отчетность, включающая информацию об обслуживании долга, его величине и операциях, готовится как минимум ежеквартально.
B	Данные учета внутреннего, внешнего и гарантированного долга являются точными, актуальными и обновляются ежеквартально. <b>Максимальное количество</b> информации ежеквартально проходит сверку. Исчерпывающая управленческая и статистическая отчетность, включающая информацию об обслуживании долга, его величине и операциях, готовится как минимум ежегодно.
C	Данные учета внутреннего, внешнего и гарантированного долга обновляются ежегодно. Сверки проводятся ежегодно. В случае, если в результате сверки обнаруживается, что должна быть заполнена дополнительная информация, это документируется в учетных записях.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>13.2 Утверждение долга и гарантий</b>	
A	В соответствии с законодательством полномочия на привлечение заимствований, выпуск долговых обязательств, выдачу от имени центрального правительства гарантий по займам предоставлены одному органу, наделенному функциями управления долгом. Документированные политики и процедуры содержат указания по осуществлению заимствований, выпуску новых долговых обязательств, проведению связанных с долгом операций, выдаче гарантий по займам и мониторингу операций по управлению долгом одним органом, наделенным функций по управлению долгом. Ежегодные заимствования должны утверждаться правительством или органом законодательной власти.
B	В соответствии с законодательством полномочия на привлечение заимствований, выпуск долговых обязательств, выдачу от имени центрального правительства гарантий по займам предоставлены соответствующим органам, указанным в законодательстве. Документированные политики и процедуры содержат указания по осуществлению заимствований, проведению связанных с долгом операций и выдаче гарантий по займам одним или несколькими органами. Отчетность по этим операциям предоставляется одному органу, который осуществляет их мониторинг. Ежегодные заимствования должны утверждаться правительством или органом законодательной власти.
C	В соответствии с законодательством полномочия на привлечение заимствований, выпуск долговых обязательств, выдачу от имени центрального правительства гарантий по займам предоставлены соответствующим органам, указанным в законодательстве. Документированные политики и процедуры содержат указания по осуществлению заимствований, проведению связанных с долгом операций и выдаче гарантий по займам одним или несколькими органами. Отчетность по этим операциям предоставляется одному органу, который осуществляет их мониторинг.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>13.3. Стратегия управления долгом</b>	

A	Текущая среднесрочная стратегия управления долгом, охватывающая текущий государственный долг и его прогноз на период как минимум трех лет, публикуется. Стратегия включает целевые диапазоны таких параметров, как процентные ставки, рефинансирование и валютные риски. Органам законодательной власти предоставляется ежегодная отчетность о выполнении целей управления долгом. Ежегодный план правительства по осуществлению заимствований согласуется с утвержденной стратегией.
B	Текущая среднесрочная стратегия управления долгом, охватывающая текущий государственный долг и его прогноз на период как минимум трех лет, публикуется. Стратегия включает целевые диапазоны таких параметров, как процентные ставки, рефинансирование и валютные риски.
C	Текущая среднесрочная стратегия управления долгом, охватывающая текущий государственный долг и его прогноз, публикуется. В стратегии как минимум обозначаются желательные ориентиры таких показателей риска, как процентные ставки, рефинансирование и валютные риски.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.

### *Охват*

**Параметры 13.1 и 13.2:** ЦП.

**Параметр 13.3:** ЦП, за исключением федеральных государств.

### *Период для оценки*

**Параметр 13.1:** На момент оценки.

**Параметр 13.2:** Последний заверченный финансовый год.

**Параметр 13.3:** На момент оценки со ссылкой на последние три заверченных финансовых года.

### *Руководство по оценке*

Ситуации, при которых государства не способны осуществлять мониторинг финансовых обязательств, связанных с внутренним, внешним или гарантированным долгом, или просроченной задолженностью по расходам бюджета, включая заработную плату, могут приводить к чрезмерно высокой стоимости обслуживания долга и ухудшать их возможности по оказанию запланированных услуг. В контексте данного показателя под термином "долг" понимается как внутренний, так и внешний долг центрального правительства. Мониторинг задолженности местных органов власти и государственных корпораций рассматривается в показателе PI-10: Отчетность о фискальных рисках.

**Параметр 13.1** оценивает надежность и полноту учета и отчетности о внешнем, внутреннем и гарантированном долге. Для обеспечения надежности данных и эффективного управления ими (включая точное планирование расходов бюджета на обслуживание долга, своевременное осуществление платежей по обслуживанию долга и обеспечение его рефинансирования) критически важным является наличие системы регулярного мониторинга и отчетности по основным параметрам долгового портфеля. Регулярная отчетность позволяет правительству осуществлять мониторинг внедрения стратегии управления задолженностью и компенсировать любые возникающие отклонения.

**Параметр 13.2** оценивает механизмы утверждения и контроля привлечения заимствований и выдачи гарантий центральным правительством, которые являются критически важными для достижения надлежащей эффективности управления долгом. К таким механизмам относятся утверждение займов и гарантий органами государственного управления в соответствии с надлежащими и прозрачными критериями, установленными законодательством. Кроме этого, документированные политики и процедуры должны содержать указания по осуществлению операций, связанных с долгом. В описательной части данного параметра должна быть представлена фактическая информация о соблюдении требований

законодательства и процедур, а также информация о том, насколько решения о привлечении заимствований и выдаче гарантий по займам соответствуют стратегии управления долгом, оцениваемой параметром 13.3. Мониторинг обязательств, возникающих в связи с выдачей гарантий, оценивается при рассмотрении фискальных рисков в показателе PI-10.

**Параметр 13.3** оценивает наличие у правительства стратегии управления государственным долгом (СУГД), предусматривающей долгосрочные цели привлечения заимствований, учитывающие результаты серьезного анализа компромисса между стоимостью и рисками. Подобная СУГД должна охватывать как минимум среднесрочный период (от трех до пяти лет) и должна включать описание состава текущего долгового портфеля и его изменение с течением времени. СУГД должна учитывать, как поддающиеся контролю рыночные риски (в частности, процентные ставки, обменный курс, риски рефинансирования/продления), так и ситуацию с управлением долгом в будущем с учетом бюджетно-налоговых прогнозов и прогнозов долга. Так, например, эти факторы могут основываться на бюджетно-налоговой стратегии, оцениваемой показателем PI-15, а также на предположениях и ограничениях, касающихся формирования портфеля. Важно то, что СУГД должна содержать стратегические цели, касающиеся определения планового направления работы или количественные ориентиры, заданные для основных показателей риска.

СУГД должна отражать текущую ситуацию с долгом, ее необходимо периодически пересматривать, желательно ежегодно, как часть процесса составления бюджета. СУД должна быть доступна для общественности.



**КОМПОНЕНТ ЧЕТЫРЕ: Основанные на политике бюджетно-налоговая стратегия и составление бюджета**

## PI-14. Макроэкономическое и бюджетно-налоговое прогнозирование

### Описание

Данный показатель оценивает способность государства осуществлять надежное макроэкономическое и бюджетно-налоговое прогнозирование, которое является решающим фактором для разработки устойчивой бюджетно-налоговой стратегии и повышения предсказуемости бюджетных ассигнований. Также, данный показатель оценивает способность правительства оценивать бюджетно-налоговые последствия потенциальных изменений экономических условий. Он включает в себя три параметра и использует метод **M2 (УС)** для агрегирования баллов параметров.

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>14.1. Макроэкономические прогнозы</b>	
A	Правительство готовит прогнозы основных макроэкономических показателей, которые, вместе с лежащими в их основе допущениями, включаются в бюджетную документацию, представляемую органам законодательной власти. Данные прогнозы обновляются как минимум один раз в год. Прогнозы охватывают бюджетный год и два последующих финансовых года. Анализ прогнозов осуществляется органом, отличным от органа, который их готовит.
B	Правительство готовит прогнозы основных макроэкономических показателей, которые, вместе с лежащими в их основе допущениями, включаются в бюджетную документацию, представляемую органам законодательной власти. Прогнозы охватывают бюджетный год и два последующих финансовых года.
C	Правительство готовит прогнозы основных макроэкономических показателей на бюджетный год и два последующих финансовых года.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>14.2. Бюджетно-налоговые прогнозы</b>	
A	Правительство готовит прогнозы основных бюджетно-налоговых показателей, включая доходы (по типам), совокупные расходы бюджета и сальдо бюджета на бюджетный год и два последующих финансовых года. Данные прогнозы, вместе с основными предположениями, лежащими в их основе, и разъяснением главных отличий от прогнозов, представленных в бюджете прошлого года, включаются в бюджетную документацию, представляемую органам законодательной власти.
B	Правительство готовит прогнозы основных бюджетно-налоговых показателей, включая доходы (по типам), совокупные расходы бюджета и сальдо бюджета на бюджетный год и два последующих финансовых года. Данные прогнозы, вместе с основными предположениями, лежащими в их основе, включаются в бюджетную документацию, представляемую органам законодательной власти.
C	Правительство готовит прогнозы доходов, расхода и сальдо бюджета на бюджетный год и два последующих финансовых года.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>14.3. Макрофискальный анализ чувствительности</b>	
A	Правительство готовит различные сценарии бюджетно-налоговых прогнозов, основанные на альтернативных макроэкономических предположениях. Данные сценарии публикуются вместе с основным прогнозом.
B	Правительство готовит для внутреннего использования различные сценарии бюджетно-налоговых прогнозов, основанные на альтернативных макроэкономических предположениях. В бюджетной документации приводится описание отличительных особенностей сценариев.

C	Макрофискальные прогнозы, которые готовит правительство, включают в себя качественную оценку влияния на них альтернативных макроэкономических предположений.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.

---

### *Охват*

**Параметр 14.1:** Вся экономика.

**Параметры 14.2 и 14.3:** ЦП.

### *Период для оценки*

Последние три завершенных финансовых года.

### *Руководство по оценке*

Надежные и поддающиеся проверке макроэкономические и бюджетно-налоговые прогнозы чрезвычайно важны для подготовки предсказуемой и устойчивой бюджетно-налоговой стратегии. Подготовка экономических прогнозов и оценка будущих поступлений доходов должна быть прозрачным и формализованным процессом. Основные предположения должны ясно объясняться и поддаваться проверке.

**Параметр 14.1** оценивает полноту среднесрочных макроэкономических прогнозов и основных допущений, используемых для планирования бюджета, а также то, насколько они представляются органам законодательной власти в рамках ежегодного бюджетного процесса. Для согласованности с шестым элементом показателя PI-5, прогнозы должны включать в себя оценки роста ВВП, инфляции, процентных ставок и обменных курсов. При оценке также необходимо учитывать, рассматриваются ли макроэкономические прогнозы и предположения органом, отличным от органа, который их готовит, например, фискальным советом. Для присвоения оценки В или С будет достаточно, если макроэкономические прогнозы готовятся центральным банком.

**Параметр 14.2** оценивает, готовит ли правительство бюджетно-налоговые прогнозы на бюджетный год и два последующих финансовых года на основании актуализированных макроэкономических прогнозов, а также то, учитывают ли они утвержденные правительством подходы к установлению расходов и доходов. В актуализированных прогнозах доходов должны указываться доходы по их типам и основные допущения (включая по ставкам, базе и оценке их роста). Актуализированные прогнозы расходов должны брать за основу оценки на этот год, подготовленные в рамках бюджета прошлого года, с корректировкой на последствия всех последующих бюджетно-налоговых решений (включая утвержденные корректировки параметров инфляции и оплаты труда в бюджетном секторе). Отклонение окончательного утвержденного бюджетно-налогового прогноза от прогнозов, приведенных в документации к утвержденному бюджету предыдущего года, должны разъясняться и публиковаться в рамках ежегодного бюджетного процесса.

**Параметр 14.3** оценивает способность правительства разрабатывать и публиковать альтернативные бюджетно-налоговые сценарии, принимающие во внимание вероятные непредвиденные изменения макроэкономических условий или прочих внешних факторов риска, которые потенциально могут повлиять на доходы, расходы или долг. Такого рода анализ как правило включает в себя анализ устойчивости долга.

## PI-15. Бюджетно-налоговая стратегия

### Описание

Данный показатель анализирует способность правительства разрабатывать и реализовывать четкую бюджетно-налоговую стратегию. Он также рассматривает его способность разрабатывать и оценивать бюджетно-налоговые последствия предлагаемых мер политики в области доходов и расходов, поддерживающих достижение бюджетно-налоговых целей правительства. Показатель включает в себя три параметра и использует метод **M2 (УС)** для агрегирования баллов параметров.

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>15.1. Бюджетно-налоговые последствия предлагаемых мер политики</b>	
A	Правительство готовит оценки бюджетно-налоговых последствий <b>всех</b> предлагаемых мер политики в области доходов и расходов на бюджетный год и последующие два финансовых года, и представляет их органам законодательной власти.
B	Правительство готовит оценки бюджетно-налоговых последствий <b>всех</b> предлагаемых мер политики в области доходов и расходов на бюджетный год и последующие два финансовых года.
C	Правительство готовит оценки бюджетно-налоговых последствий <b>всех</b> предлагаемых мер политики в области доходов и расходов на бюджетный год.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>15.2. Принятие бюджетно-налоговой стратегии</b>	
A	Правительство приняло, представило органам законодательной власти и опубликовало текущую бюджетно-налоговую стратегию, включающую четко сформулированные количественные бюджетно-налоговые цели и привязанные к конкретным срокам показатели, а также задачи качественного уровня, охватывающую как минимум предстоящий бюджетный год и два последующих финансовых года.
B	Правительство приняло и представило органам законодательной власти текущую бюджетно-налоговую стратегию, включающую качественные или количественные бюджетно-налоговые цели и охватывающую как минимум предстоящий бюджетный год и два последующих финансовых года.
C	Правительство подготовило для своего внутреннего использования текущую бюджетно-налоговую стратегию, включающую качественные цели бюджетно-налоговой политики.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>15.3. Отчетность о результатах бюджетно-налоговой политики</b>	
A	Правительство представило органам законодательной власти и опубликовало вместе с годовым бюджетом отчет, описывающий выполнение бюджетно-налоговой стратегии и содержащий пояснения в отношении причин отклонений от утвержденных целей и задач. В отчете также указаны действия, запланированные правительством для устранения любых отклонений, как указано в законодательстве.
B	Правительство представило органам законодательной власти вместе с годовым бюджетом отчет, описывающий выполнение бюджетно-налоговой стратегии, и содержащий пояснения в отношении причин отклонений от утвержденных целей и задач.
C	Правительство подготовило свой внутренний отчет о выполнении бюджетно-налоговой стратегии. Подобный отчет подготовлен как минимум для последнего заверщенного финансового года.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.

### Охват

ЦП.

### *Период для оценки*

**Параметр 15.1:** Последние три завершённых финансовых года.

**Параметры 15.2 и 15.3:** Последний завершённый финансовый год.

### *Руководство по оценке*

Бюджетно-налоговая стратегия позволяет правительству ясно формулировать для органов центрального правительства, органов законодательной власти и общественности цели своей бюджетно-налоговой политики, включая ее количественные и качественные параметры и имеющиеся ограничения. Она обеспечивает основу для оценки в ходе ежегодного процесса подготовки бюджета бюджетно-налоговых последствий мер политики в отношении доходов и расходов. Это обеспечивает согласованность решений, принимаемых в рамках бюджетной политики, с бюджетно-налоговыми целями.

**Параметр 15.1** оценивает способность правительства прогнозировать влияние вырабатываемых в ходе подготовки бюджета мер бюджетно-налоговой политики. Оценка бюджетно-налоговых последствий принимаемых мер является критически важной для обеспечения возможности реализации и устойчивости политики. Неспособность с достаточной степенью точности прогнозировать бюджетно-налоговые последствия мер политики может привести к недополучению доходов или превышению расходов, вызывая непредвиденный дефицит и увеличение задолженности, что негативно сказывается на способности правительства оказывать услуги гражданам.

Бюджетно-налоговые последствия предлагаемых мер политики должны документироваться и готовиться министерством финансов (или эквивалентным ему органом центрального правительства) или сводиться министерством финансов (в случае, если отдельные бюджетные единицы готовят прогнозы по относящимся к ним областям политики). Что касается политики в отношении доходов, специалисты, проводящие оценку, должны обращать особое внимание на предложения, которые имеют существенное или прямое влияние на доходы, включая, например, изменение ставок и базы налога на доходы корпораций, налога на добавленную стоимость, налога на доходы физических лиц, таможенных пошлин и акцизов, налогов на природные ресурсы. Описание мер политики в отношении доходов должно включать оценку их влияния на доходы бюджета в предстоящем бюджетном году и на два последующих финансовых года. Аналогичным образом, в описании политики в области расходов необходимо уделять внимание тому, чтобы была оценена и заложена в бюджет на предстоящий и два последующих финансовых года оценка стоимости всех существенных мер политики, а также чтобы эта оценка включала текущие расходы, связанные с проектами капитальных инвестиций. Что касается мер политики, которые, как ожидается, незначительно повлияют на совокупные расходы или доходы бюджета (например, незначительные изменения сумм сборов и пошлин или небольшие изменения в выделении ассигнований на отдельные статьи бюджета), то для министерства финансов будет достаточным готовить прогноз общего влияния таких мер политики на доходы и расходы.

Подробная информация о стоимости предположений, лежащих в основе утверждённых правительством мер, должна включаться в состав бюджетной документации, представляемой органам законодательной власти, а также публиковаться для общественности. Специалисты, проводящие оценку, должны указывать в ней, оценивает ли правительство бюджетно-налоговые последствия существенных решений, принимаемых рамками бюджетного процесса, и представляется ли эта информация органам законодательной власти и публикуется ли она.

**Параметр 15.2** оценивает насколько бюджетно-налоговая стратегия, которую готовит правительство, определяет бюджетно-налоговые цели как минимум на бюджетный год и два последующих финансовых года. Хорошо сформулированная бюджетно-налоговая стратегия содержит количественно определенные цели, привязанные к конкретным срокам показатели или параметры политики (такие как сальдо бюджета), совокупные расходы или доходы бюджета центрального правительства, а также данные об изменении

величины финансовых активов и обязательств. Бюджетно-налоговая стратегия может существовать в виде официального заявления отчета или программы, указываться в виде целей в составе ежегодной бюджетной документации или может быть представлена законодательно закрепленными бюджетно-налоговыми правилами.

**Параметр 15.3** оценивает степень доступности для общественности информации о достижении целей и выполнении показателей утвержденной бюджетно-налоговой политики, представленной в составе ежегодной бюджетной документации органам законодательной власти. Такая информация должна также включать пояснения в отношении отклонений от утвержденных целей и задач, а также информацию о предлагаемых корректирующих действиях. Подобные действия должны содержать конкретные инициативы, непосредственно влияющие на достижение результатов бюджетно-налоговой политики.

## PI-16. Среднесрочная перспектива планирования государственных расходов

### Описание

Данный показатель оценивает, насколько при подготовке среднесрочных расходов бюджет учитываются установленные среднесрочные лимиты по расходам. Он также оценивает, насколько ежегодные бюджеты основываются на оценках среднесрочных расходов бюджетов, и насколько согласованы между собой среднесрочные оценки бюджета и стратегические планы государства. Показатель включает в себя четыре параметра и использует метод **M2 (УС)** для агрегирования баллов параметров.

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>16.1. Среднесрочные оценки расходов</b>	
A	Годовой бюджет включает в себя оценки расходов, выделяемых в соответствии с административной, экономической и программной (или функциональной) классификацией, на бюджетный год и два последующих финансовых года.
B	Годовой бюджет включает в себя оценки расходов, выделяемых в соответствии с административной и экономической классификацией, на бюджетный год и два последующих финансовых года.
C	Годовой бюджет включает в себя оценки расходов, выделяемых в соответствии с административной <u>или</u> экономической классификацией, на бюджетный год и на два последующих финансовых года.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>16.2. Среднесрочные лимиты по расходам</b>	
A	До выпуска первого бюджетного циркуляра правительство утверждает на бюджетный год и два последующих финансовых года совокупный лимит расходов бюджета, а также лимиты расходов в разрезе министерств.
B	До выпуска первого бюджетного циркуляра правительство утверждает на бюджетный год и два последующих финансовых года совокупный лимит расходов бюджета, а также лимиты расходов в разрезе министерств на бюджетный год.
C	До выпуска первого бюджетного циркуляра правительство утверждает на бюджетный год и два последующих финансовых года совокупный лимит расходов бюджета.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>16.3 Соответствие стратегических планов и среднесрочных бюджетов</b>	
A	Среднесрочные стратегические планы готовятся для <b>максимального количества</b> министерств, также производится оценка их стоимости. <b>Максимальное количество</b> предлагаемых мер политики расходов, содержащихся в утвержденных среднесрочных оценках бюджета, согласуются со стратегическими планами.
B	Среднесрочные стратегические планы готовятся для <b>большинства</b> министерств и содержат информацию о расходах. <b>Большинство</b> из предлагаемых мер политики расходов, содержащихся в утвержденных среднесрочных оценках бюджета, согласуются со стратегическими планами.
C	Среднесрочные стратегические планы готовятся для <b>некоторых</b> министерств. <b>Некоторые</b> из предлагаемых мер политики расходов, содержащихся в ежегодном проекте бюджета, согласуются со стратегическими планами.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>16.4. Согласованность бюджетов с оценками предыдущего года</b>	

A	В бюджетной документации поясняются <b>все</b> изменения в оценках расходов между последним среднесрочным бюджетом и текущим среднесрочным бюджетом на уровне министерств
B	Бюджетная документация объясняет <b>максимальное количество</b> изменений в оценках расходов в сравнении между вторым годом последнего среднесрочного бюджета и первым годом текущего среднесрочного бюджета на уровне министерств.
C	Бюджетная документация объясняет <b>некоторые</b> изменения в оценке совокупных расходов, приведенных в оценке второго года последнего среднесрочного бюджета и в оценке первого года текущего среднесрочного бюджета.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.

**Охват**  
БЦП.

*Период для оценки*

**Параметры 16.1, 16.2 и 16.3:** Последний бюджет, представленный органам законодательной власти.

**Параметр 16.4:** Понятие "последний среднесрочный бюджет" означает бюджет, утвержденный органом законодательной власти на последний завершённый финансовый год, а понятие "текущий среднесрочный бюджет" означает бюджет, утвержденный органом законодательной власти на текущий финансовый год.

*Руководство по оценке*

Решения, принимаемые в рамках политики государственных расходов, имеют многолетние последствия и поэтому должны приниматься с учетом наличия ресурсов в среднесрочной перспективе. Оценки расходов на реализацию этих решений должны увязываться с совокупными параметрами бюджета, определенными в бюджетно-налоговой стратегии (рассматриваемой в показателе PI -15: Бюджетно-налоговая стратегия). Они также должны согласовываться с параметрами, используемыми для подготовки прогнозов доходов и текущей политики в области расходов (оцениваются показателем PI-14: Макроэкономическое и бюджетно-налоговое прогнозирование). Оценки в отношении лет, следующих за бюджетным годом в среднесрочном бюджете, должны представлять собой бюджетно-налоговые ограничения, соответствующие бюджетно-налоговой стратегии, а также являться основой для определения как совокупной величины бюджетных ассигнований последующих лет, так и ассигнований в разрезе министерств. Среднесрочные бюджетные оценки должны ежегодно уточняться на основании утвержденного бюджета предыдущего года и соответствующих оценок предыдущего года, процесс их уточнения должен быть прозрачным и предсказуемым. Меры политики в области расходов, представляемые правительству, должны быть увязаны с целями политики, установленными в утвержденных стратегических планах, содержащих информацию об их стоимости.

**Параметр 16.1** оценивает то, насколько в ходе подготовки и рассмотрения годового бюджета готовятся и уточняются среднесрочные оценки бюджета. Задачей подготовки среднесрочных оценок является укрепление бюджетно-налоговой дисциплины и улучшение предсказуемости бюджетных ассигнований. Среднесрочные оценки должны детализироваться в соответствии с высокоуровневой административной, экономической и функциональной классификацией. Административная классификация должна определять распорядителей бюджетных средств, например, министерства или департаменты. Для того, чтобы обеспечить министерствам и руководителям программ в пределах установленных для них лимитов по расходам гибкость в управлении средствами и возможность принятия ответных мер в случае введения бюджетных ограничений, детализация по экономической классификации не должна превышать двух знаков классификации СГФ или эквивалентной ей классификации.

**Параметр 16.2** оценивает, применяются ли лимиты по расходам к оценкам бюджета, подготовленным

министерствами с тем, чтобы обеспечить увязку расходов, выходящих за рамки бюджетного года, с бюджетно-налоговой политикой и бюджетными целями правительства. Такие лимиты должны доводиться министерствам до или во время выпуска первого бюджетного циркуляра в начале цикла подготовки годового бюджета. Данный параметр отличается от параметра 17.2 (Руководство по подготовке бюджета), так как он рассматривает только среднесрочные лимиты, в то время как параметр 17.2 принимает во внимание лимиты расходов как для годового, так и для среднесрочного бюджета.

**Параметр 16.3** оценивает, насколько утвержденные меры политики в области расходов согласуются со стратегическими планами министерств или отраслевыми стратегиями, для которых произведена оценка их стоимости. В стратегических планах должны указываться ресурсы, необходимые для достижения средне- и долгосрочных целей, а также запланированных промежуточных и итоговых результатов. Показатель PI-8 (Информация об эффективности оказания услуг) рассматривает отчетность о достижении промежуточных и итоговых результатов. Планы должны содержать информацию о расходах, связанных с обязательствами, принятыми в рамках текущей политики (включая информацию о недостатке финансирования), а также определять приоритеты в отношении предлагаемых новых мер политики в области расходов, согласованных с целями политики правительства. Информация об их стоимости должна включать текущие расходы, капитальные расходы, оценку будущих текущих расходов, связанных с принимаемыми инвестиционными решениями, а также информацию о всех источниках финансирования. Отраслевые планы, как правило, являются очень амбициозными, однако оценка связанных с ними расходов должна быть реалистичной. Она должна учитывать цели бюджетно-налоговой политики правительства и связанные с ней бюджетно-налоговые ограничения, которые влияют на принятие решений в отношении расходов. Согласованность между стратегическими планами и бюджетными оценками достигается, когда они охватывают одни и те же или подобные цели, инициативы, мероприятия и программы, предусмотренные политикой.

Страны, внедрившие многолетние программы или системы бюджетирования, ориентированные на результат, могут использовать иную терминологию и методы подготовки, оценки стоимости и способы реализации среднесрочных планов. В этом случае, работая с данным показателем, специалистам, проводящим оценку, там, где это уместно, следует использовать термины среднесрочных программ или других терминов, относящихся к бюджетированию, ориентированному на результат, вместо стратегических или отраслевых планов.

**Параметр 16.4** оценивает, насколько оценки расходов, содержащиеся в последнем среднесрочном бюджете, создают основу для текущего среднесрочного бюджета. Это требование будет выполняться, если в бюджетной документации будут отражаться суммы и поясняться причины отклонений от оценок расходов соответствующих лет, входящих в состав соответствующих среднесрочных бюджетов. Если такая сверка и пояснения отличий присутствуют, это будет означать, что составление среднесрочного бюджета является динамичным процессом, когда каждый последующий бюджет основывается на предыдущем. Это будет говорить о том, что среднесрочное планирование является частью процесса подготовки бюджета, содействуя укреплению бюджетно-налоговой дисциплины за рамками одного года. Пояснения отклонений от параметров среднесрочного бюджета предыдущего года могут включать в себя ссылки на изменение макроэкономических условий, уточнение важных переменных и коэффициентов, а также изменение политики и приоритетов правительства в отношении государственных расходов.

Другие вопросы, касающиеся утверждения и опубликования среднесрочных оценок бюджета, рассматриваются другими показателями, такими как содержание бюджетной документации (показатель PI-5), утверждение органами законодательной власти (показатель PI-18) и доступ общественности к информации о бюджете (показатель PI-9).

## PI-17. Процесс подготовки бюджета

### Описание

Данный показатель оценивает эффективность участия соответствующих заинтересованных сторон в процессе подготовки бюджета, включая политическое руководство, а также упорядоченность и соответствие установленным временным рамками. Показатель включает в себя три параметра и использует метод **M2 (УС)** для агрегирования баллов параметров.

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования по оценкам
<b>17.1 Бюджетный календарь</b>	
A	Существует четко сформулированный ежегодный график подготовки бюджета, который как правило соблюдается и дает бюджетным учреждениям как минимум шесть недель с момента получения ими бюджетного циркуляра для осмысленного составления ими своих детальных расчетов.
B	Существует четко сформулированный ежегодный график подготовки бюджета, который в основном соблюдается. График дает бюджетным учреждениям как минимум четыре недели с момента получения ими бюджетного циркуляра. <b>Максимальное число</b> бюджетных учреждений может подготовить свои детальные расчеты за это время.
C	Существует четко сформулированный ежегодный график подготовки бюджета и <b>некоторые</b> бюджетные учреждения соблюдают его и своевременно предоставляют свои детальные расчеты.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>17.2 Руководство по подготовке бюджета</b>	
A	Полный и четко сформулированный бюджетный циркуляр или циркуляры направляются бюджетным учреждениям и охватывают все расходы бюджета на весь финансовый год. Бюджет содержит лимиты по министерствам, утвержденные кабинетом (или эквивалентным органом) до направления циркуляра бюджетным учреждениям.
B	Полный и четко сформулированный бюджетный циркуляр или циркуляры направляются бюджетным учреждениям и охватывают все расходы бюджета на весь финансовый год. Бюджет содержит лимиты по министерствам, информация о которых доводится до кабинета (или эквивалентного органа). Утверждение лимитов кабинетом может осуществляться после направления циркуляра бюджетным учреждениям, но до окончания предоставления ими своих расчетов.
C	Бюджетный циркуляр или циркуляры направляются бюджетным учреждениям и содержат лимиты расходов по административной или функциональной классификациям, а также общую величину расходов бюджета на весь финансовый год. После предоставления бюджетными учреждениями своих детальных расчетов, оценки бюджета рассматриваются и утверждаются кабинетом.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>17.3 Представление бюджета органам законодательной власти</b>	
A	Орган исполнительной власти вносил проект бюджета на очередной год органам законодательной власти как минимум за два месяца до начала финансового года в каждом из последних трех лет.
B	Орган исполнительной власти вносил проект бюджета на очередной год органам законодательной власти как минимум за два месяца до начала финансового года в двух из трех последних лет и до начала финансового года в одном из них.
C	Орган исполнительной власти вносил проект бюджета на очередной год органам законодательной власти как минимум за один месяц до начала финансового года в двух из трех последних лет.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.

## Охват

БЦП.

### Период для оценки

**Параметр 17.1 и 17.2:** Последний бюджет, представленный органам законодательной власти.

**Параметр 17.3:** Последние три завершенных финансовых года.

### Руководство по оценке

В то время, как за процесс подготовки ежегодного бюджета обычно несет ответственность министерство финансов (или эквивалентный ему орган центрального правительства), эффективное участие прочих министерств или бюджетных учреждений, а также руководства органов исполнительной власти (таких как кабинет министров (или эквивалентный ему орган) влияет на то, насколько бюджет отражает приоритеты макроэкономической, бюджетно-налоговой политики, а также политики в отношении расходов и доходов бюджета. Для эффективного участия необходима интеграция процессов подготовки бюджета "сверху вниз" и "снизу вверх", включающая в себя упорядоченное и своевременное участие каждой из сторон в соответствии с предварительно установленным графиком подготовки бюджета. Более широкие вопросы участия органов законодательной власти и граждан в процессе подготовки и рассмотрения бюджета не охватываются данным показателем, роль органов законодательной власти (как представителей граждан) в бюджетном процессе рассматривается в показателе PI-18.

**Параметр 17.1** оценивает наличие четко сформулированного графика подготовки бюджета и того, насколько он соблюдается. На практике бюджетные учреждения могут начинать работу по составлению детальных оценок своих бюджетов намного раньше, чем это установлено графиком, однако важно, чтобы этим учреждениям давалось достаточно времени для подготовки детальных проектов бюджетов в соответствии с указаниями (включая лимиты по расходам бюджета), содержащимися в бюджетных циркулярах. Задержки при подготовке и принятии бюджета могут создавать неопределенность в отношении ожидаемых к утверждению расходов, что в свою очередь ведет к задержкам при выполнении определенных правительством мероприятий, в том числе крупных контрактов.

**Параметр 17.2** оценивает ясность и полноту указаний направляемых "сверху вниз" для подготовки предложений для включения в проект бюджета. Данный параметр рассматривает бюджетный циркуляр(ы) или эквивалентные им документы, чтобы оценить предоставляются ли в ходе бюджетного процесса ясные указания по подготовке бюджета, в том числе устанавливаются ли лимиты по расходам или другие ограничения на ассигнования для министерств, бюджетных учреждений или функциональных направлений расходов. Указания бюджетного(ых) циркуляра(ов) должны распространяться на весь предстоящий финансовый год (и соответствующие последующие годы среднесрочного бюджета).

Для предотвращения изменений проекта бюджета в последний момент важно, чтобы политическое руководство на ранних этапах процесса подготовки бюджета активно участвовало в установлении совокупных ассигнований в отношении приоритетных расходов. Это должно осуществляться путем рассмотрения и утверждения лимитов расходов, содержащихся в бюджетном циркуляре. Такое решение может приниматься через утверждение бюджетного циркуляра либо через предшествующее ему утверждение предложений о совокупных лимитах расходов, указанных, например, в основных направлениях бюджетной политики или в утвержденных среднесрочных бюджетно-налоговых прогнозах. Данный параметр отличается от параметра 16.2, который рассматривает только факт установления правительством среднесрочных лимитов по расходам. Данный параметр не требует наличия среднесрочных лимитов по расходам для среднесрочных бюджетов, но он оценивает устанавливаются ли годовые или среднесрочные лимиты по расходам.

**Параметр 17.3** оценивает своевременность представления проекта годового бюджета органам законодательной власти или органу с такими же полномочиями с тем, чтобы органы законодательной власти имели достаточно времени для рассмотрения проекта бюджета и его утверждения до начала финансового года.

Данный индикатор оценивает все составляющие годового бюджета бюджетного центрального правительства вне зависимости от того, интегрированы ли они, либо функционируют на основе отдельных процессов. В идеале такая интеграция обеспечивается наличием единого или унифицированного бюджетного процесса, когда соответствующий(ие) бюджетный(ые) циркуляр(ы) охватывает(ют) все доходы государства, его текущие расходы, капитальные расходы, трансферты, целевое финансирование и т. д. В тех случаях, когда этот процесс разделен на различные части, как в случае наличия текущих и капитальных бюджетов, требования по расчету баллов должны выполняться для каждого из этих отдельных процессов.

Для целей показателя под бюджетными учреждениями понимаются учреждения, на которые непосредственно возложена ответственность за исполнение бюджета в соответствии с политикой в области расходов и которые непосредственно получают средства или полномочия на расходование средств от органов законодательной власти. Государственные учреждения, которые подотчетны вышестоящим учреждениям и получают от них бюджетные средства, не учитываются при оценке данного показателя.

## PI-18. Рассмотрение бюджета органом законодательной власти

### Описание

Данный показатель оценивает характер и степень рассмотрения годовых бюджетов органом законодательной власти. В нем рассматривается как орган законодательной власти рассматривает, обсуждает и утверждает годовой бюджет, включая насколько хорошо определены и соблюдаются процедуры рассмотрения бюджета органом законодательной власти. Показатель также оценивает наличие правил внесения изменений в бюджет в течение года не требующих предварительного утверждения органом законодательной власти. Показатель включает в себя четыре параметра и использует метод **M1 (C3)** для агрегирования баллов параметров.

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>18.1. Тщательность рассмотрения бюджета</b>	
A	Орган законодательной власти рассматривает бюджетно-налоговую политику, среднесрочные бюджетно-налоговые прогнозы и приоритеты на среднесрочную перспективу, а также подробные данные о расходах и доходах бюджета.
B	Орган законодательной власти рассматривает бюджетно-налоговую политику и совокупные показатели бюджета на предстоящий год, а также подробные данные о расходах и доходах бюджета.
C	Орган законодательной власти рассматривает подробные данные о расходах и доходах бюджета.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>18.2. Законодательные процедуры рассмотрения бюджета</b>	
A	Процедуры, используемые органом законодательной власти для рассмотрения проекта бюджет, утверждаются им до бюджетных слушаний и соблюдаются. Данные процедуры включают в себя порядок проведения общественных слушаний, а также внутренние организационные процедуры, такие как рассмотрение бюджета специальными комитетами, оказание технической поддержки и процедуры обсуждения бюджета.
B	Процедуры, используемые органом законодательной власти для рассмотрения проекта бюджета, утверждаются им до бюджетных слушаний и соблюдаются. Данные процедуры включают в себя внутренние организационные процедуры, такие как рассмотрение бюджета специальными комитетами, оказание технической поддержки и процедуры обсуждения бюджета.
C	Процедуры, используемые органом законодательной власти для рассмотрения проекта бюджета, утверждаются им до бюджетных слушаний и соблюдаются.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>18.3 Сроки утверждения бюджета</b>	
A	Орган законодательной власти в каждом из последних трех финансовых лет утвердил годовой бюджет до начала года.
B	Орган законодательной власти в двух из последних трех финансовых лет утвердил годовой бюджет до начала года, в одном из трех лет задержка составила не более одного месяца.
C	Орган законодательной власти в двух или более годах из трех последних финансовых лет утвердил годовой бюджет в течение одного месяца после начала года.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.
<b>18.4. Правила корректировки бюджета исполнительными органами власти</b>	

A	Установлены четкие правила внесения изменений в бюджет исполнительными органами власти в течение года. Данные правила устанавливают строгие ограничения в отношении характера и степени вносимых изменений и соблюдаются во <b>всех</b> случаях.
B	Установлены четкие правила внесения изменений в бюджет исполнительными органами власти в течение года и они соблюдаются в <b>максимальном числе</b> случаев. Допускается существенное перераспределение расходов между категориями административной классификации.
C	Установлены четкие правила внесения изменений в бюджет, которые соблюдаются в <b>некоторых</b> случаях <b>или</b> которые допускают существенное перераспределение расходов между категориями административной классификации, а также увеличение общей суммы расходов.
D	Эффективность меньше требуемой для балла 'C'.

### Охват

БЦП.

### Период для оценки

**Параметр 18.1, 18.2 и 18.4:** Последний завершённый финансовый год.

**Параметр 18.3:** Последние три завершённых финансовых года.

### Руководство по оценке

В большинстве стран полномочия на расходование средств даются правительству органами законодательной власти путем принятия закона о годовом бюджете. Если органы законодательной власти не осуществляют тщательного рассмотрения и обсуждения данного закона, то их власть не используется эффективно, а подотчетность правительства электорату ставится под сомнение. Оценка тщательности рассмотрения и обсуждения закона о годовом бюджете органами законодательной власти осуществляется с учетом нескольких факторов, включающих в себя масштабы рассмотрения, внутренние процедуры рассмотрения и обсуждения, а также временные рамки этого процесса.

**Параметр 18.1** оценивает масштаб рассмотрения бюджета органами законодательной власти. Этот процесс должен охватывать бюджетно-налоговую политику, среднесрочные бюджетно-налоговые прогнозы, приоритеты на среднесрочную перспективу, а также соответствующие подробные оценки расходов и доходов бюджета. В некоторых административно-территориальных образованиях такое рассмотрение может осуществляться в два или более этапа при этом между рассмотрением вопросов среднесрочного характера и рассмотрением подробных оценок на следующий финансовый год может пройти какое-то время. При отсутствии органа законодательной власти, который выполнял бы функцию рассмотрения проекта бюджета, данному параметру присваивается балл "D", так как требования для балла "C" в таком случае не будут выполняться.

**Параметр 18.2** оценивает наличие процедур рассмотрения проекта бюджета и то, насколько они соблюдаются. Данные процедуры включают в себя порядок проведения общественных слушаний, внутренние организационные процедуры, такие как рассмотрение бюджета специальными комитетами, оказание технической поддержки и процедуры обсуждения бюджета. Наличие указанных процедур и соответствующих им сроков должно подтверждаться ссылками на протоколы законодательных сессий и принятых органом законодательной власти решений. Вопрос полноты бюджетной документации, предоставляемой органам законодательной власти, рассматривается в показателе PI-5.

**Параметр 18.3** оценивает своевременность рассмотрения проекта бюджета в контексте способности органов законодательной власти утверждать бюджет до начала нового финансового года. Данный срок важен для того, чтобы бюджетные учреждения в начале финансового года имели информацию о том, какими ресурсами они смогут располагать для оказания услуг. Время, отпущенное органу законодательной власти для

рассмотрения проекта бюджета, в основном определяется сроками внесения исполнительными органами власти проекта бюджета органу законодательной власти, что оценивается показателем PI-17. В описании данного параметра должно указываться время, которое было фактически затрачено органами законодательной власти на рассмотрение проекта бюджета.

**Параметр 18.4** оценивает порядок внесения изменений в течение года, которые не требуют утверждения органами законодательной власти. Внесение таких изменений является стандартным элементом ежегодного бюджетного процесса. Для того, чтобы не ставилась под вопрос достоверность первоначально утвержденного бюджета, любые решения по внесению в него изменений исполнительными органами власти должны приниматься в соответствии с четко определенными правилами.



## PI-19. Администрирование доходов

### Описание

Данный показатель применяется по отношению к органам, администрирующим доходы центрального правительства, включая администрирование налогов, таможенных платежей, а также взносов в систему социального страхования. Этот показатель также рассматривает органы, администрирующие поступления от других существенных источников, таких как доходы от добычи полезных ископаемых. К таким органам можно отнести и государственные корпорации, выступающие в качестве регуляторов и управляющих компаний, представляющих интересы правительства. В таких случаях проведение оценки потребует сбора информации от организаций, которые не относятся к сектору государственного управления. Этот показатель оценивает процедуры сбора и мониторинга поступления доходов центрального правительства. Он включает в себя четыре параметра и использует метод M2 (УС) для агрегирования баллов параметров:

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>19.1. Права и обязанности, относящиеся к сбору доходов</b>	
A	Органы, которые собирают <b>максимальную количество</b> доходов, используют многочисленные каналы для того, чтобы обеспечить плательщикам доступ к всесторонней и актуальной информации об основных обязанностях по уплате налогов и о правах, включая, как минимум, процесс обжалования и связанные с ним процедуры.
B	Органы, которые собирают <b>большую</b> часть доходов, обеспечивают плательщикам доступ к всесторонней и актуальной информации об основных обязанностях по уплате налогов и о правах, включая, как минимум, процесс обжалования и связанные с ним процедуры.
C	Органы, которые собирают <b>большую</b> часть доходов, обеспечивают плательщикам доступ к информации об основных обязанностях по уплате налогов и о правах, включая, как минимум, процесс обжалования и связанные с ним процедуры.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>19.2. Управление рисками несоблюдения законодательства</b>	
A	Органы, которые собирают <b>максимальную часть</b> доходов, используют всесторонний, структурированный и системный подход к оценке и ранжированию рисков несоблюдения законодательства по <b>всем</b> категориям доходов как минимум в отношении крупных и средних плательщиков.
B	Органы, которые собирают <b>большую часть</b> доходов, используют структурированный и системный подход к оценке и ранжированию рисков несоблюдения законодательства по <b>некоторым</b> категориям доходов как минимум в отношении крупных плательщиков.
C	Органы, которые собирают <b>большую часть</b> доходов, используют частично структурированный и системный подход к оценке и ранжированию рисков несоблюдения законодательства по некоторым источникам доходов.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>19.3. Проведение проверок и расследований</b>	

A	Органы, которые собирают <b>максимальную часть</b> доходов, проводят проверки и расследования фактов нарушений, эта работа осуществляется, и информация о ней готовится в соответствии с документально оформленным планом по улучшению соблюдения законодательства, <b>все</b> запланированные проверки и расследования завершаются.
B	Органы, которые собирают <b>большую часть</b> доходов, проводят проверки и расследования фактов нарушений, эта работа осуществляется, и информация о ней готовится в соответствии с документально оформленным планом по улучшению соблюдения законодательства, <b>все</b> запланированные проверки и расследования завершаются.
C	Органы, которые собирают <b>большую часть</b> государственных доходов, проводят проверки и расследования фактов нарушений в соответствии с планом по улучшению соблюдения законодательства, <b>большинство</b> запланированных проверок и расследований завершается.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.

Оценка	Минимальные требования
<b>19.4. Мониторинг задолженности по поступлению доходов</b>	
A	Объем задолженности по поступлению доходов по состоянию на конец последнего завершеного финансового года составляет менее 10 процентов от общего поступления доходов за год, а объем задолженности со сроком более 12 месяцев составляет менее 25 процентов от общей задолженности по состоянию на конец года.
B	Объем задолженности по поступлению доходов по состоянию на конец последнего завершеного финансового года составляет менее 20 процентов от общего поступления доходов за год, а объем задолженности со сроком более 12 месяцев составляет менее 50 процентов от общей задолженности по состоянию на конец года.
C	Объем задолженности по поступлению доходов по состоянию на конец последнего завершеного финансового года составляет менее 40 процентов от общего поступления доходов за год, а объем задолженности со сроком более 12 месяцев составляет менее 75 процентов от общей задолженности по состоянию на конец года.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.

### Охват

БЦП.

### Период для оценки

**Параметр 19.1 и 19.2:** На момент оценки

**Параметр 19.3 и 19.4:** Последний завершённый финансовый год

### Руководство по оценке

Возможности правительства по сбору доходов являются важным компонентом системы УГФ. Также это является зоной взаимодействия физических лиц и компаний с одной стороны и государства - с другой. Правительство должно обеспечить, чтобы органы, отвечающие за сбор доходов, четко понимали свои права и обязанности, а процедуры, которые следует соблюдать в процессе обжалования. При этом должно обеспечиваться наличие механизмов, обеспечивающих соблюдение законодательства.

**Параметр 19.1** оценивает степень доступности физическим лицам и компаниям информации об их правах и обязанностях, а также об административных процедурах и процессах обжалования решений, таких как наличие беспристрастного и независимого органа, который не являлся бы частью общей судебной системы (в идеале «суд по налоговым делам») и рассматривал апелляции.

**Параметр 19.2** оценивает то насколько всесторонним, структурированным и системным является подход, используемый собирающими доходы органами, при оценке и ранжированию рисков несоблюдения законодательства. Современные системы администрирования доходов все больше полагаются на самостоятельную оценку и использование основанных на анализе рисков процессов для того, чтобы обеспечить соблюдение законодательства. С учетом ограниченности имеющихся в распоряжении ресурсов деятельность по администрированию доходов сосредотачивается на определении плательщиков и операций, характеризующихся наибольшей вероятностью несоблюдения законодательства. Эффективный процесс управления рисками способствует снижению количества случаев уклонения от исполнения обязательств и ошибок при администрировании доходов, а также снижению как расходов государства на администрирование доходов, так и расходов конечных плательщиков на соблюдение законодательства. Специалисты, проводящие оценку, должны обратить внимание на использование подходов, основанных на оценке рисков, на этапе регистрации плательщиков, подачи деклараций, оплаты и возврата налоговых и таможенных платежей, а также платежей в систему социального страхования. Они также должны охарактеризовать эффективность этих процессов. Оценка данного параметра также должна рассматривать меры, используемые для снижения рисков, такие как проведение проверок, расследований, контроль за трансфертным ценообразованием, а также мероприятия в рамках информационно-разъяснительной работы.

**Параметр 19.3** оценивает наличие надлежащих систем контроля за уклонением от исполнения обязательств и обеспечением расследования фактов несоблюдения законодательства. Для того, чтобы обеспечить, что в соответствии с выявленными рисками принимаются меры по минимизации недопоступления доходов, необходимо наличие надежной системы проведения проверок и расследований фактов нарушений. Управление такой системой и подготовка соответствующей отчетности должны осуществляться в соответствии с документально оформленным планом по улучшению соблюдения законодательства. К наиболее серьезным случаям несоблюдения законодательства относятся преднамеренные попытки уклонения от исполнения обязательств и использование мошеннических схем. В таких схемах могут быть задействованы и представители органов, занимающихся администрированием доходов. Способность органов, осуществляющих администрирование доходов, выявлять на регулярной основе случаи уклонения от выполнения обязательств и случаи мошенничества, их успешно расследовать, привлекать к ответственности и налагать штрафные санкции является необходимым условием для обеспечения того, чтобы плательщики выполняли свои обязательства. Этот параметр оценивает систему проведения проверок и расследований фактов нарушений; эта работа должна осуществляться, и информация о ней должна готовиться в соответствии с документально оформленным планом по улучшению соблюдения законодательства. Параметр 19.2 оценивает, насколько всесторонним, структурированным и системным является подход к оценке и ранжированию рисков, используемый собирающими доходы органами.

**Параметр 19.4** оценивает насколько эффективно собирающие доходы органы управляют задолженностью по поступлению доходов, акцент при этом делается на величину и возраст задолженности. Органы, осуществляющие администрирование доходов, должны уделять особое внимание управлению задолженностью с тем, чтобы обеспечить активную работу с задолженностью перед государством, а также наличие надлежащих инструментов для ускорения погашения сумм задолженности, возможной к взысканию. Это позволит администраторам доходов увеличить взыскание задолженности до того, как она перейдет в категорию не подлежащей к взысканию. Процесс управления задолженностью может быть оценен как всесторонний, если организован учет информации о задолженности, и обеспечивается ее взыскание в тот же год, когда эта задолженность формируется.

## PI-20. Учет доходов

### Описание

Данный показатель оценивает процедуры учета и составления отчетности по сбору доходов, их консолидации и сверке счетов по учету налоговых доходов. Он охватывает налоговые и неналоговые доходы, собираемые центральным правительством. Этот показатель включает в себя три параметра и использует метод **М1 (СЗ) для агрегирования баллов параметра**.

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>20.1. Информация о поступлении доходов</b>	
A	Центральное агентство как минимум ежемесячно получает данные о поступлении доходов от органов, которые собирают <b>все</b> доходы центрального правительства. Эта информация детализируется по видам доходов и консолидируется в отчете.
B	Центральное агентство как минимум ежемесячно получает данные о поступлении доходов от органов, которые собирают <b>максимальное количество</b> доходов центрального правительства. Эта информация детализируется по видам доходов и консолидируется в отчете.
C	Центральное агентство как минимум ежемесячно получает данные о поступлении доходов от органов, которые собирают <b>большинство</b> доходов центрального правительства, и консолидирует эти данные.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>20.2. Зачисление доходов</b>	
A	Органы, которые собирают <b>максимальное количество</b> доходов центрального правительства, осуществляют перевод средств напрямую на контролируемые казначейством счета или ежедневно переводят их в казначейство и другим специально назначенным агентствам.
B	Органы, которые собирают <b>максимальное количество</b> доходов центрального правительства, переводят средства в казначейство и другим специально назначенным агентствам не реже одного раза в неделю.
C	Органы, которые собирают <b>максимальное количество</b> доходов центрального правительства, переводят средства в казначейство и другим специально назначенным агентствам не реже одного раза за две недели.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>20.3. Сверка информации о поступлении доходов</b>	

A	Органы, которые собирают <b>максимальное количество</b> доходов центрального правительства, осуществляют полную сверку сумм начисленных доходов, собранных доходов, задолженности по доходам и платежей, перечисленных казначейству и другим специально назначенным агентствам как минимум один раз в квартал в течение четырех недель после окончания квартала.
B	Органы, которые собирают <b>максимальное количество</b> доходов центрального правительства, осуществляют полную сверку сумм начисленных доходов, собранных доходов, задолженности по доходам и платежей, перечисленных казначейству и другим специально назначенным агентствам как минимум один раз в полугодие в течение восьми недель после окончания полугодия.
C	Органы, которые собирают <b>максимальное количество</b> доходов центрального правительства осуществляют полную сверку сумм собранных доходов и платежей, перечисленных казначейству и другим специально назначенным агентствам как минимум ежегодно в течение двух месяцев после окончания года.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.

### Охват

БЦП.

### Период для оценки

На момент оценки

### Руководство по оценке

**Параметр 20.1** оценивает выполнение центральным министерством, например министерством финансов (МФ) или органом с аналогичными обязанностями, функций по координации администрирования доходов, своевременному сбору информации, учету и составлению отчетности о собираемых доходах.

**Параметр 20.2** оценивает оперативность перечисления собираемых доходов в казначейство или другим специально назначенным организациям. Ожидается, что казначейство предоставит информацию о том, является ли оно само законодательно определенным получателем средств для целей оценки данным показателем, или таким получателем будет другое специально назначенное агентство. При этом критически важно, чтобы средства поступали как можно скорее, что необходимо для управления ликвидностью и, в конечном итоге, для финансирования расходов. Для этого могут существовать правила, в соответствии с которыми платежи должны перечисляться непосредственно на контролируемые казначейством счета (возможно под управлением банка). В случае, если ответственный орган имеет собственные счета для сбора доходов, средства с этих счетов периодически и в полном объеме должны перечисляться на контролируемые казначейством счета. (Указанные сроки перечисления средств не учитывают задержки, связанные с особенностями функционирования банковской системы.) Переводы поступлений доходов на счета казначейства должны быть эффективными и гарантировать минимизацию колебаний поступлений. В идеальной ситуации все поступления доходов должны переводиться на счета казначейства, но отдельным организациям может быть в законодательном порядке разрешено получать целевые виды доходов напрямую от собирающего их органа, например, это могут быть внебюджетные единицы. Переводы средств таким органам должны оцениваться таким же образом, как и зачисление средств на счета казначейства.

**Параметр 20.3** оценивает регулярность и своевременность сверки общих сумм начисленных доходов, собранных доходов, задолженности по доходам и платежей, перечисленных казначейству (и полученных казначейством) или другим специально назначенным агентствам. Это позволяет гарантировать, что система сбора и зачисления доходов функционирует надлежащим образом, и что уровень задолженности и колебания поступлений доходов будут минимальными. Важно, чтобы любые расхождения между начисленными/предъявленными к уплате суммами и суммами, получаемыми казначейством или другими специально назначенными агентствами, объяснялись. (Примечание: Это не означает и не подразумевает

применения системы бухгалтерского учета по методу начисления - данные и отчеты, используемые для оценки этого показателя, основываются на кассовом методе.) Как правило, ответственный орган в своей системе бухгалтерского учета должен хранить записи об общей величине предъявленных к уплате сумм, а также о платежах, перечисленных казначейству. Ответственный орган также должен хранить записи о начисленных и уплаченных суммах по каждому плательщику, но они могут учитываться в других системах хранения данных. Ответственный орган должен иметь возможность агрегирования такой информации для подготовки отчетности о предъявленных к уплате суммах, в т.ч. о суммах (а) по которым срок оплаты еще не наступил, (б) по которым имеется задолженность (разница между суммой подлежащей уплате и фактически уплаченной суммой и (с) собранных ответственным органом, но еще не перечисленным казначейству. Что касается доходов, поступающих от добывающей промышленности, то соответствующие стандарты по раскрытию и сверке информации в отношении сумм, выплачиваемых компаниями и получаемых правительством, были разработаны в рамках Инициативы прозрачности в добывающих отраслях<sup>4</sup>.

4 Более подробную информацию можно получить на сайте <https://eiti.org/>.

## PI-21. Предсказуемость наличия ресурсов в течение года

### Описание

Данный показатель оценивает способность центрального министерства финансов прогнозировать денежные обязательства и потребность в денежных средствах, а также предоставлять достоверную информацию о наличии средств для оказания услуг бюджетными учреждениями. Показатель включает в себя четыре параметра и использует метод **M2(УС)** для агрегирования баллов параметров:

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>21.1. Консолидация кассовых остатков</b>	
A	Консолидация <b>всех</b> банковских счетов и кассовых остатков осуществляется ежедневно.
B	Консолидация <b>всех</b> банковских счетов и кассовых остатков осуществляется еженедельно.
C	Консолидация <b>максимального количества</b> кассовых остатков осуществляется ежемесячно.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>21.2. Прогнозирование и мониторинг наличия денежных средств</b>	
A	Прогноз движения денежных средств составляется на финансовый год и ежемесячно обновляется на основе фактической информации о поступлении и расходовании денежных средств.
B	Прогноз движения денежных средств составляется на финансовый год и как минимум ежеквартально обновляется на основе фактической информации о поступлении и расходовании денежных средств.
C	Прогноз движения денежных средств составляется на финансовый год.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>21.3. Информация о предельных объемах принятия обязательств</b>	
A	Бюджетные учреждения имеют возможность планировать расходы и принимать обязательства по расходам в рамках выделенных им бюджетных ассигнований и кассовых лимитов / лимитов на принятие обязательств заблаговременно, по крайней мере за шесть месяцев.
B	Бюджетные учреждения получают достоверную информацию о предельных объемах принятия обязательств как минимум на квартал вперед.
C	Бюджетные учреждения получают достоверную информацию о предельных объемах принятия обязательств как минимум на один месяц вперед.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>21.4. Существенность корректировок бюджета в течение года</b>	
A	Существенные корректировки бюджетных ассигнований происходят не чаще двух раз в год и осуществляются на прозрачной и предсказуемой основе.
B	Существенные корректировки бюджетных ассигнований происходят не чаще двух раз в год и осуществляются на достаточно прозрачной основе.
C	Существенные корректировки бюджетных ассигнований происходят часто и осуществляются на частично прозрачной основе.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.

### Охват

БЦП.

### *Период для оценки*

**Параметр 21.1:** На момент оценки

**Параметры 21.2, 21.3 и 21.4:** Последний завершённый финансовый год

### *Руководство по оценке*

Для эффективного оказания услуг и исполнения бюджета в соответствии с планами работ необходимо, чтобы бюджетные учреждения получали достоверную информацию о наличии средств для того, чтобы они могли контролировать принятие обязательств и осуществлять платежи за нефинансовые активы, товары и услуги.

**Параметр 21.1** оценивает способность министерства финансов учитывать и консолидировать информацию о кассовых остатках, которая дает основу для принятия решений о расходовании средств. Консолидации банковских счетов способствует использование единого казначейского счета (ЕКС) либо системы счетов, сосредоточенной в пределах одного банка, обычно центрального банка. ЕКС представляет собой банковский счет либо систему взаимосвязанных банковских счетов, через которые правительство проводит операции по сбору и расходованию средств. Осуществление контроля и составление отчетности по отдельным операциям должно осуществляться с помощью системы бухгалтерского учета, это позволит казначейству разграничить функции управления ликвидностью и контроля отдельных операций. Для того, чтобы обеспечивалась регулярная консолидация многочисленных банковских счетов, ведущихся вне централизованной системы, как правило, требуется осуществление своевременного электронного клиринга и механизмов осуществления расчетов с государственными банками. В описательной части данного показателя должно быть приведено описание механизмов, используемых оцениваемой административно-территориальной единицей.

**Параметр 21.2** оценивает способность министерства финансов прогнозировать и контролировать принятие обязательств и кассовые потоки бюджетных учреждений. Эффективное планирование потоков денежных средств, их мониторинг и управление ими со стороны казначейства обеспечивает возможность прогнозировать наличие средств для бюджетных учреждений. Для этого требуются надежные прогнозы поступлений и расходований денежных средств (как плановых, так и внеплановых), которые связаны с исполнением бюджета и планами принятия обязательств отдельных бюджетных учреждений. Под внеплановыми понимаются расходы, у которых нет явной, ежемесячной или ежегодной, периодичности осуществления, например, это расходы на проведение выборов или отдельные капитальные вложения.

**Параметр 21.3** оценивает достоверность предоставляемой в течение года бюджетным учреждениям информации о предельных объемах принятия обязательств на определенный период. Для бюджетных учреждений предсказуемость наличия средств для принятия обязательств является важным фактором планирования деятельности и осуществления закупок, который позволяет обеспечить эффективное оказание услуг и избежать сбоев в текущей работе. В одних системах ассигнования выделяются бюджетным учреждениям министерством финансов поэтапно в течение финансового года. В других случаях полные полномочия на принятие обязательств и расходование средств предоставляются учреждениям в начале года на основании принятого годового бюджета. Однако на практике министерство финансов, казначейство или другой центральный орган могут ограничивать бюджетные учреждения в принятии новых обязательств по расходам и осуществление ими соответствующих платежей в случае возникновения проблем с наличием денежных средств. Для того, чтобы обязательства считались надежными, сумма средств, выделенных учреждению на определенный период для принятия обязательства или осуществления расходов, не должна сокращаться на протяжении этого периода. Соблюдения бюджетными учреждениями предельных объемов принятия обязательств и осуществления платежей не оценивается данным параметром. Этот вопрос рассматривается в рамках показателя PI-25, посвященному внутреннему контролю за расходами, также показателя PI-22, касающегося управления задолженностью по расходам.

**Параметр 21.4** оценивает периодичность и прозрачность внесения изменений в распределение бюджетных ассигнований. Иногда правительствам приходится вносить изменения в ассигнования в течение года в связи с непредвиденными событиями, влияющими на уровень доходов или расходов. Влияние таких изменений на предсказуемость и целостность первоначальных бюджетных ассигнований сводится к минимуму, если заранее оговорен системный и прозрачный механизм внесения таких изменений в бюджетные приоритеты. Например, когда определенные категории или статьи расходов бюджета объявляются высокоприоритетными или относящимися к борьбе с бедностью и поэтому не подлежащими сокращению. Противоположная ситуация возникает тогда, когда изменения вносятся без каких-либо четко сформулированных правил или инструкций, либо проводятся неофициально, например, путем приостановки принятия новых обязательств по расходам. В то время, как одни корректировки бюджета могут проводиться в административном порядке и лишь в незначительной степени влиять на структуру расходов на более агрегированных уровнях административной, функциональной и экономической классификации расходов бюджета, другие, более существенные изменения, могут изменять фактическую структуру расходов по соответствующим уровням классификации. Существенность таких корректировок правок оценивается с помощью процентных соотношений, приведенных в качестве критериев оценки показателя PI-2. Правила, в которых указано, когда законодательный орган должен принимать участие в таких корректировках бюджета в течение года, оцениваются в рамках показателя PI-18 и не рассматриваются данным параметром.

## PI-22. Задолженность по расходам

Данный показатель используется для оценки величины задолженности по расходам, а также того, насколько этой системой проблеме уделяется внимание с тем, чтобы вернуть контроль над ситуацией. Показатель включает в себя два параметра и использует метод **M1 (C3)** для агрегирования баллов параметров.

Оценка	Минимальные требования
<b>22.1 Величина задолженности по расходам</b>	
A	Задолженность по расходам составляет не более 2 процентов общего объема расходов бюджета как минимум в двух из последних трех завершенных финансовых лет.
B	Задолженность по расходам составляет не более 6 процентов общего объема расходов бюджета как минимум в двух из последних трех завершенных финансовых лет.
C	Задолженность по расходам составляет не более 10 процентов общего объема расходов бюджета как минимум в двух из последних трех завершенных финансовых лет.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>22.2. Мониторинг задолженности по расходам</b>	
A	Данные о величине, сроках и структуре задолженности по расходам бюджета формируются ежеквартально в течение четырех недель после окончания каждого квартала.
B	Данные о величине, сроках и структуре задолженности по расходам бюджета формируются ежеквартально в течение восьми недель после окончания каждого квартала.
C	Данные о величине, сроках и структуре задолженности по расходам бюджета формируются ежегодно по итогам каждого финансового года.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.

### Охват

БЦП.

### Период для оценки

**Параметр 22.1:** Три последних завершенных финансовых года.

**Параметр 22.2:** На момент оценки

### Руководство по оценке

Понятие задолженности включает в себя долговые финансовые и договорные обязательства, сроки оплаты которых истекли. Они представляют собой формы непрозрачного финансирования. Наличие задолженности может приводить к увеличению расходов правительства: кредиторы могут корректировать свои цены, чтобы компенсировать задержки оплаты счетов, а задержки в поставках могут приводить к задержкам в оказании услуг. Значительный объем задолженности может указывать на различные проблемы, такие как ненадлежащий контроль за принятием обязательств, нормирование денежных средств, ненадлежащее составление бюджетов с учетом имеющихся контрактов, недофинансирование отдельных статей бюджета и недостаток информации.

Сроки оплаты обычно устанавливаются в рамках контрактных обязательств (таких как соглашения о закупках, о субсидировании, об обслуживании долга) или в других юридических обязательствах (таких, как выплата заработной платы, пенсий, пособий либо внедоговорные выплаты). Неоплаченное требование либо обязательство представляет собой задолженность, которая не была погашена в сроки, предусмотренные контрактом либо соответствующим законом, либо финансовым регламентом. Даже

неприемлемые для рассмотрения по существу или незавершенные требования могут стать задолженностью, если выгодоприобретатели не были уведомлены об их ошибочности до наступления срока платежа.

Специалисты по оценке должны подтвердить, что государственные системы учета и отчетности позволяют проводить анализ платежей, сроков платежей по юридическим и договорным обязательствам и счетам, включая сроков приостановки и отказа в проведении платежей, на основании чего могут формироваться и формируются данные о величине задолженности.

Данный показатель не рассматривает задержки платежей или трансфертов между органами государственного управления.

**Параметр 22.1** оценивает величину задолженности. Рекомендуется использовать величину задолженности по состоянию на конец финансового года и сравнивать ее с общей суммой расходов за рассматриваемый финансовый год. Специалисты по оценке должны пояснить любые недавние изменения величины задолженности за рассматриваемый период. В пояснения по данному параметру следует включить информацию о любых известных существенных суммах задолженности единиц центрального правительства вне БЦП, а также о любых существенных суммах заявленных возвратов по НДС либо имеющихся задержках по оплате этих обязательств.

**Параметр 22.2** оценивает работу по определению и контролю задолженности по расходам бюджета. Он рассматривает, какие из аспектов задолженности контролируются, как часто это делается и насколько быстро формируется эта информация.

## PI-23. Контроль за фондом заработной платы

### Описание

Данный показатель используется только в отношении фонда заработной платы государственных служащих: каким образом осуществляется управление, как вносятся изменения и достигается соответствие с данными кадрового учета персонала. Оплата труда временных сотрудников и разовые выплаты, которые не входят в фонд оплаты труда, оцениваются в рамках оценки системы внутреннего контроля за расходами, не связанными с заработной платой (PI-25). Данный показатель включает в себя четыре параметра и использует метод **M1 (C3)** для агрегирования баллов параметров.

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>23.1 Интеграция учета фонда заработной платы и штатов</b>	
A	Утвержденное штатное расписание, база данных персонала и фонд заработной платы непосредственно связаны друг с другом, что позволяет контролировать бюджет, гарантировать согласованность данных и их ежемесячную сверку.
B	Расчет фонд заработной платы основывается на полной документации обо <b>всех</b> изменениях, внесенных в учетные данные по персоналу в течение месяца и сверяется с фондом заработной платы за прошлый месяц. Прием на работу и продвижение по службе осуществляются в соответствии с утвержденным штатным расписанием.
C	Сверка фонда заработной платы с учетными данными по персоналу осуществляется как минимум каждые шесть месяцев. Прием на работу и продвижение по службе осуществляются с учетом утвержденного бюджета, наличие которого проверяется до согласования этих решений.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>23.2 Управление изменениями фонда заработной платы</b>	
A	Необходимые изменения учетных данных по персоналу и фонда заработной платы проводятся как минимум ежемесячно, как правило, до выплаты заработной платы в следующем месяце. Изменения, имеющие обратную силу, вносятся редко. При наличии достоверных данных, такие изменения составляют максимум 3 процента от суммы выплаты заработной платы.
B	Учетные данные по персоналу и фонду заработной платы обновляются как минимум ежеквартально и требуют внесения <b>немногих</b> изменений, имеющих обратную силу.
C	Учетные данные по персоналу и фонду заработной платы обновляются как минимум ежеквартально и требуют внесения <b>некоторых</b> изменений, имеющих обратную силу.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>23.3 Внутренний контроль за фондом заработной платы</b>	
A	Полномочия по внесению изменений в учетные данные и фонд заработной платы ограничены, изменения оставляют аудиторский след и позволяют обеспечить полную целостность данных.
B	Полномочия и основания для внесения изменений в учетные данные по персоналу и фонд заработной платы являются ясными и позволяют обеспечить высокую степень целостности данных.
C	Имеются достаточные механизмы контроля для обеспечения целостности наиболее важных данных о фонде заработной платы.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.

Оценка	Минимальные требования
<b>23.4. Аудит фонда заработной платы</b>	
A	Существует эффективная система ежегодных аудиторских проверок фонда заработной платы с целью выявления недостатков системы контроля и фиктивных работников.
B	Аудит фонда заработной платы <b>всех</b> учреждений центрального правительства проводился по крайней мере один раз за последние три завершённых финансовых года (либо в несколько этапов, либо как единовременное мероприятие).
C	Частичный аудит фонда заработной платы или оценка укомплектованности персоналом проводились в течение последних трех завершённых финансовых лет.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.

### Охват

ЦП.

### Период для оценки

**Параметры 23.1, 23.2 и 23.3:** На момент оценки

**Параметр 23.4:** Три последних завершённых финансовых года.

### Руководство по оценке

Расходы на заработную плату обычно являются одной из самых больших статей государственных расходов. Они часто подвергаются риску коррупции в случае слабости систем внутреннего контроля. Таким образом, меры контроля за фондом заработной платы требуют самого пристального внимания. Специалисты по оценке должны принимать во внимание тот факт, что могут существовать отдельные фонды заработной платы для различных сегментов государственной службы. Каждый существенный фонд заработной платы должен быть оценен и описан в комментариях к данному показателю.

**Параметр 23.1** оценивает степень интеграции данных по персоналу, фонду заработной платы и данных по бюджету. Фонд заработной платы должен формироваться на основе базы данных персонала, содержащей список сотрудников, которым должны производиться выплаты в каждом платежном периоде. Данный список должен сверяться с утвержденным штатным расписанием учреждения или другим утвержденным списком персонала, на основе которого осуществлялось выделение бюджетных ассигнований, а также с индивидуальными данными учета кадров или личными делами. Система контроля также должна обеспечивать чтобы прием на работу и продвижение по службе осуществлялись в соответствии с утвержденными на эти цели бюджетными ассигнованиями.

**Параметр 23.2** оценивает своевременность внесения изменений в учетные данные о персонале и фонд заработной платы. Любые изменения, которые необходимо внести в базу данных персонала, должны обрабатываться своевременно, указываться в соответствующей отчетности и оставлять аудиторский след.

**Параметр 23.3** оценивает систему контроля, которая применяется при внесении изменений в данные о персонале и фонд заработной платы. Эффективная система внутреннего контроля должна: ограничивать полномочия на внесение изменений в учетные данные и данные фонда заработной платы, требовать идентификации пользователя и предусматривать аудиторский след, который в достаточной мере будет отражать непрерывную историю операций вместе с данными сотрудников, которые их санкционировали.

**Параметр 23.4** оценивает целостность фонда заработной платы. Аудиторские проверки фонда заработной платы должны проводиться регулярно для выявления фиктивных работников, устранения пробелов в данных и определения недостатков системы контроля.

## PI-24. Закупки

### Описание

Данный показатель исследует ключевые аспекты управления закупками. Он уделяет основное внимание прозрачности механизмов организации закупок, делая акцент на открытости и конкурентности процедур, контроле результатов закупок и наличии возможностей для обжалования и возмещения ущерба. Он включает в себя четыре следующих параметра и использует метод **M2 (УС)** для агрегирования баллов параметров:

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>24.1. Мониторинг закупок</b>	
A	Ведутся базы данных или записи по контрактам, включающие информацию о предмете закупки, ее стоимости и поставщике, которому был присужден контракт. Данные являются точными и полными для <b>всех</b> методов закупок товаров, услуг и работ.
B	Ведутся базы данных или записи по контрактам, включающие информацию о предмете закупки, ее стоимости и поставщике, которому был присужден контракт. Данные являются точными и полными для <b>максимального количества</b> методов закупок товаров, услуг и работ.
C	Ведутся базы данных или записи по контрактам, включающие информацию о предмете закупки, ее стоимости и поставщике, которому был присужден контракт. Данные являются точными и полными для <b>большинства</b> методов закупок товаров, услуг и работ.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.

### 24.2. Методы закупок

Общая сумма контрактов, присужденных на основе конкурентных методов закупок за последний заверченный финансовый год составляет:

A	80% от общей суммы контрактов
B	70% от общей суммы контрактов
C	60% от общей суммы контрактов
D	Значение меньше требуемого для оценки 'C'.

### 24.3. Доступ общественности к информации о закупках

Основная информация о закупках, подлежащая раскрытию общественности, включает:

- (1) законодательную и нормативную базу осуществления закупок,
- (2) планы государственных закупок,
- (3) приглашения к участию в торгах,
- (4) информация о присуждении контрактов (предмет, поставщик, стоимость),
- (5) информация о рассмотрении жалоб, касающихся закупок,
- (6) ежегодная статистика о закупках

A	Каждый из основных элементов информации о закупках государственных учреждений содержит полные и достоверные сведения обо <b>всех</b> операциях, связанных с закупками, и их раскрытие общественности осуществляется своевременно.
B	Как минимум четыре из основных элементов информации о закупках государственных учреждений содержат полные и достоверные сведения <b>о максимальном количестве</b> операций, связанных с закупками, и их раскрытие общественности осуществляется своевременно.
C	Как минимум три из основных элементов информации о закупках государственных учреждений содержат полные и достоверные сведения <b>о большинстве</b> операций, связанных с закупками, и эта информация раскрывается для общественности.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.

#### 24.4. Механизм рассмотрения жалоб по закупкам

Жалобы рассматриваются органом, который:

- (1) не участвует (в любом качестве) в процедуре закупки либо в процессе принятия решения о присуждении контракта,
- (2) не взимает платы, которая могла бы ограничить стороны в подаче жалобы,
- (3) действует в соответствии с четко определенными и размещенными в открытом доступе процедурами подачи и рассмотрения жалоб,
- (4) имеет полномочия на приостановку процедур закупок,
- (5) выносит решения в рамках сроков, установленных соответствующими правилами/регламентами, и
- (6) выносит решения, обязательные для исполнения каждой из сторон (которое не препятствует осуществлению права на последующее обращение в вышестоящую инстанцию)

A	Система подачи и рассмотрения жалоб по вопросам закупок соответствует всем вышеперечисленным критериям.
B	Система подачи и рассмотрения жалоб по вопросам закупок соответствует критерию (1), а также любым трем другим критериям.
C	Система подачи и рассмотрения жалоб по вопросам закупок соответствует критерию (1), а также одному из других критериев.
D	

#### Охват

ЦП.

#### Период для оценки

Последний завершённый финансовый год

#### Руководство по оценке

Значительная часть государственных средств расходуется в рамках системы государственных закупок. Эффективно функционирующая система государственных закупок обеспечивает эффективное использование средств для приобретения ресурсов и достижения оптимального соотношения цены и качества для осуществления программ и оказания услуг государством. Принципы эффективно функционирующей системы должны быть изложены в ясно сформулированной и прозрачной нормативно-правовой базе, определяющей политику, процедуры, ответственность и механизмы контроля. Описание законодательной основы УГФ включается в раздел 2.3. описательной части отчета ГРФП. К основным принципам осуществления закупок относятся открытость и конкуренция, с помощью которых становится возможным достичь справедливых и обоснованных цен, а также общего соотношения цена и качества.

Данный показатель охватывает все закупки товаров, услуг, строительных работ, инвестиций в основное оборудование, независимо от того, классифицируются ли они как текущие или капитальные расходы.

Данный показатель не охватывает оборонный сектор, информация о котором в соответствии с законодательством обычно является засекреченной и конфиденциальной.

В случае, если система закупок является децентрализованной, оценку данного показателя можно провести, взяв за основу пять учреждений центрального правительства с самым большим объемом закупок, проведенных за последний завершённый финансовый год. Если отсутствует информация, с помощью которой можно было бы определить учреждения центрального правительства с самым большим объемом закупок, то проводящие оценку специалисты должны выбрать учреждения центрального правительства, характеризующиеся наибольшей величиной расходов за год и осуществляющие значительный объем закупок. При определении таких учреждений специалист по оценке может полагаться на рекомендации сотрудников государственных органов, однако окончательное решение относительно выбора учреждений центрального правительства для оценки принимается непосредственно специалистом по оценке. Обоснование выбора учреждений центрального правительства для включения в оценку должно приводиться в описательной части данного показателя.

**Параметр 24.1** оценивает наличие у государства надежных систем мониторинга и отчетности для обеспечения наилучшего соотношения цены и качества и соблюдения процедур закупок и финансового управления. Термин «полнота» используется по отношению к присужденным контрактам. Точность и полноту можно оценить на основании аудиторских отчетов.

**Параметр 24.2** оценивает удельный вес контрактов, заключенных на конкурсной основе, в общей стоимости заключенных контрактов. Эффективная система закупок обеспечивает использование конкурентных методов закупок, за исключением закупок на небольшие, ограниченные четко установленным и разумным порогом, суммы. Также сюда относятся ситуации, при которых использование других методов закупок ограничено законодательством либо при которых относительно редко допускается применение других методов.

**Параметр 24.3** рассматривает доступ общественности к полной, достоверной и своевременной информации о закупках. Публичное распространение информации о процессе проведения закупок и об их результатах также является основным элементом прозрачности. Для того, чтобы было возможно формировать достоверные и своевременные данные, надежная информационная система должна фиксировать информацию о совершении операций по закупкам, а также должна обеспечивать защиту этой информации. Информация о закупках должна быть доступна без каких-либо ограничений, без требования о прохождении регистрации и быть взимания платы. Под доступом общественности к информации о закупках подразумевается опубликование такой информации на официальном вебсайте, помимо случаев, когда в условиях конкретной страны обоснованно применяются другие специфические требования.

**Параметр 24.4** оценивает наличие и эффективность независимого механизма рассмотрения жалоб. В условиях эффективной системы закупок заинтересованным лицам предоставляется доступ к подобному механизму, который является частью системы контроля, обычно в дополнение к общей судебной системе. Для обеспечения эффективности этого механизма, порядок подачи и рассмотрения жалоб должен быть справедливым, прозрачным, независимым и своевременным. Своевременность рассмотрения жалоб важна для того, чтобы можно было пересмотреть результаты присуждения контрактов в тех случаях, когда это необходимо. Это накладывает ограничения на суммы возмещения ущерба, привязанные к величине прибыли/убытка и затрат, связанных с участием в торгах и подготовкой коммерческого предложения, после подписания контрактов. Надлежащий процесс рассмотрения жалоб также должен включать возможность передачи жалобы на рассмотрение внешнему вышестоящему органу в порядке апелляции. В комментариях к данному показателю должна быть приведены фактическая информация, на основе которой проводилась оценка данного параметра, а также описание качественных аспектов функционирования системы, таких как независимость механизма подачи жалоб и системы защита заявителей.

## PI-25. Внутренний контроль за расходами, не связанными с заработной платой

### Описание

Данный показатель оценивает эффективность системы внутреннего контроля за расходами, не связанными с зарплатой. Специальные механизмы контроля за расходами, связанными с заработной платой государственных служащих, рассматриваются в рамках показателя PI-23. Данный показатель включает в себя три параметра и использует метод **M2 (УС)** для агрегирования баллов параметров.

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>25.1. Разделение обязанностей</b>	
A	Оптимальное разделение обязанностей прописано для всего процесса расходования средств. Обязанности ясно изложены.
B	Разделение обязанностей прописано для всего процесса расходования средств. Обязанности ясно изложены для <b>максимального количества</b> процедур, в то время как для отдельных из них может требоваться дополнительная детализация.
C	Разделение обязанностей прописано для всего процесса расходования средств. Для наиболее важных из обязанностей может требоваться более точное определение.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>25.2 Эффективность контроля за принятием обязательств по расходам</b>	
A	Имеются всесторонние механизмы контроля за принятием обязательств по расходам, которые эффективно ограничивают принятие обязательств в соответствии с прогнозом наличия денежных средств и утвержденным распределением бюджетных ассигнований.
B	Имеются механизмы контроля за принятием обязательств по расходам, которые эффективно ограничивают принятие обязательств в соответствии с прогнозом наличия денежных средств и утвержденным распределением бюджетных ассигнований, охватывающие <b>максимальное количество</b> направлений расходов.
C	Процедуры контроля за принятием обязательств по расходам имеются в наличии и характеризуются частичным охватом и частичной эффективностью.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>25.3 Соблюдение правил и процедур осуществления платежей</b>	
A	<b>Все</b> платежи проводятся в соответствии со стандартными процедурами оплаты. <b>Все</b> исключения из правил оформляются с надлежащим предварительным согласованием и обосновываются.
B	<b>Максимальное количество</b> платежей проводится в соответствии со стандартными процедурами оплаты. <b>Большинство</b> исключений из правил оформляются с надлежащим согласованием и обосновываются.
C	<b>Большинство</b> платежей проводится в соответствии со стандартными процедурами оплаты.
D	<b>Большинство</b> исключений из правил оформляются с надлежащим согласованием и обосновываются. Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.

### Охват

БЦП.

### *Период для оценки*

На момент оценки

### *Руководство по оценке*

Этот показатель уделяет основное внимание расходам, не связанным с заработной платой, и охватывает принятие обязательств по расходам и платежи за товары и услуги, оплату труда временных сотрудников и разовые выплаты персоналу. Показатель охватывает широкий диапазон процессов и видов платежей центрального правительства, включая разделение обязанностей, контроль за принятием обязательств и осуществлением платежей. Такое большое количество процессов, а также многообразие направлений расходов и большое количество задействованных лиц, повышают риски неправильного и/или несогласованного применения установленных процедур и механизмов контроля, либо действий в обход существующих правил. Таким образом специалистам по оценке особенно важно установить, имеются ли эффективные механизмы контроля или нет.

В качестве доказательств наличия эффективной системы внутреннего контроля могут служить обсуждения с представителями органов государственного финансового контроля или руководством организаций, информация отчетов внешнего или внутреннего аудита, а также протоколы заседаний комитета по аудиту (при наличии такого комитета). Протоколы совещаний руководства и периодические финансовые отчеты, которые готовятся для руководства, также могут быть полезны для определения степени контроля за расходами, не связанными с заработной платой. В тех случаях, когда по требованию руководства готовятся специальные обзоры или опросы, касающиеся вопросов закупок и систем бухгалтерского учета, такие документы также могут быть полезным источником информации.

По возможности необходимо проверить наличие руководств, инструкций и других аналогичных документов. При оценке данного показателя также могут быть использованы периодические и разовые бухгалтерские отчеты (например, отчеты по оплаченным/неоплаченным счетам, отчеты об ошибках и отказах при проведении финансовых операций, таких как оплата счетов, инвентаризации и т.д.), а также совещания с участием руководства и сотрудников, демонстрирующие уровень осведомленности и понимания механизмом внутреннего контроля. Организации, сотрудники которых понимают суть механизмов контроля и их необходимость, с большей вероятностью будут обладать более отлаженной и эффективной системой внутреннего контроля.

Часто допускаемые исключения из правил или действия в обход правил могут указывать на возможное наличие мошеннических схем, либо на необходимость пересмотра действующих политик и процедур. Любая выявленная нестандартная ситуация должна расследоваться соответствующим органом и при необходимости должны приниматься соответствующие меры реагирования.

**Параметр 25.1** оценивает наличие системы разделения обязанностей, представляющей собой основополагающий элемент системы внутреннего контроля, который предотвращает возможность совершения противоправных действий, сокрытия ошибок или мошеннических схем сотрудником либо группой сотрудников при нормальном исполнении ими своих должностных обязанностей. Основные области, требующие обязательного разделения обязанностей, включают: (а) согласование (утверждение); (б) учет; (с) хранение и распоряжение активами; и (д) проведение сверок или аудита.

**Параметр 25.2** оценивает эффективность механизмов контроля за принятием обязательств по расходам. Этот процесс рассматривается в рамках отдельного параметра данного показателя вследствие важности таких механизмов контроля, для того, чтобы гарантировать, что обязательства государства по оплате счетов остаются в пределах как годовых бюджетных ассигнований (с учетом вносимых в них изменений), так и в пределах прогноза наличия денежных средств, что позволит избежать накопления задолженности по расходам бюджета (см. показатель PI-13). Правительства, имеющие полноценную систему фискальных правил и доступ к рынкам долговых обязательств развитых государств, могут не иметь проблем с

финансированием колебаний величины поступающих денежных средств, что позволит им ограничивать принимаемые обязательства только рамками ежегодных бюджетных ассигнований. В то же самое время, правительства, действующие в отличающихся условиях, могут столкнуться с необходимостью вводить ограничения по затратам для органов на гораздо более короткие временные периоды, принимая во внимания фактически имеющиеся в распоряжении денежные средства и достоверные кратковременные прогнозы.

**Параметр 25.3** на основе доступной информации оценивает соблюдение правил и процедур осуществления платежей. Для оценки данного параметра специалист по оценке должен использовать данные систем управления информацией, данные учета казначейства либо любые другие данные министерства финансов или отраслевых министерств. Также возможно применение выборочного подхода с включением в выборку пяти наиболее крупных с точки зрения валовой суммы расходов за последний завершённый финансовый год бюджетных учреждений. В том случае, если данные отсутствуют либо являются децентрализованными, специалисты по оценке могут использовать отчеты о проведении внутреннего или внешнего аудита либо любые другие исследований, содержащие наиболее подходящие соответствующие оценки.

## PI-26. Внутренний аудит

### Описание

Данный показатель оценивает стандарты и процедуры, применяемые при внутреннем аудите. Он включает в себя четыре следующих параметра и использует метод **M1 (C3)** для агрегирования баллов параметров:

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>26.1 Охват внутреннего аудита</b>	
A	Внутренний аудит проводится во <b>всех</b> учреждениях центрального правительства.
B	Внутренний аудит проводится в учреждениях центрального правительства, осуществляющих <b>максимальное количество</b> расходов бюджета, и в учреждениях центрального правительства, собирающих <b>максимальное количество</b> доходов бюджета.
C	Внутренний аудит проводится в учреждениях центрального правительства, осуществляющих <b>большинство</b> расходов бюджета, и в учреждениях центрального правительства, собирающих <b>большинство</b> доходов бюджета.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>26.2 Характер аудита и применяемых стандартов</b>	
A	Мероприятия внутреннего аудита сосредоточены на оценке адекватности и эффективности механизмов внутреннего контроля. Механизмы контроля обеспечения качества являются частью системы внутреннего аудита, мероприятия внутреннего аудита соответствуют профессиональным стандартам, в том числе уделяя внимание сферам с высоким уровнем риска.
B	Мероприятия внутреннего аудита сосредоточены на оценке адекватности и эффективности механизмов внутреннего контроля.
C	Мероприятия внутреннего аудита сосредоточены в основном на оценке соответствия нормам финансовой дисциплины.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>26.3 Осуществление внутреннего аудита и отчетность по его результатам</b>	
A	Имеются ежегодные программы аудита. <b>Все</b> запланированные аудиты выполняются, что подтверждается направлением отчетов по итогам их проведения соответствующим органам.
B	Имеются ежегодные программы аудита. <b>Максимальное количество</b> запланированных аудитов выполняется, что подтверждается направлением отчетов по итогам их проведения соответствующим органам.
C	Имеются ежегодные программы аудита. <b>Большинство</b> запланированных аудитов выполняется, что подтверждается направлением отчетов по итогам их проведения соответствующим органам.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>26.4 Принятие мер по результатам внутреннего аудита</b>	

- |   |   |
|---|---|
| A | Руководство в полном объеме обеспечивает принятие мер по рекомендациям аудита в отношении <b>всех</b> учреждений, где проводился аудит, в течение двенадцати месяцев с момента подготовки отчета.               |
| B | Руководство обеспечивает частичное принятие мер по рекомендациям аудита в отношении <b>максимального количества</b> учреждений, где проводился аудит, в течение двенадцати месяцев с момента подготовки отчета. |
| C | Руководство обеспечивает частичное принятие мер по рекомендациям аудита в отношении <b>большинства</b> учреждений, где проводился аудит.  |
| D | Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.  |

### Охват

БЦП.

### Период для оценки

**Параметры 26.1 и 26.2:** На момент оценки

**Параметр 26.3:** Последний заверченный финансовый год

**Параметр 26.4:** Аудиторские отчеты, на основе которых проводится оценка, должны быть датированы периодом в течение трех последних финансовых лет.

### Руководство по оценке

Подразделение внутреннего аудита (либо аналогичная структура, наделенная функцией мониторинга) должна направлять руководству регулярную и достаточную обратную связь по вопросам эффективности систем внутреннего контроля. В такой функции должен быть реализован системный и дисциплинированный подход к оценке и повышению эффективности системы управления рисками, а также систем контроля и управления. В государственном секторе данная функция в основном сосредоточена на обеспечении достаточности и эффективности механизмов внутреннего контроля: надежности и целостности финансовой и операционной информации; эффективности и результативности операций и программ, обеспечению сохранности активов; а также обеспечению соблюдения требований законодательства, регламентов и условий контрактов. Эффективность системы управления рисками, а также систем контроля и управления должна оцениваться в соответствии с профессиональными стандартами, такими как Международные стандарты профессиональной практики внутреннего аудита, установленные Институтом внутреннего аудита. Они включают в себя такие параметры, как: (а) надлежащая организационная структура, особенно в том, что касается профессиональной независимости; (b) достаточно широкие полномочия, доступ к необходимой информации, и полномочия направлять информацию; а также (с) использование профессиональных методов аудита, в том числе методов оценки риска.

Функции внутреннего аудита могут выполняться как межведомственным учреждением в составе центрального правительства или отдельными подразделениями в составе государственных учреждений. Основой для оценки в рамках данного показателя является суммарная эффективность всех таких аудиторских организаций.

В некоторых странах органы внутреннего аудита занимаются лишь предварительной проверкой операций, что в рамках настоящей оценки рассматривается как часть системы внутреннего контроля, которая оценивается при помощи показателя PI-25.

Что касается параметров 26.1, 26.3, и 26.4 понятия «**все**», «**максимальное количество**», «**большинство**» используются в тех же значениях, что и в остальных разделах в настоящем руководстве ГРФП применительно к централизованной системе. В децентрализованных системах либо в случаях, когда полная информация не доступна, следует применять выборку с использованием пяти крупнейших с точки зрения валовой суммы расходов за последний заверченный финансовый год бюджетных учреждений либо

институциональных единиц. Для получения балла «А» каждое из пяти учреждений должно соответствовать требованиям этого балла. Для получения баллов «В» или «С» необходимо, чтобы требованиям соответствовали четыре или три учреждения соответственно.

**Параметр 26.1** оценивает охват государственных учреждениях внутренним аудитом. Он определяется как доля совокупных запланированных расходов либо поступлений доходов, охватываемых ежегодными аудиторскими проверками. Это дает возможность оценить, носила ли аудиторская деятельность существенный характер или нет. Типичными характеристиками работоспособной системы аудита являются наличие законов, регламентов и/или процедур, а также наличие программ проведения аудита, аудиторской документации и отчетности, а также проведение последующих мероприятий, направленных на достижение целей, поставленных перед системой внутреннего контроля, так как это и определено международными стандартами. Непосредственные формы проведения аудиторской деятельности могут отличаться в зависимости от особенностей государства. Специалистам по оценке будет необходимо будет вынести свое суждение относительно того, являются ли имеющиеся механизмы и мероприятия системы аудита достаточным подтверждением работоспособности системы аудита.

**Параметр 26.2** оценивает содержание проводимых аудитов и степень соблюдения профессиональных стандартов. В тех случаях, когда аудит сосредоточен исключительно на оценке соблюдения финансовой дисциплины (надежности и целостности финансовой и операционной информации, а также соблюдение правил и процедур), он будет весьма ограничен в своей возможности гарантировать достаточность и эффективность механизмов внутреннего контроля. Для того, чтобы обеспечить соответствие профессиональным стандартам, необходимо применение более широкого подхода, а также наличие системы обеспечения качества.

**Параметр 26.3** оценивает наличие конкретных элементов эффективной системы внутреннего аудита (либо системного мониторинга), что подтверждается подготовкой ежегодных программ аудита и их фактической реализации на практике, включая наличие отчетов по итогам внутреннему аудиту.

**Параметр 26.4** оценивает принятие руководством мер реагирования по результатам аудиторской проверки. Данный фактор является критически важным, т.к. отсутствие ответных действий по итогам аудиторских проверок ставит под сомнение целесообразность самого внутреннего аудита. Под ответными действиями подразумевается, что руководство комментирует рекомендации аудиторов и предпринимает необходимые действия для внедрения этих рекомендаций там по мере необходимости. Система внутреннего аудита должна подтвердить, что эти ответные меры были достаточными.

В случае, если функция внутреннего аудита отсутствует, то параметру 26.1 присваивается балл «D», а параметрам 26.2, 26.3 и 26.4 - н/п (не применимо). Агрегированный балл в этом случае будет «D».



КОМПОНЕНТ ШЕСТЬ. Учет и отчетность

## PI-27. Надежность финансовых данных

### Описание

Данный показатель оценивает регулярность проведения сверки банковских счетов казначейства, счетов до выяснения и авансовых счетов, а также наличия механизмов контроля целостности финансовых данных. Он включает в себя четыре следующих параметра и использует метод **M2 (УС)** для агрегирования баллов параметров:

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>27.1 Сверка банковских счетов</b>	
A	Сверка <b>всех</b> активных банковских счетов центрального правительства осуществляется как минимум один раз в неделю как по агрегированным, так и по детальным данным, как правило, в течение одной недели после окончания каждой недели.
B	Сверка <b>всех</b> активных банковских счетов центрального правительства осуществляется как минимум один раз в месяц, как правило в течение 4 недель после окончания каждого месяца.
C	Сверка <b>всех</b> активных банковских счетов центрального правительства осуществляется как минимум один раз в квартал, как правило в течение 8 недель после окончания каждого квартала.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>27.2. Счета до выяснения</b>	
A	Сверка счетов до выяснения осуществляется как минимум один раз в месяц в течение месяца после окончания каждого месяца. Обработка счетов до выяснения осуществляется своевременно, не позднее окончания финансового года, за исключением случаев, когда для большей задержки имеются достаточные основания.
B	Сверка счетов до выяснения осуществляется как минимум один раз в квартал в течение двух месяцев после окончания каждого квартала. Обработка счетов до выяснения осуществляется своевременно, не позднее окончания финансового года, за исключением случаев, когда для большей задержки имеются достаточные основания.
C	Сверка счетов до выяснения осуществляется ежегодно в течение двух месяцев после окончания года. Обработка счетов до выяснения осуществляется своевременно, не позднее окончания финансового года, за исключением случаев, когда для большей задержки имеются достаточные основания.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>27.3. Авансовые счета</b>	

A	Сверка авансовых счетов осуществляется как минимум один раз в месяц в течение месяца после окончания каждого месяца. <b>Все</b> авансовые счета обрабатываются своевременно.
B	Сверка авансовых счетов осуществляется как минимум один раз в квартал в течение двух месяцев после окончания каждого квартала. <b>Максимальное количество</b> авансовых счетов обрабатывается своевременно.
C	Сверка авансовых счетов осуществляется ежегодно в течение двух месяцев после окончания года. Обработка авансовых счетов зачастую осуществляется с задержкой.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.

#### 27.4 Механизмы контроля целостности данных

A	Доступ к записям и возможность внесения изменений ограничены, подобные действия регистрируются и оставляют за собой аудиторский след. Имеется орган, подразделение или группа специалистов, ответственные за проверку целостности финансовых данных.
B	Доступ к записям и возможность внесения изменений ограничены, подобные действия регистрируются и оставляют за собой аудиторский след.
C	Доступ к записям и возможность внесения изменений ограничены, подобные действия регистрируются.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.

#### Охват

БЦП.

#### Период для оценки

**Параметры 27.1, 27.2 и 27.3:** На момент оценки, охватывая предыдущий финансовый год.

**Параметр 27.4:** На момент оценки

#### Руководство по оценке

Представление достоверной финансовой информации требует постоянной сверки и подтверждения ведущейся бухгалтерами документации. Это является важной составляющей системы внутреннего контроля и одним из основных условий наличия качественной информации, направляемой руководством внешним сторонам. Данный показатель охватывает три наиболее важные вида сверок.

**Параметр 27.1** оценивает регулярность проведения сверки банковских счетов. Необходимо наличие регулярных и своевременных сверок данных об операциях по счетам правительства (в государственных или коммерческих банках) и операциях, отраженных в кассовом учете правительства. Подобные сверки должны оформляться в виде отчетов, а в случае расхождений должны приниматься надлежащие меры. Такие сверки критически важны для обеспечения целостности бухгалтерских записей и финансовой отчетности.

**Параметр 27.2** оценивает регулярность и своевременность проведения сверок и обработки счетов до выяснения, включая разнообразные депозитные счета и счета по учету обязательств. Неспособность вовремя обработать счета до выяснения может привести к искажениям данных финансовой отчетности и способствовать осуществлению мошеннических или коррупционных схем.

**Параметр 27.3** оценивает сверку и обработку авансовых счетов. К авансовым платежам относятся платежи, осуществляемые в адрес подрядчиков по контрактам на государственные закупки, а командировочные расходы и операционные авансы. В случае с контрактами на государственные закупки зачет сумм авансирования должен осуществляться в соответствии с условиями заключенных контрактов. В случае других платежей необходимо следовать требованиям национального законодательства. Данный показатель

не включает в себя межбюджетные трансферты несмотря на то, что они могут содержать в названии слово «аванс». Наличие полной, точной, достоверной и своевременной информации является важным условием для функционирования системы внутреннего контроля. Информация необходимая для оценки данного параметра содержится в различных информационных системах, и связана с работой персонала, процессами, данными и информационными технологиями. Эти компоненты рассматриваются в рамках показателя PI-23, относящегося к фонду заработной платы, и показателя PI-25, относящегося к принятию обязательств и осуществлению платежей.

**Параметр 27.4** оценивает насколько имеющиеся процессы содействуют получению необходимой финансовой информации и направлен на оценку целостности данных, которая определяется через их точность и полноту (международный стандарт ISO/IEC, 2014). Несмотря на то, что и другие процессы играют важную роль для обеспечения целостности данных, данный показатель затрагивает лишь два основных аспекта: доступ к информации (включая доступ в режиме просмотра) и внесение изменений в записи путем создания новых и изменения имеющихся записей; а также наличие органа, подразделения или группы специалистов, ответственных за проверку целостности данных. Аудиторский след является важным аспектом целостности данных, т.к. он создает основу для индивидуальной подотчетности, обнаружения несанкционированного доступа и анализа проблем.

## PI-28. Отчёты об исполнении бюджета, предоставляемые в течение года

### Описание

Данный показатель оценивает полноту, точность и своевременность информации об исполнении бюджета. Отчёты об исполнении бюджета, предоставляемые в течение года, должны быть взаимосогласованы в части охвата бюджета и используемых классификацией с тем, чтобы можно было проводить мониторинг исполнения бюджета и при необходимости своевременно проводить меры корректировки. Показатель включает в себя три следующих параметра и использует метод **M1 (C3)** для агрегирования баллов параметров:

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>28.1 Охват и сопоставимость отчетов</b>	
A	Охват и классификация данных позволяют осуществлять их прямое сопоставление с данными, первоначально заложенными в бюджет. Имеется информация по <b>всем</b> статьям бюджетных смет. Расходы, осуществляемые за счет перевода средств автономным учреждениям центрального правительства, включены в отчеты.
B	Охват и классификация данных позволяют осуществлять их прямое сопоставление с данными, первоначально заложенными в бюджет, с частичным агрегированием данных. Расходы, осуществляемые за счет перевода средств автономным учреждениям центрального правительства, включены в отчеты.
C	Охват и классификация данных позволяют осуществлять их прямое сопоставление с данными, первоначально заложенными в бюджет лишь по основным административным категориям.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>28.2. Сроки подготовки отчетов об исполнении бюджета</b>	
A	Отчеты об исполнении бюджета составляются ежемесячно и представляются в течение двух недель с момента окончания каждого месяца.
B	Отчеты об исполнении бюджета составляются ежеквартально и представляются в течение четырех недель с момента окончания каждого квартала.
C	Отчеты об исполнении бюджета составляются ежеквартально (возможно, за исключением первого квартала) и представляются в течение восьми недель с момента окончания каждого квартала.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>28.3. Качество отчетов об исполнении бюджета</b>	
A	Не существует каких-либо серьезных претензий к точности предоставляемых данных. Анализ исполнения бюджета осуществляется как минимум один раз в полугодие. Информация о расходах охватывает как стадию принятия обязательств, так и осуществления платежей.
B	Существуют некоторые недостатки в плане точности данных. Эти недостатки указываются в отчетах, данные отчетов являются последовательными и представляют ценность для анализа исполнения бюджета. Анализ исполнения бюджета осуществляется как минимум один раз в полугодие. Информация о расходах учитывается только на стадии осуществления платежей.
C	Существуют некоторые недостатки в плане точности информации. Данные отчетов представляют ценность для анализа исполнения бюджета. Информация о расходах учитывается только на стадии осуществления платежей.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.

## *Охват*

БЦП.

## *Период для оценки*

Последний завершённый финансовый год

## *Руководство по оценке*

Информация об исполнении бюджета, которая включает в себя данные о доходах и расходах бюджета, необходима для обеспечения мониторинга исполнения бюджета, а также, в случае необходимости, для выработки необходимых мер для достижения или корректировки запланированных итоговых результатов исполнения бюджета.

**Параметр 28.1** оценивает степень представления данных в предоставляемых в течение года отчетах, а также форму представления данных, которая должна позволять легко проводить их сравнение с первоначально заложенными в бюджет параметрами (т.е. охват, метод учета и формат представления данных должны быть одинаковыми). То, как распределены обязанности между министерством финансов и отраслевыми министерствами по подготовке отчетов, зависит от вида используемых систем учета и осуществления платежей (централизованная, децентрализованная или автономная). В каждом из случаев роль министерства финансов может быть разной, включая в себя такие функции как:

- Централизованный сбор и обработку операций бюджетных учреждений, а также подготовку и распространение различных видов отчетов, как по отдельным бюджетным учреждениям, так и агрегированных/ консолидированных отчетов;
- Подготовку и распространение различных видов отчетов, как по отдельным бюджетным учреждениям, так и агрегированных/ консолидированных отчетов, основанных на учетной информации, полученной от бюджетных учреждений о проведенных ими операциях;
- Консолидацию/ агрегирование отчетов, подготовленных бюджетными учреждениями (а также автономными учреждениями, если применимо) на основании их данных их бухгалтерского учета;

**Параметр 28.2** оценивает своевременность представления информации, а также наличие дополнительной информации, содержащей анализ и комментарии по исполнению бюджета.

**Параметр 28.3** оценивает качество предоставляемой информации, а также то, включает ли она в себя данные о расходах, соответствующих как стадии принятия обязательств, так и стадии осуществления платежей. Такая информация важна для мониторинга исполнения бюджета и освоения выделенных ассигнований. Также она должна включать в себя данные о расходах, осуществляемых за счет трансфертов автономным учреждениям центрального правительства.

Страны могут составлять различные виды отчетов об исполнении бюджета в течение финансового года, которые, например, могут отличаться по охвату или степени детализации. Для расчета баллов по данному показателю для каждого из параметров следует рассматривать отчеты одного и того же вида, что позволит оценить своевременность, точность, охват и сопоставимость для одной и той же группы отчетов.

## PI-29 Годовые финансовые отчёты

### Описание

Данный показатель оценивает полноту, своевременность и соответствие годовых финансовых отчетов общепринятым принципам и стандартам бухгалтерского учета, что является критически важным для обеспечения подотчетности и прозрачности системы УГФ. Показатель включает в себя три следующих параметра и использует метод **M1 (C3)** для агрегирования баллов параметров:

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>29.1 Полнота годовых финансовых отчетов</b>	
A	Финансовая отчетность об исполнении бюджета центрального правительства готовится ежегодно и сопоставима с утвержденным бюджетом. Она содержит полную информацию о доходах, расходах, финансовых и материальных активах, обязательствах, гарантиях и долгосрочных обязательствах, и соответствует прошедшему сверку отчету о движении денежных средств.
B	Финансовая отчетность об исполнении бюджета центрального правительства готовится ежегодно и сопоставима с утвержденным бюджетом. Она как минимум содержит информацию о доходах, расходах, финансовых активах, финансовых обязательствах, гарантиях и долгосрочных обязательствах.
C	Финансовая отчетность об исполнении бюджета центрального правительства готовится ежегодно и сопоставима с утвержденным бюджетом. Она содержит информацию о доходах, расходах и сальдо денежных средств.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>29.2. Предоставление отчетов органам внешнего аудита</b>	
A	Финансовая отчетность об исполнении бюджета центрального правительства представляется для проведения внешнего аудита в течение 3 месяцев после окончания финансового года.
B	Финансовая отчетность об исполнении бюджета центрального правительства представляется для проведения внешнего аудита в течение 6 месяцев после окончания финансового года.
C	Финансовая отчетность об исполнении бюджета центрального правительства представляется для проведения внешнего аудита в течение 9 месяцев после окончания финансового года.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>29.3. Стандарты бухгалтерского учета</b>	
A	Стандарты бухгалтерского учета, применяемые при составлении <b>всех</b> финансовых отчетов, соответствуют международным стандартам. Положения <b>максимального количества</b> международных стандартов включены в состав национальных стандартов. Расхождения между международными и национальными стандартами раскрываются, все отличия разъясняются. Стандарты, используемые при подготовке ежегодной финансовой отчетности, указываются в пояснительных записках к отчетности.
B	Стандарты бухгалтерского учета, применяемые при составлении <b>всех</b> финансовых отчетов, соответствуют национальному законодательству. Положения <b>большинства</b> международных стандартов включены в состав национальных стандартов. Расхождения между международными и национальными стандартами раскрываются, все отличия разъясняются. Стандарты, используемые при подготовке ежегодной финансовой отчетности, указываются.
C	Стандарты бухгалтерского учета, применяемые при составлении <b>всех</b> финансовых отчетов, соответствуют национальному законодательству и обеспечивают сопоставимость отчетности за различные периоды. Стандарты, используемые при подготовке ежегодной финансовой отчетности, указываются.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.

## *Охват*

БЦП.

## *Период для оценки*

**Параметр 29.1:** Последний завершённый финансовый год

**Параметр 29.2:** Последняя финансовая отчетность, представленная для аудита.

**Параметр 29.3:** Финансовая отчетность за последние три года.

## *Руководство по оценке*

Ежегодная финансовая отчетность центрального правительства об исполнении бюджета имеет исключительную важность для обеспечения подотчетности и прозрачности системы УГФ. В то время как у отдельных стран имеются собственные стандарты финансовой отчетности для государственного сектора, установленные правительством либо другим уполномоченным органом, во многих случаях применяются национальные стандарты бухгалтерского учета для частного сектора, региональные стандарты либо международные стандарты, такие как МСФООС. В любом случае конечным результатом должен являться полный и соответствующий общепринятым принципам и стандартам бухгалтерского учета пакет финансовой отчетности. Для целей оценки данного показателя ежегодная финансовая отчетность либо отчеты об исполнении бюджета, выпускаемые правительством, могут рассматриваться в качестве финансовой отчетности и использоваться для присвоения баллов.

**Параметр 29.1** оценивает полноту финансовой отчетности. Ежегодная финансовая отчетность должна содержать сравнение показателей исполнения бюджета с первоначально утвержденным бюджетом правительства. Финансовая отчетность должна содержать полную информацию о доходах, расходах, активах, обязательствах, гарантиях и долгосрочных обязательствах. Эта информация может включаться в финансовую отчетность как на основе модифицированного кассового метода, так и на основе метода начислений, либо представляться в виде пояснений или отдельных отчетов, как это часто делается в системах, основанных на кассовом методе. Полезность отчетов зависит от того, составляются ли они после сверки и обработки счетов до выяснения и авансовых счетов, а также проведения сверки банковских счетов в соответствии с процедурами, оцениваемыми показателем PI-27.

**Параметр 29.2** оценивает своевременности представления прошедшей сверку годовой финансовой отчетности для проведения внешнего аудита, что является ключевым показателем эффективности системы бухгалтерского учета и финансовой отчетности. В рамках некоторых системах отдельные министерства, департаменты и автономные учреждения, а также другие государственные учреждения в составе центрального правительства составляют отчетность, которая в последующем консолидируется министерством финансов. В более централизованных системах вся информация, представленная в отчетах либо часть этой информации, хранится в министерстве финансов. Датой фактического представления отчета считается дата, когда внешний аудит объявляет отчет полным и готовым для проведения аудита.

**Показатель 29.3** оценивает насколько ежегодная финансовая отчетность понятна ее пользователям, а также то, насколько она способствует подотчетности и прозрачности. Для этого требуется, чтобы принципы учета операций правительства, принципы бухгалтерского учета и национальные стандарты учета были прозрачными. Для получения более высоких баллов необходимо, чтобы стандарты, используемые в бухгалтерском учете, соответствовали общепризнанным международным стандартам, таким как МСФООС. Для получения баллов «А» и «В» отчет об оценке должен содержать пояснения о том, методология каких международных стандартов применяется, а также где именно раскрывается информация о соответствии этим стандартам.



## КОМПОНЕНТ СЕМЬ. Внешний контроль и аудит

### PI-30. Внешний аудит

#### Описание

Данный показатель оценивает характеристики внешнего аудита. Он включает в себя четыре следующих параметра и использует метод **М1 (СЗ)** для агрегирования баллов параметров.

#### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>30.1. Охват и стандарты аудита</b>	
A	Финансовая отчетность <b>всех</b> учреждений центрального правительства, включая информацию о доходах, расходах, активах и обязательствах, прошла аудит в соответствии со стандартами МСВОА или соответствующими национальными стандартами в области аудита в течение последних трех завершаемых финансовых лет. В материалах по итогам проведенного аудита отмечаются любые существенные недостатки, системные риски, а также риски системы контроля.
B	Финансовая отчетность учреждений центрального правительства, представляющих <b>максимальное количество</b> совокупных доходов и расходов, прошла аудит в соответствии со стандартами МСВОА или соответствующими национальными стандартами в области аудита в течение последних трех завершаемых финансовых лет. В материалах по итогам проведенного аудита отмечаются любые существенные недостатки, системные риски, а также риски системы контроля.
C	Финансовая отчетность учреждений центрального правительства, представляющих <b>большинство</b> совокупных доходов и расходов, прошла аудит в соответствии со стандартами МСВОА или соответствующими национальными стандартами в области аудита в течение последних трех завершаемых финансовых лет. В материалах по итогам проведенного аудита отмечаются любые существенные недостатки.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'С'.
<b>30.2 Предоставление аудиторских отчетов органу законодательной власти</b>	
A	В течение последних трех завершаемых финансовых лет аудиторские отчеты предоставлялись органам законодательной власти <sup>1</sup> в течение трех месяцев с момента получения финансовой отчетности органами аудита.
B	В течение последних трех завершаемых финансовых лет аудиторские отчеты предоставлялись органам законодательной власти в течение шести месяцев с момента получения финансовой отчетности органами аудита.
C	В течение последних трех завершаемых финансовых лет аудиторские отчеты предоставлялись органам законодательной власти в течение девяти месяцев с момента получения финансовой отчетности органами аудита.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'С'.
<b>30.3. Принятие мер по результатам внешнего аудита</b>	
A	В течение последних трех завершаемых финансовых лет органы исполнительной власти или учреждения, в отношении которых был проведен аудит, результативно и своевременно принимали по его результатам соответствующие меры (в случае если принятие таких мер ожидалось).
B	В течение последних трех завершаемых финансовых лет органы исполнительной власти или учреждения, в отношении которых был проведен аудит, официально, всесторонне и своевременно принимали по его результатам соответствующие меры (в случае если принятие таких мер ожидалось).
C	В течение последних трех завершаемых финансовых лет органы исполнительной власти или учреждения, в отношении которых был проведен аудит, предоставляли официальный ответ по его результатам (в случае если его предоставление ожидалось).
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'С'.

<sup>1</sup> Или другому органу, ответственному за управление государственными финансами

### 30.4. Независимость высшего органа аудита (ВОА)

A	ВОА осуществляет свою деятельность независимо от органов исполнительной власти в части, относящейся к процедурам назначения и освобождения от должности главы ВОА, планирования проведения аудита, процедур опубликования отчетов, а также утверждения и исполнения бюджета ВОА. Независимость ВОА закреплена законодательно. ВОА наделен правом неограниченного и оперативного доступа к учетным данным, документам и информации.
B	ВОА осуществляет свою деятельность независимо от органов исполнительной власти в части, относящейся к процедурам назначения и освобождения от должности главы ВОА, планирования проведения аудита, а также утверждения и исполнения бюджета ВОА. ВОА наделен правом неограниченного и оперативного доступа к учетным данным, документам и информации в отношении <b>максимального количества</b> учреждений, подлежащих аудиту.
C	ВОА осуществляет свою деятельность независимо от органов исполнительной власти в части, относящейся к процедурам назначения и освобождения от должности главы ВОА, а также исполнения бюджета ВОА. ВОА наделен правом неограниченного и оперативного доступа к <b>большинству</b> запрашиваемых учетных данных, документам и информации.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.

*Охват*  
БЦП.

*Период для оценки*

**Параметры 30.1, 30.2 и 30.3:** Три последних завершенных финансовых года.

**Параметр 30.4:** На момент оценки

*Руководство по оценке*

Проведение достоверного и тщательного внешнего аудита является необходимым условием обеспечения подотчетности и прозрачности использования государственных средств. В то время как один из параметров этого показателя оценивает независимость функции внешнего аудита, первые три параметра уделяют внимание аудиту ежегодной финансовой отчетности правительства. Ожидается, что отдельные аспекты аудита эффективности также присущи функции аудита, однако эти вопросы рассматриваются в рамках параметра 8.4.

**Параметр 30.1** оценивает основные элементы внешнего аудита в части, относящейся к сфере применения и охвату аудита, а также соответствию стандартам проведения аудита. Под сферой применения аудита понимаются учреждения и источники средств, которые подвергаются аудиту в любой отдельно взятый год, и которые должны включать в себя внебюджетные фонды и автономные агентства. Последние не всегда подвергаются аудиту со стороны высшего органа аудита (ВОА), т.к. выполнение соответствующих функций может быть предусмотрено другими аудиторскими организациями. Если возможности ВОА ограничены, программа аудита может планироваться этим органом с учетом требований законодательства по проведению аудиторских проверок и быть рассчитанной на несколько лет, с тем чтобы обеспечить регулярную проверку высокоприоритетных или связанных с наиболее высоким риском учреждения и функций, в то время как другие учреждения и функции могут проверяться реже. Работа аудиторов должна охватывать все доходы, расходы, активы и обязательства вне зависимости от того, отражаются ли они в финансовой отчетности (см. PI-28).

Что касается соответствия надлежащим стандартам аудита (таким как Международные стандарты для высших органов аудита (МСВОА), а также международные стандарты аудита (МСА)<sup>7</sup> Международной федерации бухгалтеров/ Совета по международным стандартам аудита и гарантии качества (МФБ/МСАГК)), то оно должно обеспечить акцентирование внимания на важных и системных проблемах отчетности, а также на проведении финансового аудита и аудита соответствия с последующим изложением

мнения относительно достоверности финансовой отчетности, регулярности и обоснованности проведения операций, а также функционированию систем внутреннего контроля и закупок. ВОА должен внедрить систему обеспечения качества для оценки соответствия применяемых методов аудита утвержденным стандартам аудита. Такие оценки, как правило, осуществляются внутри ВОА, независимо от тех, кто непосредственно осуществляет аудиторские проверки. Внешние органы также могут принимать участие в этой работе, выполняя, к примеру, независимую экспертизу либо участвуя в нем в качестве соответствующего профессионального сообщества. Отчеты по результатам независимой оценки обеспечения качества должны являться основным источником данных для принятия решения о том, соблюдаются ли стандарты проведения аудита.

---

<sup>5</sup> Либо другой орган, ответственный за управление государственными финансами.

<sup>6</sup> т.е. подпадают под план проведения внешних аудитов, основанных на оценке рисков на отдельно взятый год вне зависимости от того, требуется ли выполнение значительного объема аудиторской работы по конкретному учреждению/ источнику средств.

<sup>7</sup> В части финансового аудита Международные стандарты для высших органов аудита (МСВОВА) основываются на соответствующих международных стандартах аудита (МСА), в которых прописаны процедуры проведения аудита финансовой отчетности, в том числе требований к проведению аудита соответствия, т.е. соблюдения законов и регламентов при аудите финансовой отчетности.

**Параметр 30.2** оценивает своевременность предоставления аудиторских отчетов об исполнении бюджета органам законодательной власти либо другим органам, которые выполняют функции управления по отношению к учреждению, в отношении которого была проведена аудиторская проверка, и является основным элементом, гарантирующим в установленные сроки подотчетность исполнительных органов органам законодательной власти. Для оценки этого параметра задержки предоставления аудиторских отчетов могут рассчитываться с даты окончания отчетного периода, когда отсутствовали результаты финансового аудита отчета, либо с момента получения организацией, которая проводит внешний аудит, финансовой отчетности, которая еще не прошла аудиторскую проверку, но была проверена с точки зрения финансового аудита. Аудиторские отчеты могут готовиться отдельно по каждому из государственных органов, в таком случае общую величину задержки можно оценить как средневзвешенное значение задержек по каждому из органов, где в качестве весов используется наибольшее значение их доходов либо расходов. В том случае, если финансовая отчетность, предъявляемая для внешней аудиторской проверки, не принимается, а возвращается обратно для внесения правок и дополнений, фактической датой предоставления отчета считается день, когда специалист проводящий внешний аудит признает финансовую отчетность полной и пригодной для проведения аудиторской проверки.

**Параметр 30.3** оценивает результативность и своевременность принятия органами исполнительной власти или учреждениями, в отношении которых был проведен аудит, мер в ответ на рекомендации или наблюдения, полученные по итогам внешней аудиторской проверки. Подтверждением эффективного принятия мер по итогам аудиторской проверки могут быть официальный письменный ответ (например, письмо органа исполнительной власти или учреждения), касательно замечаний, полученных в ходе аудиторской проверки, где излагаются уже предпринятые либо запланированные для решения соответствующей проблемы мероприятия. Отчеты по принятым мерам дают возможность подтвердить их выполнение суммируя информацию о том, как проверенные учреждения выполнили рекомендации аудиторов или отреагировали на полученные замечания. Необходимо отметить, что принятие мер в ответ на рекомендации, полученные от органов законодательной власти, рассматриваются в отдельном показателе PI-31.

**Параметр 30.4** оценивает независимость ВОА от органов исполнительной власти. Независимость является обязательным условием эффективной и заслуживающей доверие системы финансовой подотчетности, и она должна быть закреплена конституцией либо другим сопоставимым по значению юридическим документом. На практике независимость реализуется через механизмы назначения (и освобождению от должности) главы ВОА и членов коллегии, отсутствию внешнего вмешательства в планирование и осуществление аудиторских проверок ВОА, а также через процедуры утверждения и исполнения бюджета

ВОА. Полномочия ВОА должны распространяться на всю деятельность центрального правительства и предоставлять ВОА возможность осуществлять все виды аудита, в частности финансовый аудит, аудит соответствия и аудит эффективности. ВОА должен иметь неограниченный доступ к учетным данным, документам и информации. Необходимо отметить, что в то время, как показатель PI-30 оценивает проведение аудита ежегодной финансовой отчетности правительства, аудит эффективности рассматривается в показателе PI-8.

## PI-31. Рассмотрение заключений внешнего аудита органом законодательной власти

### Описание

Данный показатель оценивает рассмотрение органом законодательной власти прошедшей аудиторскую проверку финансовой отчетности центрального правительства и его институциональных единиц при условии, что такие учреждения: (а) по закон обязаны представлять отчеты о результатах аудита органу законодательной власти, или (б) их вышестоящий орган или орган, который их контролирует, обязан отвечать на вопросы и принимать меры, действуя от лица этих учреждений. Показатель включает в себя четыре следующих параметра и использует метод **M2 (УС)** для агрегирования баллов параметров.

### Параметры и расчет баллов

Оценка	Минимальные требования
<b>31.1. Своевременность рассмотрения отчетов о результатах аудита</b>	
A	Законодательный орган завершил рассмотрение отчетов по результатам аудита годовой финансовой отчетности в трехмесячный срок с момента получения отчетности.
B	Законодательный орган завершил рассмотрение отчетов по результатам аудита годовой финансовой отчетности в шестимесячный срок с момента получения отчетности.
C	Законодательный орган завершил рассмотрение отчетов по результатам аудита годовой финансовой отчетности в двенадцатимесячный срок с момента получения отчетности.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>31.2 Слушания по результатам аудита</b>	
A	Подробные слушания по основным результатам аудиторских отчетов регулярно проводятся с участием должностных лиц <b>всех</b> прошедших аудиторскую проверку учреждений, по итогам которой аудиторами были представлены условно-положительные или отрицательные заключения, или дан отказ от предоставления заключения.
B	Подробные слушания по основным результатам аудиторских отчетов проводятся с участием должностных лиц <b>максимального количества</b> прошедших аудиторскую проверку учреждений, по итогам которой аудиторами были представлены условно-положительные или отрицательные заключения, или дан отказ от предоставления заключения.
C	Подробные слушания по основным результатам аудиторских отчетов проводятся время от времени, охватывая <b>немногие</b> прошедшие аудиторскую проверку учреждения. Такие слушания могут проходить только с участием должностных лиц министерства финансов.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.
<b>31.3 Рекомендации, издаваемые органом законодательной власти по результатам аудита</b>	

A	Орган законодательной власти рекомендует исполнительным органам принять определенные меры и на системной основе отслеживает выполнение этих рекомендаций.
B	Орган законодательной власти рекомендует исполнительным органам принять определенные меры и отслеживает выполнение этих рекомендаций.
C	Орган законодательной власти рекомендует исполнительным органам принять определенные меры.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.

#### 31.4. Прозрачность рассмотрения отчетов аудиторов органами законодательной власти

A	Все слушания проводятся публично за исключением строго ограниченного круга ситуаций, таких как вопросы национальной безопасности и другие аналогичные чувствительные вопросы. Отчеты комитета обсуждаются в присутствии полного состава палаты органа законодательной власти и публикуются на официальном вебсайте либо другом доступном для общественности ресурсе.
B	Слушания проводятся публично за исключение вопросов национальной безопасности и других аналогичных чувствительных вопросов, а также <i>нескольких</i> других исключений. Отчеты комитета предоставляются всему составу палаты органа законодательной власти и публикуются на официальном вебсайте либо другом доступном для общественности ресурсе.
C	Отчеты комитета публикуются на официальном вебсайте либо другом доступном для общественности ресурсе.
D	Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.

#### Охват

БЦП.

#### Период для оценки

Три последних завершенных финансовых года.

#### Руководство по оценке

Органы законодательной власти играют одну из главных ролей в процессе контроля за исполнением утвержденного бюджета. Чаще всего эта функция выполняется парламентскими комитетами или комиссиями, которые рассматривают заключения внешних аудиторов и запрашивают у учреждений, прошедших аудиторскую проверку, интересующую их информацию, касающуюся изложенных в этих заключениях фактов. Для того, чтобы рассмотрение считалось полноценно проведенным, отчет о результатах рассмотрения заключений внешней аудиторской проверки, подготовленный уполномоченным комитетом, должен представляться на рассмотрение (в идеале – на обсуждение) полному составу палаты органа законодательной власти. Как правило, это делается до того, как исполнительная власть представит свой официальный ответ; тем не менее принятие мер может осуществляться в любое время. Работа комитета(ов) зависит от наличия достаточных финансовых и технических ресурсов, а также предоставления им достаточного количества времени для рассмотрения аудиторских отчетов.

**Параметр 31.1** оценивает своевременность рассмотрения результатов аудита органом законодательной власти, что является основным элементом эффективной функции подотчетности. На своевременность рассмотрения соответствующих документов законодательным органом власти может повлиять внезапный наплыв представляемых на его рассмотрение отчетов о результатах аудита, в случае когда внешние аудиторы стараются уложиться в установленные сроки. В таких ситуациях комитеты могут в первую очередь рассматривать отчеты за самые последние отчетные периоды и по тем прошедшим аудит учреждениям, которые ранее неоднократно не выполняли установленные требования. Специалистам проводящим оценку следует благосклонно относиться к таким элементам надлежащей практики, вместо того, чтобы оценивать

имеющееся отставание в рассмотрении отчетов, охватывающих более ранние периоды.

**Параметр 31.2** оценивает то, как проходят слушания по основным результатам аудита, проведенного ВОА. Слушания по основным результатам внешних аудиторских проверок могут считаться подробными лишь в том случае, если в них принимают участие как представители ВОА, которые могут пояснить свои замечания и наблюдения, так и представители прошедших аудиторскую проверку учреждений, которые могут дать разъяснения и предложить план действий по исправлению сложившейся ситуации. Понятие «немногие» подразумевает от 10 до 25 процентов (объема бюджета) государственных учреждений, по итогам проверки которых аудиторами были представлены положительные или отрицательные заключения, или дан отказ от предоставления заключения (в соответствии со шкалой, принятой в системе ГРФП и описанной в разделе 2.1.4.).

**Параметр 31.3** оценивает действия органов законодательной власти по изданию рекомендаций по принятию мер и отслеживанию их выполнения. В дополнение к рекомендациям внешних аудиторов, описанных в показателе PI-30, ответственный комитет также может издавать рекомендации по принятию определенных мер и наложению санкций, решение о которых должны принимать исполнительные органы. Также ожидается, что у комитета имеется система отслеживания принятия соответствующих мер органами исполнительной власти.

«Системность» подразумевает следующее: существует система отслеживания выполнения рекомендаций, в которой регистрируются сами рекомендации, а также регистрируются принимаемые меры или факты отсутствия принятия мер по итогам рекомендаций, либо по каждой из рекомендаций в ходе последующих слушаний органы исполнительной и законодательной власти уведомляются о факте выполнения либо невыполнения рекомендаций.

**Параметр 31.4** оценивает прозрачность рассмотрения результатов аудита с точки зрения доступа общественности к этой информации. В том случае, когда слушания являются открытыми, общественность имеет возможность следить за их ходом, для законодательного комитета это также является хорошей возможностью проинформировать общественность о результатах своей работы. «Открытость» слушаний для общественности может достигаться разными способами - от предоставления публике доступа в зал заседаний комитета до приглашения представителя общественности выступить на слушаниях по рассматриваемому вопросу. Доступ общественности к слушаниям может также быть обеспечен путем ведения теле- и радиотрансляций, которые позволяют гражданам следить за ходом обсуждений внутри комитетов. Параметр 31.4 уделяет внимание наличию определенной формы доступа общественности к информации, при этом наличие у представителей общественности возможности выступить на слушаниях не оценивается.

В случае, если в законодательстве не закреплено требование о проведении внешнего аудита годовой финансовой отчетности правительства (показатель PI-29), это будет означать, что органы законодательной власти не выполняют своей функции обеспечения подотчетности органов исполнительной власти. В этом случае всем параметрам данного показателя должна быть присвоена оценка 'D'.

## ЧАСТЬ 3: ОТЧЕТ ГРФП

В этой части системы ГРФП приводятся указания по подготовке отчета ГРФП, включая описание того, какая информация должна быть приведена в отчете, и шаблон, в соответствии с которым она должна быть представлена.

Отчеты ГРФП готовятся для нужд правительств и нацелены на предоставление исходной информации для подготовки реформ в области УГФ и в других связанных с ним сферах. В этой связи, крайне важно, чтобы правительства принимали участие в оценке, предоставляли для нее необходимую информацию и давали обратную связь (комментарии) в ходе проведения оценки. Ожидается, что отчеты ГРФП будут опубликовываться правительствами и будут доступны заинтересованным сторонам как внутри соответствующей страны, так и за ее пределами. На вебсайте ГРФП размещены все отчеты, которые направлялись Секретариату ГРФП с начала работы программы. Все отчеты, опубликованные правительствами, также доступны общественности на сайте ГРФП.

Целью отчета ГРФП является описание всесторонней и интегрированной оценки эффективности УГФ страны на основе анализа показателей, характеризующих основные элементы системы УГФ. Отчет также ориентирован на оценку того, как изменилась эффективность системы УГФ по сравнению с ранее проведенными оценками. Вся важная информация представлена в основной части отчета. Приложения как правило используются для представления больших таблиц с данными и детализированной информации по таким вопросам, как внутренний финансовый контроль, и не используются для представления результатов анализа и соответствующих выводов.

Отчет ГРФП представляет собой оценку текущей эффективности УГФ. Он не включает в себя рекомендации для проведения реформ или подготовки планов действий. Расхождения во мнениях относительно выводов отчета, имеющиеся у должностных лиц правительства и других заинтересованных лиц, принимавших участие в проведении оценки, следует обобщать и отражать в приложении к отчету.

Структура отчета изложена в таблице на следующей странице.

Содержание и список сокращений приводятся в начале отчета, перед его кратким изложением. Также приводится информация о таких существенных деталях, как финансовый год, наименование используемой в отчете валюты, ее обменный курс к основным международным валютам, таким как доллар США или евро.

Отдельные обязательные таблицы данных указаны в разделах 2 и 3. Данные таблицы следует заполнять с учетом наличия информации и в таком формате, который специалисты, проводящие оценку, сочтут приемлемым. От проводящих оценку специалистов не ожидается выполнения большого объема работ по сбору и обработке данных для обязательных таблиц. При подготовке общей информации о центральном правительстве и его деятельности основной акцент должен делаться на использовании уже имеющихся данных, на основе которых следует формировать описательную часть отчета.

В оставшейся части данного раздела приводится информация, которую необходимо включить в каждый из разделов отчета ГРФП.

# СТРУКТУРА ОТЧЕТА ГРФП

## КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ

### ВВЕДЕНИЕ

- 1.1 Обоснование и цель
- 1.2 Управление процессом оценки и обеспечение качества
- 1.3 Методология оценки

### СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ О СТРАНЕ

- 2.1 Экономическая ситуация в стране
- 2.2 Ситуация в бюджетно-налоговой сфере
- 2.3 Законодательные и нормативные основы УГФ
- 2.4 Институциональные основы УГФ
- 2.5 Другие важные характеристики системы УГФ и соответствующей ей среды

### ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УГФ

- 3.1 Надежность бюджета
- 3.2 Прозрачность государственных финансов
- 3.3 Управление активами и обязательствами
- 3.4 Основанные на политике бюджетно-налоговая стратегия и составление бюджета
- 3.5 Предсказуемость и контроль исполнения бюджета
- 3.6 Учет и отчетность
- 3.7 Внешний контроль и аудит

### ВЫВОДЫ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ АНАЛИЗА СИСТЕМЫ УГФ

- 4.1 Интегрированная оценка эффективности системы УГФ
- 4.2 Эффективность системы внутреннего контроля
- 4.3 Сильные и слабые стороны УГФ
- 4.4 Изменение показателей эффективности с момента предыдущей оценки

### ПРОЦЕСС ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕФОРМ В ОБЛАСТИ УГФ

- 5.1 Подход к реформированию УГФ
- 5.2 Недавно завершённые и реализуемые в настоящее время меры реформирования
- 5.3 Анализ институциональной системы

### ПРИЛОЖЕНИЯ

- Приложение 1: Сводная информация о показателях эффективности
- Приложение 2: Сводная информация о системе внутреннего контроля
- Приложение 3: Источники информации

## Краткое изложение

В кратком изложении приводится интегрированное и стратегическое описание выводов отчета. Краткое изложение содержит описание влияния системы УГФ на достижение общей бюджетно-налоговой дисциплины, стратегическое распределение ресурсов и эффективность оказания услуг. В нем также обобщаются основные изменения параметров эффективности по сравнению с предыдущей оценкой.

Ожидается, что объем этого раздела составит три страницы текстового описания плюс таблица с баллами по показателям.

Краткое изложение должно содержать только ту информация, данные либо анализ, которые представлены в разделах 1-5 отчета, включая:

- Краткое пояснение о целях оценки и организации процесса оценки
- Пояснение по охвату и периоду оценки, т.е. что и на какой момент времени оценивалось.
- Пояснение о том, какое влияние оказывает эффективность системы УГФ на три основных итоговых результата исполнения бюджета. Следует также уделить внимание особенностям экономического, политического и административного устройства страны, а также основным приведенным в отчете сильным и слабым сторонам УГФ, которые с наибольшей вероятностью влияют на эффективность УГФ.
- Краткую информацию об основных изменениях в эффективности УГФ, которые имеют место с момента любой предыдущей оценки ГРФП, структурированную в соответствии с тремя основными итоговыми результатами исполнения бюджета.
- Краткий обзор текущих и планируемых реформ УГФ страны, включая их связь с последними изменениями эффективности УГФ и основными ее слабыми сторонами, отраженными в отчете.

Краткое изложение должно сопровождаться таблицей, занимающей не более одной страницы, в которой будет приведен обзор баллов по каждому из показателей ГРФП.

# 1. Введение

*Цель введения состоит в том, чтобы прояснить общий контекст проведения оценки УГФ, ее цель, процесс, в соответствии с которым готовился отчет ГРФП, а также использованную при проведении оценки методологию.*

Ожидается, что объем этого раздела составит три страницы текстового описания плюс таблица с баллами по показателям.

## 1.1. Обоснование и цель

В данном разделе описываются задачи оценки ГРФП и приводится важная справочная информация, включая пояснение о том, почему оценка проводится именно сейчас, ссылки на предыдущие оценки ГРФП и их связь с проводимыми в настоящее время реформами.

## 1.2 Управление процессом оценки и обеспечение качества

В данном разделе описывается процесс подготовки отчета, включая: (i) организацию, которая инициировала и заказала проведение оценки; (ii) степень вовлеченности должностных лиц правительства в процесс подготовк отчета; а также (iii) роли и вклад в проведение оценки всех других заинтересованных лиц.

### **ВСТАВКА 1.1:** Управление процессом оценки и механизмы обеспечения качества

#### **Организационная структура управления процессом оценки ГРФП**

- Координационный комитет – председатель и члены: [имена и представляемые ими организации]
- Руководитель оценки: [имя и организация]
- Руководитель группы по проведению оценки и члены группы: [имена и представляемые организации каждого из членов группы]

#### **Рассмотрение концепции и/или технического задания**

- Дата рассмотрения концепции и/или технического задания
- Эксперты, приглашенные для предоставления комментариев: [перечень имен и представляемых организаций для каждого из них либо название группы, например, Координационный комитет]
- Эксперты, которые предоставили свои комментарии: [перечень имен и представляемых организаций для каждого из них, в особенности представителей Секретариата ГРФП с указанием дат(ы) рассмотрения, либо название группы, например, Координационный комитет]
- Даты окончательной редакции концепции и/или технического задания

#### **Рассмотрение отчета об оценке**

- Даты рассмотрения предварительных вариантов отчета
- Эксперты, приглашенные для предоставления комментариев: [перечень имен и представляемых организаций для каждого из них, в особенности представителей Секретариата ГРФП с указанием дат(ы) рассмотрения, либо название группы, например, Координационный комитет]
- Эксперты, которые предоставили свои комментарии: [перечень имен и представляемых организаций для каждого из них]

### 1.3. Методология оценки

В данном разделе описывается выбор методологии для проведения оценки. Рассматриваются четыре основных момента:

**1. Охват оценки:** Под ним подразумевается уровень государственного управления, охватываемый оценкой, обычно это центральное правительство либо местные органы власти. Для того, чтобы пояснить охват проводимой оценки в отчете следует указать, какие институциональные единицы и операции охватываются оценкой, а какие нет. Определение границ оценки включает в себя как границы внутри уровней государственного управления, так и границы с другими составляющими сектора государственного управления, это, например, относится к таким институциональным единицам, не входящим в состав центрального правительства, как государственные корпорации. Любые отклонения в охвате от центрального правительства или местных органов власти должны сопровождаться пояснением и обоснованием для каждого из показателей. В особенности это касается охвата фондов социального страхования, суверенных фондов благосостояния, а также структурированных финансовых инструментов, таких как государственно-частное партнерство. Определение охвата оценки должно соответствовать описанию институциональных единиц и бюджетно-налоговых операций, как указано в подразделах 2.3 и 2.4 отчета.

**2. Когда осуществлялась оценка эффективности:** Описание временных рамок оценки с четким указанием даты прекращения сбора данных. Под датой прекращения сбора данных понимается самая поздняя дата, после которой рассмотрение данных было прекращено. Эта дата является критически важной для определения «последнего завершеного финансового года», который упоминается во многих из параметров, а также для определения даты, упоминаемой в других параметрах как «на момент оценки».

**3. Источники информации:** Группе по проведению оценки необходимо собрать информацию от должностных центральных финансовых органов, а также сотрудников различных бюджетных учреждений и других институциональных единиц. Для получения объективной картины и в условиях ограниченности ресурсов, имеющихся в распоряжении группы по проведению оценки, перечень учреждений у которых будет необходимо собрать информацию должен будет формироваться для каждого из показателей. Принципы определения государственных органов, у которых будет необходимо собрать информации, часто указываются в руководстве по оценке отдельных показателей. Государственные учреждения, на основании данных которых оценивался тот или иной показатель, должны быть описаны в текстовой части каждого из показателей вместе с описанием метода выборки там, где это применимо.

В данном разделе отчета также описываются другие источники информации, использованные для проведения оценки. Они включают в себя полученные документы, информацию, полученную в ходе встреч с представителями государственных органов других уровней, государственных корпораций, частного сектора, неправительственных организаций, а также организаций, предоставляющих внешнее финансирование, и партнеров по развитию. Их исчерпывающий список должен быть представлен в Приложении 3 к данному отчету.

**4. Прочие вопросы методологии, относящиеся к подготовке отчета,** включают в себя любые отклонения от использования полного набора показателей, а также информацию о том, будет ли оценка представлять собой отдельную работу, либо она будет совмещена с проведением другой аналитической работы. Подход к показателям, которые не являются применимыми или не использовались в оценке обсуждается в разделе 2.1 части 1 руководства ГРФП.

## 2. Справочная информация о стране

Целью настоящего раздела является предоставление информации о стране, чья система УГФ проходит оценку, с тем чтобы обеспечить достаточное понимание более широкого контекста реформ УГФ, а также основных характеристик системы УГФ данной страны.

Примерный объем данного раздела составляет от шести до десяти страниц.

Данный раздел имеет следующую структуру:

### 2.1. Экономическая ситуация в стране

- Краткие сведения о стране, в том числе численность населения, уровень доходов, доля населения, живущего ниже черты бедности, темпы роста, инфляция, структура экономики и основные проблемы роста и развития страны. Также следует включить информацию о любой существенной зависимости экономики и государственных доходов от определенных источников, таких как добыча природных ресурсов либо финансовая поддержка от организаций, предоставляющих внешнее финансирование, либо партнеров по развитию.
- Основные экономические проблемы, стоящие перед страной, и общегосударственные реформы, с акцентом на те направления, которые представляют наибольшие фискальные риски и могут влиять на цели бюджетно-налоговых реформ и реформ УГФ.
- Основные экономические показатели за последние три года могут быть представлены в таблице, аналогичной Таблице 2.1 ниже.

**ТАБЛИЦА 2.1:** Отдельные экономические показатели

	Фин. год Т-2	Фин. год Т-1	Фин. год Т
ВВП			
ВВП на душу населения (валюта)			
Реальный рост ВВП (%)			
ИПЦ (среднегодовое изменение) (%)			
Валовый государственный долг (% от ВВП)			
Условия внешней торговли (годовое изменение в процентах)			
Сальдо текущего счета (% от ВВП)			
Внешний долг (% от ВВП)			
Валовые официальные резервы (в месяцах импорта)			

Указанные основные показатели приведены в качестве примера – другие показатели также могут быть использованы для описания ситуации в стране

## 2.2. Ситуация в бюджетно-налоговой сфере

В данном подразделе приводится информация уже имеющихся документов по вопросам анализа бюджетно-налоговой политики или других аналогичных исследований.

• **Бюджетно-налоговые показатели:** В отчет следует включить краткое описание основных тенденций, относящихся к совокупной бюджетно-налоговой дисциплине за последние три года, основанное на информации Таблицы 2.2. Описание также может опираться на другую соответствующую информацию, представляемую в Таблице 2.1., такую как долг. Информация о заявленных бюджетно-налоговых целях и задачах, а также законодательно установленных фискальных правилах может представляться в данном разделе или приводиться в виде перекрестной ссылки на PI-15 в Разделе 3 отчета ГРФП.

**ТАБЛИЦА 2.2:** Общие бюджетно-налоговые данные

Фактические показатели центрального правительства (в процентах к ВВП)			
	Фин. год Т-2	Фин. год Т-1	Фин. год Т
Всего доходов			
—Собственные доходы			
—Гранты			
Всего расходов			
—Непроцентные расходы			
—Процентные расходы			
Общий дефицит (с учетом грантов)			
Первичный дефицит			
Чистое финансирование			
—внешнее			
—внутреннее			

Эта таблица должна содержать общие итоговые показатели сектора центрального правительства. Если включаются только данные бюджета, это должно указываться особо.

• **Распределение ресурсов:** В отчете приводится информация о тенденциях в распределении ресурсов по отраслям или экономическим категориям, а также информация (заявление) о приоритетах, включенных в национальную стратегию, и комментарий о том, насколько распределение ассигнований соответствует этим приоритетам.

**ТАБЛИЦА 2.3:** Распределение бюджетных ассигнований по секторам

Фактическое распределение бюджетные ассигнования по секторам (в процентах к общей сумме расходов)			
	Фин. год Т-2	Фин. год Т-1	Фин. год Т
Здравоохранение			
Образование			
Сельское хозяйство			
и т.д.			

Данные для таблиц 2-2 и 2-3 должны представляться в соответствии с классификациями, используемыми правительством

**ТАБЛИЦА 2.4:** Распределение бюджетных ассигнований по экономической классификации

Фактическое распределение бюджетных ассигнований по экономической классификации (в процентах к общей сумме расходов)			
	Фин. год Т-2	Фин. год Т-1	Фин. год Т
Текущие расходы			
—Оплата труда			
—Товары и услуги			
—Процентные платежи			
—Трансферты			
—Другие расходы			
Капитальные расходы			

### 2.3. Законодательные и нормативные основы УГФ

Отчет содержит перечень и описание законодательства и нормативных актов, определяющих структуру и функционирование системы УГФ. Как правило, отправной точкой является конституция страны. В отчете поясняются различия между разными ветвями власти (законодательной, исполнительной, судебной), правовая основа функционирования различных уровней власти (центрального, уровня штатов, муниципалитетов и т.д.) и других организационных структур, таких как внебюджетные фонды и государственные корпорации. Отчет описывает степень интеграции или фрагментации законодательства, охватывающего разные аспекты УГФ, такие как управление бюджетом, сбор доходов, управление инвестициями и долгом, проведение закупок, учет, внешний надзор и др. В нем также акцентируются особые условия, присущие стране. В случае необходимости отчет также может включать краткое описание недавних изменений, внесенных в законодательство.

В отдельном подразделе следует привести описание нормативно-правовых основ системы внутреннего контроля. Согласно международным стандартам<sup>8</sup>, внутренний контроль представляет собой комплексный процесс, предназначенный для работы с рисками и обеспечения разумной гарантии достижения

организацией в ходе ее работы следующих общих целей: (i) осуществление операций на основе принципов упорядоченности, этичности, экономичности, результативности и эффективности; (ii) выполнение обязательств по подотчетности; (iii) обеспечение соблюдения соответствующих законов и норм; и (iv) защита ресурсов от потерь, нецелевого использования и другого ущерба. Для достижения этих общих целей система внутреннего контроля должна состоять из пяти взаимосвязанных компонентов: контрольной среды, оценки рисков, контрольной деятельности, информирования и взаимодействия, а также мониторинга. Такой комплексный подход нацелен на создание в государственных органах действенных форм контроля, соответствующих их целям и рискам. Он также создает для описания и оценки системы внутреннего контроля. Описание системы регулирования и нормативно-правовых механизмов внутреннего контроля, приводимое в данном подразделе, должно быть представлено для каждого из этих пяти компонентов.

Это описание должно дополняться в разделе 2.4 информацией об институциональной структуре, лежащей в основе системы внутреннего контроля. Общая характеристика эффективности системы внутреннего контроля приводится в разделе 4.2 и основана как на информации данного подраздела, так и на описании контрольной деятельности, представленной как часть описания оценки соответствующего показателя эффективности. Таким образом, в подразделах 2.3 и 2.4 должна описываться организация системы внутреннего контроля, а в разделе 4.2 - оцениваться насколько ее функционирование соответствует поставленным целям.

## 2.4. Институциональные основы УГФ

В этой части отчета описывается структура как всего государственного сектора, так и центрального правительства, а также, соответственно, количество институциональных единиц и объем финансов для каждого из сегментов в соответствии с таблицами 2.5, 2.6 и 2.7. Данная информация может быть получена из разных источников, таких как государственные финансовые статистические данные, консолидированные государственные счета, а также данные статистики или учета по отдельным учреждениям. По возможности данные должны охватывать последний заверченный финансовый год. Должны быть приведены пояснения по использованным источникам данных, а также пояснения о том, включают ли итоги элементы двойного счета и имеются ли расхождения с данными, использованными для расчета баллов по показателям оценки в рамках компонента I.

Эта информация создает основу для понимания охвата и границ оценки, описываемых в разделе 1.3 отчета, а также обращает внимание на относительную важность вклада различных сегментов государственного сектора в выводы анализа, включаемые в раздел 4 отчета.

**ТАБЛИЦА 2.5:** Структура государственного сектора (количество учреждений и финансовые показатели)

Год:	Государственный сектор				
	Сектор госуправления		Фонды соц. обеспечения	Подсектор гос. корпораций	
	Бюдж. учреждения	Внебюдж. учреждения		Нефин. гос. корпорации	Фин. гос. корпорации
Центральное правительство	<sup>2/</sup>				
1-й уровень местных органов власти (напр. уровень штатов)					

<sup>1/</sup> В зависимости от организации управления и механизмов финансирования фонд социального обеспечения может выступать в форме государственного учреждения, являющегося частью какого-либо из уровней государственного управления, либо классифицироваться в качестве отдельного подсектора государственного сектора (СГФ 2014, параграф 2.78).

<sup>2/</sup> «Бюджетный подсектор центрального правительства» охватывает все единицы центрального правительства, включаемые в бюджет центрального правительства.

**ТАБЛИЦА 2.6:** Структура финансов центрального правительства – параметры бюджета (в ден. единицах)

Год: .....	Центральное правительство			
	Бюджетные учреждения	Внебюджетные учреждения	Фонды социального обеспечения	Итого <sup>1/</sup>
Доходы				
Расходы				
Трансферты от (+) и другим (-) учреждениям сектора государственного управления				
Обязательства				
Финансовые активы				
Нефинансовые активы				

<sup>1/</sup> По мере возможности это должны быть консолидированные суммы, но с соответствующим пояснением могут использоваться и другие методы агрегирования.

**ТАБЛИЦА 2.7:** Структура финансов центрального правительства – фактические расходы (в ден. единицах)

Год: .....	Центральное правительство			Итого1/
	Бюджетные учреждения	Внебюджетные учреждения	Фонды социального обеспечения	
Доходы				
Расходы				
Трансферты от (+) и другим (-) учреждениям сектора государственного управления				
Обязательства				
Финансовые активы				
Нефинансовые активы				

По мере возможности это должны быть консолидированные суммы, но с соответствующим пояснением могут использоваться и другие методы агрегирования.

В этом подразделе описываются обязанности основных учреждений, занимающихся вопросами УГФ, в том числе в различных ветвях власти (исполнительной, законодательной и судебной), на разных уровнях государственного управления (центральное правительство и местные органы власти), а также во внебюджетных фондах (при необходимости, ссылаясь на соответствующую роль отдельных сегментов государственного сектора как описано в подразделе 2.3 выше). Также следует привести дополнительную информацию о распределении функций, относящихся к УГФ, как между центральными финансовыми ведомствами (такими как министерство финансов, министерство экономического планирования, налоговая служба, центральный банк, высший орган финансового контроля и т.д.), так и между министерством финансов и отраслевыми министерствами. В данном подразделе также описываются организационная структура министерства финансов и функции его основных департаментов, по возможности в приложении приводится схема организационной структуры министерства. Описываются любые последние изменения в выполняемых функциях.

В частности, в подразделе обращается особое внимание на институциональные структуры, которые были созданы как часть системы внутреннего контроля, включая их соответствующие роли и обязательства.

## 2.5. Другие важные характеристики УГФ и соответствующей ей среды

В этом подразделе описываются основные характеристики системы УГФ. Сюда следует включить описание уровня централизации системы УГФ, наличие целевых доходов или внебюджетных единиц, виды контроля, осуществляемые внешними надзорными органами, а также любые соответствующие последние изменения. Также в этом подразделе разъясняются любые правовые нормы и институциональные структуры, существующие в дополнение к роли органа законодательной власти в качестве представителя интересов граждан и обеспечивающие участие общественности в управлении бюджетом.

Предоставляемая здесь информация должна носить описательный характер и не предназначена для того, чтобы делать заявления о соблюдении установленных правил или эффективности выполняемых органами законодательной власти и внешним аудитом функции. Такого рода вопросы освещаются детальной оценкой системы УГФ в разделе 3 и межфункциональном анализе в разделе 4.

## 3. Оценка эффективности УГФ

*Цель данного раздела состоит в оценке основных элементов системы УГФ при помощи соответствующих показателей и предоставлении информации о том, что сделано в процессе совершенствования этих элементов.*

Примерный объем данного раздела составляет 30-40 страниц.

Структура раздела:

- 3.1. Надежность бюджета
- 3.2. Прозрачность государственных финансов
- 3.3. Управление активами и обязательствами
- 3.4. Основанные на политике бюджетно-налоговая стратегия и составление бюджета
- 3.5. Предсказуемость и контроль исполнения бюджета
- 3.6. Учет и отчетность
- 3.7. Внешний контроль и аудит

В каждом из подразделов рассматриваются соответствующие показатели. Например, в подразделе 3.2 о прозрачности государственных финансов описываются показатели с Р1-4 до Р1-9. Показатели рассматриваются в соответствии с их порядковыми номерами.

Каждый показатель описывается отдельно и рассматривает оценку текущей ситуации, изменение эффективности с течением времени, а также включает описание мер, принимаемых для устранения выявленных слабых мест. Описание должно включать следующие пять элементов:

1. Общее описание характеристик показателя с учетом использованного охвата
2. Уровень эффективности и обосновывающая информация для расчета баллов по каждому параметру
3. Изменение эффективности со времени предыдущей оценки (если применимо)
4. Недавно завершённые и реализуемые в настоящее время меры реформирования
5. Краткое описание полученных баллов и таблица с показателями эффективности

### **1. Общее описание, относящееся к определенному показателю**

Здесь могут описываться институциональные и организационные механизмы, а также законодательные нормы, относящиеся к оцениваемой показателем области.

### **2. Уровень эффективности и обосновывающая информация для расчета баллов по каждому параметру**

- Текст должен давать четкое представление о фактической эффективности каждого из параметров УГФ, входящего в состав показателя, и содержать обоснование для присвоенных баллов. Каждый из параметров показателя должен обсуждаться и анализироваться в тексте таким образом, чтобы обеспечить понимание почему та или иная оценка (А, В, С или D) была присвоена параметру.
- В отчете указываются фактические (в т.ч. количественные) данные, на основе которых была присвоена оценка. Информация, является настолько подробной, насколько возможно (например, информация о количестве, сроках и охвате).
- Отмечаются любые проблемы, связанные с актуальностью или надежностью данных и фактов.
- Если была получена недостаточная информация либо по всему показателю, либо по одному из его параметров, это явным образом должно упоминаться в тексте.

### 3. Изменение эффективности по сравнению с предыдущей оценкой ГРФП

В случаях, если ранее уже проводилась оценка ГРФП, в дополнение к расчету баллов по каждому из показателей описывается изменение их эффективности за прошедший период. Это делается для того, чтобы отразить динамику процессов реформ и повышение потенциала страны с одновременным сохранением достаточной объективности в оценке текущей ситуации<sup>9</sup>.

Описание изменения эффективности с течением времени включает:

- Обосновывающую информацию оценок каждого из параметров и показателей по сравнению с предыдущей оценкой.
- Обозначение имеющихся проблем сопоставимости данных по сравнению с предыдущей оценкой, таких как различия в охвате, изменения в определении понятий, другая интерпретация данных и т.д. для того, чтобы надежно обосновать произошедшие изменения.
- Объяснение изменений эффективности, которые не привели к изменению оценки, но, тем не менее, подтверждаются фактическими данными. Последние могут включать изменение эффективности по одному или нескольким требованиям для какого-либо из параметров, либо тот факт, что общая оценка показателя, возможно, не изменилась несмотря на изменения оценок одного или более параметров.

### 4. Недавно завершённые и реализуемые в настоящее время меры реформирования

Действия, соответствующие данному показателю, будут включать реформы, которые:

- возможно уже оказали свое влияние на эффективность
- были реализованы, но подтверждение их влияния на эффективность еще не получено
- находятся на стадии реализации, или
- реализация которых должна начаться во время оценки

В отчете не должен оценивать уместность или успешность реформ, он должен ограничиваться выявлением возможных связей между эффективностью и реформой.

Ссылка на планы государственных реформ или описание существующих условий, предъявляемых международными финансовыми институтами или донорами (т.е. мер реформирования, которые еще предстоит реализовать) не считаются достаточным подтверждением для иллюстрации статуса или прогресса реформ.

### 5. Краткое описание полученных баллов и таблица с показателями эффективности

Ниже приведен рекомендуемый формат таблицы.

Показатель/Параметр (номер и название)	Балл	Краткое обоснование присвоенного балла
PI-XX: (название)  Параметр X.1 ... и т.д. [в случае показателей с несколькими параметрами отдельно описывается как каждый параметр, так и общий балл показателя]	(Общий балл)	

<sup>9</sup> Эффективность системы УГФ, оцениваемая на основе показателей, отражает комбинацию исторических, политических, институциональных и экономических факторов и не обязательно связана с недавними или **текущими усилиями правительства, направленными на повышение эффективности УГФ**. Улучшение оценок показателей может потребовать нескольких лет в связи с объемом реформ для улучшения оценок показателей и параметров ГРФП. Именно поэтому в отчет ГРФП предлагается включать комментарий о прогрессе по повышению эффективности УГФ в соответствии с показателями.

## 4. Выводы по результатам анализа системы УГФ

*Целью настоящего раздела является представление интегрированного анализа, основанного на информации, представленной в предыдущих разделах 2 и 3, и общих выводов об эффективности системы УГФ. В частности, в этом разделе следует сделать попытку оценить, как эффективность системы УГФ влияет на способность государства обеспечивать достижение запланированных бюджетно-налоговых результатов, и в этой связи определить основные слабые стороны системы УГФ.*

Примерный объем данного раздела составляет от шести до десяти страниц.

### 4.1. Интегрированная оценка эффективности системы УГФ

Результаты оценки по показателям анализируются с точки зрения их влияния на семь компонентов эффективности УГФ:

- I. Надежность бюджета:** Для того, чтобы государственный бюджет был способен реализовывать государственную политику, необходимо, чтобы он был реалистичным и исполнялся в соответствии с его утвержденными параметрами.
- II. Прозрачность государственных финансов:** Прозрачность информации о государственных финансах необходима для гарантирования того, что действия и операции государства выполняются в рамках государственной бюджетно-налоговой политики и в соответствии с надлежащими механизмами управления бюджетом и отчетности. Прозрачность является важной характеристикой, которая позволяет осуществлять внешний контроль за разработкой и реализацией государственной политики и программ.
- III. Управление активами и обязательствами:** Эффективное управление активами и обязательствами гарантирует, что риски надлежащим образом выявляются и контролируются, государственные инвестиции принимают во внимание оптимальное соотношение затрат и выгод, финансовые инвестиции приносят соответствующие доходы, содержание активов хорошо организовано и реализация активов осуществляется по четким правилам. Также оно гарантирует, что расходы на обслуживание долга сводятся к минимуму и что фискальные риски должным образом контролируются для обеспечения возможности своевременного принятия смягчающих мер.
- IV. Основанные на политике бюджетно-налоговая стратегия и составление бюджета:** Разработка основанных на политике бюджетно-налоговой стратегии и бюджета позволяют государству планировать поступление и использование ресурсов в соответствии с его бюджетно-налоговой политикой и стратегией.
- V. Предсказуемость и контроль исполнения бюджета:** Предсказуемость и подконтрольность исполнения бюджета необходимы для того, чтобы гарантировать, что доходы собираются и ресурсы распределяются и используются как намечено государством и утверждено органом законодательной власти. Эффективное управление реализацией государственной политик и программ требует предсказуемости о наличии ресурсов на тот момент времени, когда в них возникнет необходимость, а подконтрольность гарантирует соблюдение политики, нормативных требований и законодательства в процессе исполнения бюджета.
- VI. Учет и отчетность:** Для целей бюджетно-налогового управления и процессов принятия решений требуется своевременная, существенная и надежная информация.
- VII. Внешний контроль и аудит:** Эффективный внешний аудит и контроль со стороны органов законодательной власти являются факторами обеспечения подотчетности исполнительной власти в отношении выработки и реализации бюджетно-налоговой политики.

Обобщая информацию об эффективности системы УГФ данный анализ должен стремиться к выявлению последствий, вытекающих из сильных и слабых сторон УГФ, приведенных в разделе 3. Анализ должен охватывать взаимозависимость показателей в рамках каждого из компонентов, а также связи между

показателями различных компонентов, чтобы объяснить, как эффективность одних функций зависит от эффективности других функций.

#### *4.2. Эффективность структуры внутреннего контроля*

Эффективная система внутреннего контроля играет важнейшую роль в устранении рисков, присущих каждому из компонентов, а также в обеспечении разумной гарантии того, что операции соответствуют четырем целям контроля: (i) осуществление операций на основе принципов упорядоченности, этичности, экономичности, результативности и эффективности; (ii) выполнение обязательств по подотчетности; (iii) обеспечение соблюдения соответствующих законов и норм; и (iv) защита ресурсов от потерь, нецелевого использования и другого ущерба.

Анализ системы внутреннего контроля должен на основе имеющейся информации оценить насколько она содействует достижению этих четырех целей. В этом разделе следует представить единообразный и последовательный обзор эффективности функционирования системы внутреннего контроля. Это может быть сделано на основе информации, приведенной в соответствующих исследованиях, касающихся вопросов механизмов и функционирования внутреннего контроля, а также путем структурирования информации на основе следующих пяти компонентов внутреннего контроля, определяемых международными стандартами:

1. Контрольная среда
2. Оценка рисков
3. Контрольная деятельность
4. Информирование и взаимодействие
5. Мониторинг

Подход к разработке и управлению системами внутреннего контроля на основе указанной структуры является полезным инструментом для создания интегрированной оценки и акцентирования областей, которым следует уделять больше внимания, либо областей, где наличие несоответствий или ошибок может привести к серьезным последствиям. Он также помогает определять, выходит ли система контроля за рамки традиционного подхода, сфокусированного на отдельно взятых контрольных мероприятиях.

Данная оценка должна основываться на соответствующей документации, собранной для предыдущих разделов отчета, а также на выводах, на основе которых осуществлялось присвоение баллов. В ее основе должно лежать описание организации системы внутреннего контроля (законодательные, нормативные и институциональные механизмы, приведенные в Разделе 2 отчета ГРФП), а также оценка соответствующих индивидуальных контрольных мероприятий, затрагиваемых большим количеством показателей эффективности (перечень не является исчерпывающим: PI-6, 8, 10, 11, 12, 13, 16, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28 Раздела 3).

Этот раздел также должен отражать результаты последних оценок эффективности системы внутреннего контроля, подготовленных органами внутреннего или внешнего аудита, либо другими внешними органами в случае, если такие отчеты существуют. Также могут использоваться и подготовленные правительством отчеты о функционировании системы внутреннего контроля. Подготовленные международными организациями межстрановые оценки систем государственного управления также могут предоставлять собой полезный для оценки источник информации, если в них дается представление о создании и работе государственной системы внутреннего контроля.

Подробные выводы, касающиеся основных элементов пяти компонентов внутреннего контроля, обобщаются в таблице (Приложение 2), в которой также акцентируются любые пробелы, присущие компонентам оцениваемой системы внутреннего контроля.

Механизмы внешнего надзора вносят свой вклад в процесс мониторинга эффективности системы внутреннего контроля и стимулируют действия органов исполнительной власти по повышению ее эффективности. Такие механизмы включают в себя, например, проведение аудита системы, рассмотрение результатов аудита органами законодательной власти, системы последующего контроля за принятием органами исполнительной власти мер по устранению недостатков, обеспечение доступа общественности к соответствующим отчетам и обсуждениям. Таким образом, эти механизмы способствуют повышению эффективности системы контроля и являются одним из компонентов при проведении ее анализа. Соответственно в ходе такого анализе также следует рассматривать взаимосвязи между внешним надзором и системой внутреннего контроля.

Содержание данного подраздела должно быть направлено на получение представления о том, как механизмы внутреннего контроля способствуют устранению рисков, связанных с достижением каждого из трех основных результатов исполнения бюджета. Для проведения такого анализа специалисты, проводящие оценку, должны рассмотреть, как элементы внутреннего контроля, присущие каждому из параметров показателей, способствуют достижению каждого из трех результатов исполнения бюджета.

Уровень эффективности внутреннего контроля также дает представление о надежности данных, полученных от государственных органов, и, следовательно, способствует объяснению степени уверенности в отношении выводов по результатам оценки показателей, которая опиралась на эти данные.

#### *4.3. Сильные и слабые стороны УГФ*

В данном подразделе анализируется насколько эффективность оцениваемой системы УГФ может в целом способствовать достижению трех основных результатов исполнения бюджета или влиять эти результаты, а именно на:

- общую бюджетно-налоговую дисциплину
- стратегическое распределение ресурсов, и
- эффективное использование ресурсов для оказания услуг

Анализ должен быть основан на сильных и слабых сторонах, выявленных для каждой из функциональных областей УГФ (подраздел 4.1 отчета ГРФП), и уровне эффективности, определенном для различных компонентов системы внутреннего контроля (подраздел 4.2 отчета ГРФП). В нем также должна рассматриваться связь между эффективностью этих подсистем и способностью обеспечивать достижение трех основных результатов. В данном подразделе следует пояснить, почему выявленные слабые стороны подсистем УГФ будут создавать проблемы для государства, при этом следует принимать во внимание отличительные особенности конкретной страны и цели проводимой политики, имеющие отношение к указанным трем основным результатам.

Анализ рекомендуется организовать в соответствии с тремя основными результатами исполнения бюджета. Однако оценке не рассматривает степень достижения запланированных результатов, например, оказывают ли меры по увеличению поступления доходов и политика в области бюджетных расходов требуемый эффект на стимулирование экономического роста, снижение уровня бедности, или достижение других целей политики. Скорее оценка рассматривает то, насколько система УГФ содействует достижению запланированных результатов исполнения бюджета.

Этот анализ объединяет оценку эффективности системы УГФ с помощью показателей эффективности, информацию о соответствующих экономических характеристиках страны, цели государственной бюджетно-налоговой политики, структуру государственного сектора и характеристики системы УГФ (подразделы отчета ГРФП с 2.1 по 2.5), а также любые другие факторы, которые влияют на эффективность УГФ.

Таким образом анализ предоставляет собой квинтэссенцию выводов, в завершение которой приводятся три или четыре основные недостатка системы УГФ, работы над которыми представляется наиболее важной для

содействия в достижении государством его бюджетно-налоговых целей.

#### *4.4 Изменение эффективности по сравнению с предыдущей оценкой*

В настоящем разделе описывается динамика изменения эффективности УГФ и ее влияние на достижение трех основных результатов исполнения бюджета. Он будет актуален только в случае проведения повторной оценки. Отдельные рекомендации существуют для сопоставления результатов с предыдущими оценками, подготовленными на основе другой версии ГРФП.

Анализ основывается на описании изменения эффективности, приведенном как часть анализа для каждого из показателей, и обзоре изменений эффективности, предоставленных в разделе 3 и в сводной информации в Приложении 1.

В заключение данного подраздела дается оценка того, как изменения, произошедшие со времени предыдущей оценки, могли повысить способность к достижению трех основных результатов исполнения бюджета и повлиять на основные слабые места системы.

## 5. Процесс государственных реформ в области УГФ

*Цель данного раздела состоит в описании общих усилий правительства по повышению эффективности УГФ и предоставлению прогноза о том, какие факторы вероятнее всего могут влиять на планирование, реализацию и мониторинг реформ в будущем.*

Примерный объем данного раздела составляет от трех до пяти страниц.

### 5.1. Подход к реформам УГФ

В данном подразделе описывается общий подход правительства к реформе УГФ, включая существование, происхождение и структуру программы реформ УГФ, или любая другая информация о, например, нескольких параллельных, независимых или внутриведомственных процессах реформирования либо инициатив по повышению потенциала.

В нем описывается, как программа реформ УГФ связана с общей государственной политикой и планированием государственных реформ, что, например, может реализовываться на основе планов национального развития, механизмов стратегического планирования, среднесрочных программ расходов и т.д. Следует акцентировать взаимосвязи с другими административными реформами в государственном секторе, включая технические связи и взаимозависимости, а также координацию вопросов планирования и управления.

Приводится информация о недавних внешних обзорах или независимых оценках программ(ы) реформирования УГФ, включая их основные выводы.

### 5.2. Недавно завершённые и реализуемые в настоящее время меры реформирования

Наиболее важные недавно завершённые и реализуемые в настоящее время реформы кратко приводятся в данном подразделе, что позволяет обобщить успехи правительства в укреплении системы УГФ.

В данном подразделе акцентируется насколько текущие реформы направлены на критически важные недостатки системы УГФ, обозначенные в разделе 4 настоящего отчета.

### 5.3. Институциональные факторы

В этой части отчета оценивается то, насколько в перспективе институциональные факторы смогут содействовать процессу планирования и реализации реформ.

Ниже приведен перечень факторов, которые наиболее вероятно смогут поддержать эффективный процесс реформирования во многих из стран. Для каждого из случаев, в этой части отчета ГРФП должен учитываться опыт недавних и текущих реформ. В дополнение к приведенным ниже факторам должны при необходимости обозначаться любые другие специфические для данной страны факторы.

- **Ведущая роль и заинтересованность правительства** может способствовать более эффективному реформированию УГФ путем установления целей, определения направления и темпа реформ, разъяснения обязанностей по организации процесса реформы и своевременного преодоления сопротивления изменениям. Можно учитывать особые стимулы или побудительные факторы для административной реформы, такие, как, например, приведенные в информации раздела 2.1. В число других стимулов может входить степень политического участия в реформах, способность правительства убедительно обосновать необходимость реформ УГФ, распространение идей правительства в таких государственных документах как программ национального развития, стратегия УГФ или соответствующие планы действий, а также выделение правительством достаточных ресурсов для реформы УГФ. Также может быть приведена ссылка

на информацию о том, насколько ход процесса реформирования соответствует планам правительства.

- **Координация между государственными органами** может способствовать более эффективной приоритизации и определению последовательности программы реформ, поскольку в процессе планирования и реализации реформ учитываются возможности различных органов и уровней государственного управления. Также следует уделить внимание наличию механизмов, обеспечивающих своевременное принятие решений (особенно в отношении межотраслевых реформ), ясности распределения функций и обязанностей по реализации реформ, а также наличию в правительстве органа для координации реформы УГФ с донорами. При необходимости, также можно рассматривать вовлечение в процесс реформы УГФ органов законодательной власти и органов внешнего аудита.
- **Устойчивость процесса реформирования** влияет на результаты и значение реформы УГФ. Следует учесть насколько процесс реформирования поддерживается существующими механизмами. В этой связи в отчете могут быть рассмотрены роль государственных экспертов или технической помощи, наличие комплексных программ повышения потенциала в поддержку реформы, удержание квалифицированных сотрудников. Также может приводиться информация о финансировании текущих расходов, связанных с реализацией реформ.
- **Прозрачность реформ УГФ** важна для формирования ожиданий и привлечения помощи и приглашения к сотрудничеству различных заинтересованных сторон. В данном отчете прозрачность рассматривается в контексте доступности документов о программе реформ для общественности и полного отражения ожидаемого и фактического финансирования реформы в бюджетной документации.

Оценка этих институциональных факторов должна по возможности основываться на фактах, и не полагаться на информацию о планах или обязательствах правительства. Отчет содержит наблюдения о текущей ситуации, но не дает явных рекомендаций относительно программы реформ правительства. Он также не содержит суждений как о том, направлена ли программа реформ правительства на правильно определенные слабые места УГФ, так и о том, являются ли предлагаемые меры достаточными.

## Приложения

### Приложение 1. Сводная информация о показателях эффективности

Данное приложение содержит сводную таблицу показателей эффективности. В таблице указываются баллы с кратким пояснением по их присвоению для каждого из показателей и параметров текущей и предыдущей оценок.

Текущая оценка			Предыдущая оценка (год)	
Показатель/параметр	Балл	Описание соответствия требованиям	Балл	Пояснение по изменениям (включая проблемы сопоставимости)
PI-xx (название)				
Параметр x.1				
Параметр x.2				
Параметр x.3				
Параметр x.4				

## Приложение 2. Сводная информация о системе внутреннего контроля

Информация данного приложения должна основываться только на оценке ГРФП. Никакая новая информация не должна собираться. При отсутствии информации таблица должна включать слова «информация в оценке ГРФП отсутствует».

Компоненты и элементы внутреннего контроля	Комментарии
<p>1. Контрольная среда</p> <p>1.1 Личная и профессиональная добросовестность и этические ценности руководства и сотрудников, включая в целом положительное отношение к внутреннему контролю во всей организации</p> <p>1.2. Приверженность высокому уровню компетентности</p> <p>1.3. Настрой руководства (т.е. позиция руководства и стиль его работы)</p> <p>1.4. Организационная структура</p> <p>1.5. Политика и практика в области управления человеческими ресурсами</p> <p>2. Оценка рисков</p> <p>2.1 Выявление рисков</p> <p>2.2 Оценка рисков (существенность и вероятность)</p> <p>2.3 Анализ рисков</p> <p>2.4 Оценка приемлемых рисков</p> <p>2.5 Реагирование на риски (передача риска, предел риска, воздействие на риск или прекращение риска)</p> <p>3. Контрольная деятельность</p> <p>3.1 Процедуры авторизации и одобрения</p> <p>3.2 Разделение обязанностей (авторизация, обработка, учет, проверка)</p> <p>3.3 Контроль доступа к ресурсам и документам</p> <p>3.4 Проверки</p> <p>3.5 Сверки</p> <p>3.6 Обзоры эффективности работы</p> <p>3.7 Обзоры операций, процессов и действий</p> <p>3.8 Надзор (назначение, проведение и одобрение, руководство и обучение)</p> <p>4. Информирование и взаимодействие</p> <p>5. Мониторинг</p> <p>5.1 Текущий мониторинг</p> <p>5.2 Оценки</p> <p>5.3 Ответ руководства</p>	

### Приложение 3. Источники информации

В данном приложении приводится список документов, на основе информации которых проводилась оценка, таких как законодательные акты, решения правительства по вопросам государственной политики, бюджетная документация, отчеты и статистические данные, а также недавние опросы и исследования, проведенные на национальном, региональном или международном уровнях. Приложение состоит из трех частей:

- В Приложении 3А перечисляются соответствующие опросы и исследования.
- В Приложении 3Б перечисляются лица, принимавшие участие во встречах и предоставившие информацию для отчета об эффективности УГФ, с указанием организаций, которые они представляли, и должностей.
- В Приложении 3В приводится таблица с описанием источников информации, послуживших основанием для оценки каждого из показателей.



### Секретариат ГРФП

1818 H Street NW  
Вашингтон, округ Колумбия  
20433, США  
services@pefa.org pefa.org

ГРФП была разработана семью партнерами ГРФП:

Европейской комиссией, Международным валютным фондом, Всемирным банком и правительствами Франции, Норвегии, Швейцарии и Великобритании в сотрудничестве с пользователями ГРФП и другими международными организациями.

