

# ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ И «ЗЕЛЕНый» РОСТ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ



СРГ ПДООС

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ И «ЗЕЛЕНый» РОСТ  
В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА  
И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**



## ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) представляет собой уникальный форум, объединяющий правительства демократических стран для совместной работы с целью решения глобальных экономических, социальных и экологических проблем. Кроме того, ОЭСР принадлежит к тем организациям, которые стараются лучше понять новые явления и проблемы и помочь правительствам выработать меры по их разрешению в таких, например, областях, как корпоративное управление, экономика, основанная на информационных технологиях и проблемы старения населения. ОЭСР предоставляет правительствам стран возможность сравнить политический опыт, найти пути решения общих проблем, ознакомиться с образцами лучшей практики для координации внутренней и внешней политики.

К числу стран-членов ОЭСР относятся: Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Соединенные Штаты Америки, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония и Япония. Комиссия Европейских Сообществ также принимает участие в работе ОЭСР.

### СРГ ПДООС

Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС) была создана в 1993 г. на Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Люцерне (Швейцария). С тех пор функции ее Секретариата выполняет ОЭСР – вначале в составе Центра сотрудничества с государствами, не входящими в ОЭСР, а позднее – в рамках Директората по охране окружающей среды. За годы работы СРГ ПДООС зарекомендовала себя как гибкий и практичный инструмент содействия политическим и институциональным реформам в странах с переходной экономикой. После Орхусской конференции министров 1999 г. ее деятельность была переориентирована на страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Более подробную информацию о деятельности Специальной рабочей группы можно найти на ее веб-сайте: [www.oecd.org/env/eap](http://www.oecd.org/env/eap)

*Существует английская версия настоящего документа, которая называется:*

*[Greening Public Budgets in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia](#)*

© OECD (2011).

Для воспроизведения, копирования, передачи или перевода данной публикации необходимо получить предварительное письменное согласие. Запросы следует направлять в Отдел публикаций ОЭСР по электронной почте: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) или по факсу (+33-1) 45 24 13 91. За разрешением на частичное копирование данного документа следует обращаться в Centre Français d'exploitation du droit de Copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В течение двух последних десятилетий страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) пережили значительные политические и экономические изменения, которые, в целом, дали толчок устойчивому экономическому росту. Тем не менее, недавний глобальный финансово-экономический кризис, начавшийся в конце 2008 г., нанес ощутимый удар странам региона и привел к резкому сокращению экономик практически всех стран ВЕКЦА. Среди прочего, кризис выявил множественные структурные недостатки в системах государственных финансов стран ВЕКЦА, негативно сказавшиеся на их экономических показателях. Хотя кризис, безусловно, серьезно повлиял на экономику этих стран, он также дал их правительствам возможность ускорить проведение реформ в области государственных финансов и ориентировать свою бюджетную политику на «зеленый» рост, который может стать основой улучшения качества окружающей среды и устойчивого развития в будущем.

Цель настоящего отчета заключается в том, чтобы помочь природоохранным органам стран ВЕКЦА использовать потенциальные преимущества проводимых реформ государственных финансов. В ряде стран региона внедряют многолетнее бюджетное планирование, позволяющее распределять ресурсы в соответствии с программными потребностями и приоритетами, повышать предсказуемость и стабильность финансирования и консолидировать различные источники финансирования. В какой мере природоохранный сектор стран ВЕКЦА интегрируется в среднесрочный бюджетный процесс – вот основной вопрос, который нас интересует в настоящем исследовании.

Анализ, результаты которого представлены в настоящем отчете, основан на региональном исследовании, охватывающем десять стран ВЕКЦА – Азербайджан, Армению, Беларусь, Грузию, Казахстан, Кыргызскую Республику, Молдову, Российскую Федерацию, Узбекистан и Украину. В нем участвовали как министерства окружающей среды, так и министерства финансов этих стран. Предварительные результаты исследования обсуждались на нескольких встречах и совещаниях (в октябре 2010 г. в Алматы, Казахстан; в ноябре 2010 г. в Риге, Латвия, и, в последний раз, в мае 2011 г. в Берлине, Германия).

Мы полагаем, что отчет должен представлять интерес для нескольких различных целевых аудиторий: это природоохранные ведомства, которым требуются новые знания и более глубокое понимание современных бюджетных систем с тем, чтобы обеспечить эффективную интеграцию их программ в национальные программы и бюджеты; министерства, которые отвечают за централизованное планирование (министерства финансов и экономики) и зачастую не в полной мере осознают целесообразность и потенциальные выгоды природоохранных программ, и доноры, которые, несмотря на то, что сейчас они переориентируются на прямую поддержку бюджета, хотели бы быть уверенными в том, что в регионе ВЕКЦА природоохранный сектор не будет маргинализирован в процессе распределения бюджета.

Настоящий отчет был подготовлен в рамках деятельности Специальной рабочей группы по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС) под руководством Нелли Петковой. Нам помогли различные эксперты из стран ВЕКЦА, но особо мы хотим поблагодарить Сурена Погосяна (Армения), Татьяну Плешко и Любовь Иванчукову (Молдова), Анастасию Ловидову (Российская Федерация). Большую помощь в проведении исследования и подготовке отчета оказала Анжела Буларга (ОЭСР). Евгений Мазур и Брендан Гиллеспи (ОЭСР) взяли на себя труд ознакомиться с предварительными редакциями отчета и предоставили полезные замечания. Наталья Зуграву помогала с обработкой статистических данных, а Станислав Кульд перевел отчет на русский язык. Ирина Массовец обеспечила столь необходимую нам административную поддержку. Правительства Нидерландов и Швейцарии предоставили финансовую поддержку проекта. Мы с благодарностью принимаем помощь всех этих людей, без которой наше исследование вряд ли могло состояться.

Мы хотим назвать экспертов из стран ВЕКЦА, участвовавших в исследовании и предоставивших нам данные и информацию. Это Гюльшан Гаджиева (Министерство экологии и природных ресурсов) и Фуад Ганджалиев (Министерство финансов), Азербайджан; Ашот Арутюнян (Министерство охраны природы) и Давид Амбарцумян (Министерство финансов), Армения; Леонид Тростянка (Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды) и Инесса Волчек (Министерство финансов), Беларусь; Нино Чиковани (Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов) и Дали Окропиридзе (Министерство финансов), Грузия; Данабек Керимрай и Гульвира Куттыбек (Министерство охраны окружающей среды), Казахстан; Джыпаркуль Бекуллова (Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства) и Асия Тыныбекова (Министерство финансов), Кыргызская Республика; Татьяна Плешко (Министерство окружающей среды), Люба Иванчукова, Инна Кара, Людмила Морарь (Министерство финансов), Молдова; Анастасия Ловидова (Министерство финансов), Российская Федерация; Гульшен Бенситова (Государственный комитет по охране природы) и Толкун Мирзаев (Министерство финансов), Узбекистан; Микола Пилипчук (Министерство экологии и природных ресурсов), Украина. На разных этапах мы получали очень полезные и проницательные замечания и от других экспертов. Мы благодарим всех наших коллег за их неустанную поддержку и искреннее желание помочь нам в нашей работе.

Мнения, выраженные в настоящем документе, принадлежат его авторам и не обязательно отражают мнение ОЭСР или входящих в нее стран.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>РЕЗЮМЕ</b> .....	<b>9</b>
<b>ЧАСТЬ I: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СИТУАЦИИ В СТРАНАХ РЕГИОНА.</b>	<b>15</b>
<b>ГЛАВА 1: ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>17</b>
Цели и общий контекст исследования.....	18
Среднесрочное планирование бюджетных расходов (СПБР): обзор .....	18
Рамки и методология исследования.....	23
Целевая аудитория и структура отчета.....	24
<b>ГЛАВА 2: РЕГИОНАЛЬНЫЙ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ КОНТЕКСТ</b> .....	<b>27</b>
Макроэкономические показатели стран ВЕКЦА .....	28
Состояние окружающей среды и природоохранная деятельность в регионе ВЕКЦА ...	33
Реформирование системы государственных финансов в странах ВЕКЦА .....	35
Структура управления природоохранной деятельностью и основные природоохранные органы .....	40
Потребность в продуманных и реалистичных многолетних природоохранных программах .....	42
Основные выводы.....	44
<b>ГЛАВА 3: ДИНАМИКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРИРОДООХРАННЫХ РАСХОДОВ В РЕГИОНЕ ВЕКЦА</b> .....	<b>49</b>
Тенденции в отношении уровня государственных природоохранных расходов .....	50
Степень консолидации государственных источников природоохранного финансирования.....	52
Структура государственных природоохранных расходов и ее изъяны.....	58
Основные выводы.....	63
<b>ГЛАВА 4: ПРАКТИКА БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ..</b>	<b>65</b>
Планирование и составление бюджета.....	66
Утверждение бюджета и роль законодательного органа .....	82
Прозрачность бюджета .....	86
Основные выводы.....	88
<b>ГЛАВА 5: СПЕЦИФИКА ПЛАНИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА В ПРИРОДООХРАННОМ СЕКТОРЕ</b> .....	<b>93</b>
Среднесрочная программная деятельность и планирование в природоохранном секторе стран ВЕКЦА .....	94
Разработка природоохранных программ и расчет их стоимости.....	98
Помощь доноров и механизмы ее предоставления .....	104
Необходимость укрепления институционального потенциала .....	107
Основные выводы.....	109
<b>ГЛАВА 6: ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ</b> .....	<b>113</b>

<b>ПРИЛОЖЕНИЕ А: СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОЙ КЛАССИФИКАЦИИ .....</b>	<b>124</b>
<b>ЧАСТЬ II: ИНФОРМАЦИЯ ПО ОТДЕЛЬНЫМ СТРАНАМ .....</b>	<b>125</b>
АРМЕНИЯ .....	126
АЗЕРБАЙДЖАН .....	128
БЕЛАРУСЬ .....	130
ГРУЗИЯ .....	132
КАЗАХСТАН.....	134
КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА .....	136
МОЛДОВА.....	138
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ .....	140
УКРАИНА.....	142
УЗБЕКИСТАН.....	144
<b>ПУБЛИКАЦИИ ПО ОТДЕЛЬНЫМ СТРАНАМ.....</b>	<b>147</b>

#### Таблицы

Таблица 2.1. Ключевые макроэкономические показатели стран ВЕКЦА, 2009 г. ....	31
Таблица 2.2. Прямые иностранные инвестиции в странах ВЕКЦА.....	33
Таблица 2.3. Доля смертей, объясняемых неблагоприятными экологическими условиями, в различных регионах.....	33
Таблица 3.1. Сравнение оценок СПБР исходящего года с фактическими бюджетными ассигнованиями министерствам окружающей среды, в млн. долл. США .....	55
Таблица 4.1. Применяются ли в стране фискальные правила, устанавливающие ограничения на фискальную политику? .....	69
Таблица 4.2. Существуют ли фиксированные лимиты, ограничивающие первоначальные бюджетные предложения министерств на предстоящий год? .....	71
Таблица 4.3. Какая информация содержится в нормативных документах министерства финансов, регулирующих подготовку годового бюджета? .....	72
Таблица 4.4. Разделяется ли государственный бюджет вашей страны на бюджет капиталовложений и бюджет текущих расходов? .....	73
Таблица 4.5. Наличие среднесрочного планирования бюджетных расходов (СПБР) ..	74
Таблица 4.6. Что представляют собой в СПБР сметы исходящего года? .....	76
Таблица 4.7. Как классифицируются расходы государственного бюджета?.....	77
Таблица 4.8. Информировается ли общественность о ходе выполнения поставленных задач?.....	80
Таблица 4.9. Формы ограничения полномочий законодательного органа по корректировке развернутого бюджета, предлагаемого исполнительной властью.....	83
Таблица 4.10. Изменения в Законах о государственном бюджете Украины, внесенные в течение финансового года, 2006-2010 гг. ....	84

Таблица 5.1. Приоритеты природоохранной деятельности в рассматриваемых странах .....	95
Таблица 5.2. В какой степени СПБР отражено в бюджетах природоохранных министерств стран ВЕКЦА .....	98

## Диаграммы

Рис. 2.1. Реальный рост ВВП в странах ВЕКЦА в предыдущий период, 2005-2009 гг.	28
Рис. 2.2. Доля проблемных банковских кредитов в общем объеме кредитования (%)	29
Рис. 2.3. Темпы роста ВВП в странах ВЕКЦА и некоторых странах Центральной Европы, 2009 г. и первая половина 2010 г. ....	30
Рис. 2.4. Ставки кредитования (%), 2009 г. ....	32
Рис. 2.5. Доля внебюджетных фондов в расходах центрального правительства, 2006 г. (%).....	37
Рис. 3.1. Совокупное государственное финансирование природоохранных расходов, в млн. долл. США, ППС, 2006-2009 гг. ....	50
Рис. 3.2. Государственные природоохранные расходы в процентах от ВВП, 2006-2009 гг. (%).....	51
Рис. 3.3. Государственные природоохранные расходы в расчете на душу населения, в долл. США, ППС, 2006-2009 гг. ....	51
Рис. 3.4. Государственные ассигнования в бюджет министерства окружающей среды в сравнении с рядом других секторов, в % от государственного бюджета, усредненные данные за 2005-2009 гг. ....	52
Рис. 3.5. Бюджеты природоохранных министерств – какие ассигнования запрашивались, какие были выделены фактически, в млн. долл. США, ППС, 2009 г. ....	53
Рис. 3.6. Финансирование природоохранных расходов из экологических фондов – текущие расходы против капиталовложений, млн. долл. США, ППС, 2006-2009 гг. ....	56
Рис. 3.7. Отражаются ли в бюджете средства доноров, направляемые на природоохранные цели?.....	57
Рис. 3.8. Охрана окружающей среды: капиталовложения против текущих государственных природоохранных расходов, в миллионах долларов США, ППС, 2006–2009 гг. ....	60
Рис. 3.9. Государственные природоохранные расходы по направлениям природоохранной деятельности, в процентах от совокупных расходов, 2009 г. ....	61
Рис. 4.1. Временной горизонт действия фискальных правил (годы).....	70
Рис. 4.2. Информирование различных сторон о нефинансовых результатах .....	79
Рис. 4.3. Основные причины принятия дополнительных бюджетов .....	84
Рис. 4.4. Утверждение законодательным органом многолетних капиталовложений .....	85
Рис. 4.5. Перераспределение сэкономленных ресурсов отраслевыми министерствами .....	86
Рис. 4.6. Методы учета, используемые при подготовке государственного бюджета и финансовой отчетности.....	87
Рис. 4.7. Перед кем отчитывается высший орган финансового контроля?.....	88
Рис. 5.1. Количество новых документов по стратегии и мерам политики, подготовленных министерствами окружающей среды, 2004-2008 гг. ....	96
Рис. 5.2. Количество природоохранных программ, включенных в СПБР/годовой бюджет .....	97



Рис. 5.3. Отвечает ли за СПБР отдельное подразделение министерства окружающей среды? .....	98
Рис. 5.4. Количество сотрудников, задействованных в подготовке программ .....	99
Рис. 5.5. Как определяются среднесрочные программы расходов, выполняемые министерством окружающей среды? .....	100
Рис. 5.6. Наличие правил и процедур оценки и отбора проектов .....	102
Рис. 5.7. Как вы оцениваете потенциал министерства окружающей среды с точки зрения подготовки многолетних программ расходов? .....	102
Рис. 5.8. Совокупные обязательства доноров в отношении официальной помощи в целях поддержки природоохранной деятельности, млн. долл. США (в неизменных ценах 2007 г.) .....	105
Рис. 5.9. Используются ли в отношении бюджетных средств и средств доноров одинаковые процедуры аудита и контроля? .....	106
Рис. 5.10. Если имеет место прямая поддержка бюджета, является ли она предсказуемой? .....	107

## Вставки

Вставка 1.1. Общепризнанные критерии эффективного СПБР .....	19
Вставка 2.1. Реформирование бюджетной системы в Российской Федерации .....	39
Вставка 3.1. Российская Федерация – Бюджетная стратегия на период до 2023 года....	54
Вставка 4.1. Основные типы правил фискальной политики .....	68
Вставка 4.2. Интеграция финансовой информации и информации о результатах .....	81
Вставка 5.1. Важнейшие элементы программы расходов (программы капиталовложений).....	101
Вставка 5.2. Реализация многолетних природоохранных программ в Украине .....	103

## РЕЗЮМЕ

Государственные природоохранные расходы сохраняют решающее значение в решении проблем окружающей среды и, в более широком смысле, в продвижении «зеленой» модели развития в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), однако многолетняя практика свидетельствует о низкой эффективности природоохранного сектора стран ВЕКЦА в привлечении внутреннего, государственного финансирования. По мере того, как последствия мирового финансово-экономического кризиса все более ограничивают возможности государственных бюджетов в регионе, а доноры меняют подходы к предоставлению помощи, переориентируясь на страновые системы, природоохранный сектор стран ВЕКЦА все более ощущает на себе недостаточность финансирования.

В этом контексте Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды (СРГ ПДООС) ОЭСР проанализировала возможности и препятствия, существующие в отношении интеграции природоохранных программ в среднесрочное бюджетное планирование, внедряемое в ряде стран ВЕКЦА. В частности, СРГ ПДООС предприняла региональное исследование, охватывающее десять стран ВЕКЦА - Азербайджан, Армению, Беларусь, Грузию, Казахстан, Кыргызскую Республику, Молдову, Российскую Федерацию, Узбекистан и Украину. Это аналитическое исследование должно было ответить на вопрос – существуют ли в странах, участвующих в исследовании, политические, правовые, организационные условия и необходимые знания и компетенции, требуемые для достижения финансовой устойчивости природоохранного сектора.

В своей наиболее прогрессивной форме среднесрочное бюджетное планирование представляет собой инструмент, помогающий правительствам структурировать бюджет вокруг программ, разработанных в соответствии с четко выраженными целями политики и привязанных к конкретным результатам, и, таким образом, объединять в одно целое меры политики, планирование деятельности и годовые бюджеты. Исторически, среднесрочное бюджетное планирование получило развитие как эффективный инструмент реформирования госсектора в целом, но практика показала, что оно особенно подходит для реформирования природоохранного сектора. Опыт ОЭСР отчетливо свидетельствует о том, что среднесрочное бюджетное планирование привносит в долгосрочную природоохранную политику и инфраструктурное развитие столь необходимую стабильность, а в более общем смысле важно то, что грамотно разработанные природоохранные программы имеют бóльший шанс на адекватное финансирование. Даже в обстоятельствах, требующих сокращения бюджетных расходов, такие программы пострадают меньше, особенно если удастся хорошо аргументировать их экономическую целесообразность, актуальность и значение для целей политики.

Результаты регионального исследования указывают на то, что страны ВЕКЦА достигли определенных успехов в процессе реформирования системы управления государственными финансами. Так, в большинстве стран региона консолидировали государственные бюджеты, включая, например, внебюджетные фонды, государственные инвестиционные программы, квазифискальные операции; ввели полную классификацию государственных доходов и расходов на основе экономической, функциональной, ведомственной и, в известной мере, программной кодификации; совершенствуют среднесрочное макроэкономическое и бюджетно-финансовое прогнозирование и устанавливают лимиты расходов («сверху вниз») по первоначальным ассигнованиям отраслевых министерств. В целях совершенствования контроля за расходами государственных организаций страны ВЕКЦА создали счетные палаты и казначейские системы, а также ввели единые казначейские счета. В большинстве стран региона также были приняты современные, всеобъемлющие бюджетные кодексы, внедряющие, в той или иной форме, среднесрочное бюджетное планирование и бюджетный процесс, ориентированный на результат.

Поскольку в регионе ВЕКЦА среднесрочное бюджетное планирование зачастую внедряется под давлением доноров и международных финансовых институтов, внутренний политический «спрос» на него невысок. В результате, среднесрочные бюджетные планы, регулярно подготавливаемые министерствами, как правило, не обсуждаются в парламенте и не утверждаются им.

Информация, собранная в рамках исследования, свидетельствует о том, что государственные природоохранные расходы в странах ВЕКЦА остаются чрезмерно фрагментированными и недостаточно прозрачными, а финансовая устойчивость природоохранного сектора продолжает уменьшаться. Хотя в абсолютных значениях в течение трех лет, предшествовавших кризису (2006-2008 гг.), и в 2009 г. внутреннее государственное финансирование природоохранных расходов в целом увеличилось, в процентах от ВВП и в расчете на душу населения оно оставалось на очень низком уровне и в большинстве стран сокращалось. Исходя из имеющейся информации о государственных природоохранных расходах (использование которой организовано плохо и должно быть усовершенствовано), большая часть государственных средств направляется на сохранение и защиту природы, в сферу управления водными ресурсами и управления отходами. Можно сказать, что в процентах от совокупных бюджетов государственные природоохранные бюджеты в этих странах пренебрежимо малы по сравнению с бюджетами остальных социальных секторов – таких как образование или здравоохранение. Как правило, государственные природоохранные инвестиции находятся на чрезвычайно низком уровне; в основном финансируются текущие природоохранные расходы, а не капиталовложения.

Общий вывод заключается в том, что из-за недостаточного потенциала природоохранный сектор лишь в незначительной степени выигрывает от реформирования системы управления государственными финансами в странах ВЕКЦА:

- Несмотря на то, что в большинстве стран ВЕКЦА принят «программный» среднесрочный подход к подготовке бюджетов, в природоохранных министерствах этот процесс, в целом, остается на низком уровне и понимается плохо;
- Хотя многие страны расходуют значительные средства на разработку программ в развитие среднесрочного бюджетного планирования, стоимость этих программ не рассчитывается надлежащим образом, и программы не поддержаны финансовыми стратегиями, анализом рынка и технико-экономическими обоснованиями.

Рассчитываются только данные по капиталовложениям, а затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание не учитываются, из-за чего оценка стоимости программ не представляется достаточно надежной;

- В программах зачастую отсутствуют четкие и измеряемые природоохранные цели, а показатели деятельности (особенно в отношении капиталовложений) не согласованы на весь период выполнения программы. Таким образом, стоимость таких программ плохо соотносена с ежегодными бюджетными ассигнованиями;
- Из-за отсутствия четких и надежных критериев, правил и процедур и надлежащих институциональных механизмов управление инвестиционными проектами (оценка, отбор и мониторинг) в регионе ВЕКЦА представляется особенно слабым.

Ненадлежащее управление программами государственных природоохранных расходов усугубляет негативные последствия недофинансирования и лишает природоохранные министерства возможности аргументировано настаивать на сохранении или увеличении уровня бюджетных ассигнований. Многие природоохранные министерства оказываются в порочном круге – слабая программная деятельность, сокращение бюджетных ассигнований, низкая результативность природоохранной деятельности. Если не разорвать этот порочный круг, природоохранные программы будут еще более маргинализированы в программах государственного и донорского финансирования.

В связи с этим в исследовании предлагаются следующие рекомендации:

- **Природоохранным министерствам стран ВЕКЦА необходимо:**
  - Разрабатывать и/или пересматривать среднесрочные программы государственных природоохранных расходов с помощью современных аналитических инструментов, используемых для экономической и финансовой оценки, в целях обеспечения технико-экономической обоснованности, финансовой доступности и экономической эффективности программ, предлагаемых для включения в процесс среднесрочного планирования бюджетных расходов.
  - Развивать свой потенциал в отношении разработки среднесрочных программ и расчета их стоимости, управления государственными природоохранными расходами, оценки и финансирования инвестиционных проектов.
  - Совершенствовать информационную базу данных для подготовки среднесрочных природоохранных программ; взаимодействовать с национальными статистическими службами с тем, чтобы использовать признанные на международном уровне методики и классификации природоохранных расходов.
  - Повышать прозрачность государственных природоохранных расходов и подотчетность в том, что касается результатов; разработать и вести базу данных по всем природоохранным программам, финансируемым из государственных источников.

- **Министерства финансов стран ВЕКЦА и правительства в целом должны:**

- Постепенно реформировать систему управления государственными финансами, с учетом политической потребности в этом и потенциала правительства.
- Продолжить гармонизацию законодательной основы управления государственными расходами с наилучшей международной практикой, особенно в отношении бюджетной (программной) классификации.
- Далее корректировать процедуры, обеспечивающие финансовую дисциплину и повышающие прозрачность государственных расходов – в частности, совершенствовать общие требования по отчетности и раскрытию информации, усиливать внутренний контроль и внешний аудит.
- Разработать методические указания, действующие на уровне правительства в целом, для подготовки природоохранных программ и расчета их стоимости и ввести «экономическую эффективность» в качестве критерия оценки проектов и программ и оценки эффективности всех государственных органов, причастных к управлению государственными природоохранными расходами.

- **Донорам следует:**

- Продолжить внедрение Парижской декларации об эффективности международной помощи, особенно в части ее требований, касающихся предоставления информации об объемах помощи и сроках ее предоставления; добиваться гармонизации приоритетов доноров с приоритетами стран ВЕКЦА.
- Оказывать странам ВЕКЦА поддержку в развитии потенциала природоохранных министерств, например, в отношении навыков и компетенций, связанных с анализом затрат и выгод природоохранных стратегий и программ, более эффективной интеграции природоохранных программ в среднесрочное бюджетное планирование и разработки соответствующих аналитических инструментов.

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

<b>ВВП</b>	Валовой внутренний продукт
<b>ВЕКЦА</b>	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
<b>ВНД</b>	Валовой национальный доход
<b>ЕБРР</b>	Европейский банк реконструкции и развития
<b>ЕС</b>	Европейский Союз
<b>МВФ</b>	Международный валютный фонд
<b>МФИ</b>	Международные финансовые институты
<b>н/д</b>	Нет данных
<b>НДС</b>	Налог на добавленную стоимость
<b>ОЭСР</b>	Организация экономического сотрудничества и развития
<b>ПИИ</b>	Прямые иностранные инвестиции
<b>ППС</b>	Паритет покупательной способности
<b>СПБР</b>	Среднесрочное планирование бюджетных расходов
<b>СРГ ПДОЭС</b>	Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы

## КОДЫ СТРАН ВЕКЦА, ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ В ОТЧЕТЕ

<b>АЗР</b>	Азербайджан
<b>АРМ</b>	Армения
<b>БЕЛ</b>	Беларусь
<b>ГРЗ</b>	Грузия
<b>КАЗ</b>	Казахстан
<b>КРГ</b>	Кыргызская Республика
<b>МЛД</b>	Молдова
<b>РОС</b>	Российская Федерация
<b>УЗБ</b>	Узбекистан
<b>УКР</b>	Украина



## **ЧАСТЬ I:**

### **СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СИТУАЦИИ В СТРАНАХ РЕГИОНА**





## **ГЛАВА 1:**

### **ВВЕДЕНИЕ**

*Первая глава посвящена предпосылкам анализа практики среднесрочного бюджетного планирования в природоохранном секторе стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. В частности, в ней говорится о переходе к многолетнему бюджетному процессу на основе среднесрочных структур расходов. Глава содержит краткий обзор основных предпосылок среднесрочного планирования бюджетных расходов и представляет методологию, которая использовалась в настоящем аналитическом исследовании.*

## Цели и общий контекст исследования

В течение двух последних десятилетий страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) провели значительные политические и экономические реформы. В процессе этих преобразований страны ВЕКЦА начали модернизацию своих государственных институтов и, конкретнее, процедур управления бюджетными расходами, приближая их к международным стандартам. Несмотря на достигнутый прогресс, недавний глобальный финансово-экономический кризис выявил многочисленные структурные недостатки в системах государственных финансов стран ВЕКЦА, чьи экономики серьезно пострадали от кризиса. Правительства этих стран приняли комплексные антикризисные меры, зачастую при поддержке Международного валютного фонда (МВФ) и других международных финансовых институтов. Хотя кризис, безусловно, стал серьезным вызовом для экономик этих стран, он также дал их правительствам возможность ускорить реформирование государственных финансов с тем, чтобы создать здоровую основу для дальнейшего развития.

Регион ВЕКЦА включает 12 стран из числа бывших республик Советского Союза. Это Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина. После обретения ими независимости эти страны было принято называть Содружеством независимых государств, затем Новыми независимыми государствами и, наконец, ВЕКЦА. Хотя в течение последних двадцати лет они развивались разными темпами, у них до сих пор много общего (традиции государственного управления, структура экономики, социальные ценности), что делает возможным именно «региональный» анализ.

Цель настоящего отчета заключается в том, чтобы помочь природоохранным ведомствам стран ВЕКЦА в использовании потенциальных преимуществ, вытекающих из проводимого реформирования системы государственных финансов. В частности, это касается перехода к среднесрочному планированию бюджетных расходов, которое использует так называемые «среднесрочные структуры расходов» и способствует распределению ресурсов в соответствии с программными потребностями и приоритетами, предсказуемости и стабильности финансирования, консолидации различных источников финансирования, и, в конечном счете, более эффективному использованию бюджетных ресурсов для достижения экологических целей. Конкретнее, в документе анализируются степень интеграции природоохранного сектора в процесс среднесрочного бюджетного планирования и факторы, обусловленные постепенной переориентацией доноров на секторальную поддержку и общую поддержку бюджета. На основе этого в отчете выявляются существующие возможности и ограничения в том, что касается повышения финансовой устойчивости государственных природоохранных программ.

## Среднесрочное планирование бюджетных расходов (СПБР): обзор

В своей основе среднесрочное планирование бюджетных расходов призвано увязать распределение расходов с приоритетами государственной политики в процессе бюджетного планирования в среднесрочной перспективе (то есть на трех-пятилетний период). Обычно оно понимается как система общих принципов составления надежного бюджета и в разных институциональных условиях осуществляется по-разному. Понимание такой «восприимчивости к институциональным условиям» крайне важно для успешного применения СПБР. Если говорить о СПБР в более технических терминах<sup>1</sup>, то оно включает: (i) распределение бюджетного пакета по принципу «сверху вниз»; (ii) оценку по принципу «снизу вверх» текущих и среднесрочных расходов на действующие и новые меры политики, и (iii) процесс согласования затрат с имеющимися ресурсами в контексте годового бюджетного цикла.

В своей самой совершенной форме СПБР подразумевает формирование годового бюджета на основе широких программ, определяемых исходя из целей политики и конкретных результатов. Годовой бюджет обсуждается, прежде всего, исходя из новых программ, тогда как расходы по уже существующим уточняются только по техническим основаниям. Уточнение основывается на многолетних оценках, подготовленных в предыдущие годы. Эти и другие центральные элементы методологии СПБР рассматриваются во Вставке 1.1.

#### **Вставка 1.1. Общепризнанные критерии эффективного СПБР**

**Единый подход на уровне всего правительства**, охватывающий все секторы. Для того, чтобы распределение ресурсов носило по-настоящему стратегический характер, охват СПБР не должен быть частичным. С точки зрения эффективности СПБР доступ отдельных секторов к внешнему финансированию может иметь скорее негативное значение, главным образом из-за раздробленности ресурсов и недостатков, с которыми сопряжено целевое финансирование доноров. Прямая поддержка бюджета позволяет избавиться от этих негативных факторов.

**Жесткое ограничение бюджетных ассигнований «сверху вниз»** в соответствии с целями макроэкономической устойчивости, лимитирующее уровни расходов в среднесрочной перспективе. Оно должно устанавливаться исходя из достоверных и обоснованных прогнозов о наличии ресурсов, в основе которых лежат четкие и тщательно взвешенные макроэкономические оценки. Необходимы механизмы, позволяющие минимизировать административное и политическое давление, связанное с чрезмерно оптимистичными прогнозами. В идеале ограничение ассигнований должно подкрепляться политической приверженностью исполнительной и законодательной ветвей власти и устанавливаться во взаимодействии с различными уровнями системы государственного управления, участвующими в проведении налогово-бюджетной политики.

**Система стратегических приоритетов политики, устанавливаемых «сверху вниз»** - наряду с жестким ограничением ассигнований они являются определяющими на стратегическом этапе составления бюджета и пересматриваются на этом этапе. Решения, принятые на этом этапе, будут направлять детальное составление бюджета и оценки СПБР.

**Перспективные оценки, «снизу вверх»,** расходов на действующие и новые программы и мероприятия в среднесрочной перспективе, подкрепляемые пересмотром расходов. Для того, чтобы оценки были надежными, организация, координирующая процесс СПБР, дает отраслевым министерствам соответствующие указания по оценке стоимости программ/политики (включая, среди прочего, различные допущения для расчета оценки стоимости программ - такие как рост ВВП, темпы инфляции, демографические колебания, ставки дисконтирования и т.д.).

**Единый национальный политический процесс в центре системы государственного управления**, на основе которого согласуются компоненты «снизу вверх» и «сверху вниз» для обязательного обозначения политических приоритетов в пределах общего ограничения ресурсов путем принятия решений о распределении ресурсов. Сюда относится перераспределение ресурсов между секторами (по прозрачным правилам), а также выделение на новые политические инициативы появляющихся дополнительных денежных средств, или так называемого «бюджетного пространства»<sup>2</sup>.

**Прочная и четкая взаимосвязь между прогнозами СПБР и годовым бюджетным процессом** с тем, чтобы основой составления бюджета служили многолетние целевые показатели, установленные в предыдущие годы и должным образом уточняемые с учетом изменения макроэкономической ситуации. В идеале не должно быть разграничения между СПБР и бюджетным процессом – это должно быть одно и то же.

**Ориентация на результаты (промежуточные и конечные), а не на затраченные финансовые ресурсы.** Это подразумевает, что руководители секторов получают более предсказуемый поток ресурсов вместе с большей свободой действий в отношении конкретных направлений расходов. Это делается исходя из того, что они лучше информированы о том, как оптимально использовать бюджетные средства. При этом они отвечают за результаты. В отличие от «постатейного» подхода, структурирование бюджета вокруг программ привносит элемент ежегодного состязания за ассигнования, когда секторы более не «имеют права» на ассигнования в прошлогоднем объеме плюс небольшой дополнительный прирост.

**Разработка четких и надежных процедур, правил и критериев** идентификации и отбора проектов, которые будут финансироваться за счет средств соответствующей программы, имеет важнейшее значение для обеспечения экономической эффективности этих программ.

*Источник: OECD (2009).*

Состоятельность этой системы определяется способностью правительства оценивать ресурсы, доступные государственному сектору в течение нескольких лет, как правило, в рамках многолетней макроэкономической и налогово-бюджетной политики. Принципиальное значение имеет подготовка надежных макроэкономических и налогово-бюджетных прогнозов. В то время как процесс оценки и прогнозирования носит в основном технический характер, каркас экономики и прочность налогооблагаемой базы страны определяются рядом стратегических и политических решений, зависящих от выбора правительства. К их числу относятся решения о том, какую структуру экономики будет поддерживать правительство, об уровне задолженности, которая будет принята правительством или гарантирована им, и о налоговой политике в целом.

Цикл СПБР может быть скользящим или периодическим:

- **Скользящее** планирование осуществляется во время подготовки бюджета ежегодно или каждые два года. Год 1 прошлогоднего планирования становится основой для бюджета, к которому добавляется новый год 3 (в случае 3-летнего планирования). Таким образом, один или два года цикла скользящего СПБР обязательно совпадают с предыдущим и последующим циклами.
- Напротив, в случае **периодического** планирования циклы следуют один за другим. Периодическое СПБР осуществляется в начале периода, к которому оно относится, и действует до истечения этого периода.

Как скользящее, так и периодическое планирование может быть скорректировано в середине срока своего действия, который может составлять два, три, четыре или пять лет, включая следующий финансовый год. Чаще всего используется трехлетний срок.

В целом, существует четыре основных модели среднесрочного бюджетного планирования<sup>3</sup>, включая:

1. традиционное планирование на фиксированный срок;
2. прогнозирование экономической структуры расходов<sup>4</sup>;
3. прогнозирование функциональной структуры расходов<sup>5</sup>;
4. программное СПБР.

В традиционном планировании, как правило, заранее определяются все основные программы и их финансирование на фиксированный период – обычно 5 лет. В связи с этим вспоминаются типичные пятилетние планы административно-командной экономики бывшего Советского Союза. В общем, они были хорошо подготовлены и впечатляли как с экономической, так и с технической точек зрения, обладали логической внутренней структурой и были исчерпывающими во всех деталях, за исключением институционального контекста – кто будет их реализовывать, как, когда, за счет каких ресурсов и с какими стимулами. Эти планы были близки по духу к СПБР, поскольку имели своей целью интегрировать капиталовложения и затраты на эксплуатацию и обслуживание, однако проблема заключалась в том, что планы расходов обычно составлялись без ограничения доходов. Как таковые, эти планы оставались лишь теорией и редко выполнялись, поскольку были финансово нереалистичными и, таким образом, несостоятельными. Еще одно их отличие от современных моделей среднесрочного бюджетного планирования заключалось в неэффективности или даже отсутствии систем мониторинга и оценки – эти функции выполнялись теми же организациями (или с их участием), которые и составляли планы, поэтому результаты не всегда можно было объективно верифицировать. В современных моделях, хотя бы формально, некоторые аспекты бюджетного цикла децентрализованы и переданы разным организациям, включая парламент.

Сейчас парламенты гораздо активнее участвуют в этом процессе, что, в общем, способствует использованию более сбалансированных и эффективных моделей управления бюджетным циклом.

Там, где эти фиксированные планы «сверху вниз» все еще существуют, их можно превратить в непрерывную скользящую систему, однако важным элементом, отсутствующим в планировании на фиксированный период, является различие между действующими и новыми программами – это поистине новаторский элемент СПБР. Это различие особенно важно в связи с распределением дополнительных ресурсов, которые могут появиться, поскольку, в принципе, такие новые дополнительные ресурсы должны преимущественно использоваться в поддержку новых приоритетов политики.

Прогнозирование экономической структуры расходов подразумевает составление скользящих прогнозов (по принципу «сверху вниз») совокупных расходов по экономическим категориям. Прогнозирование функциональной структуры расходов аналогично предыдущему методу в том смысле, что оно связано с составлением скользящих прогнозов (по принципу «сверху вниз») совокупных расходов по экономическим категориям, но для каждого министерства и бюджетного ведомства в отдельности. В обоих случаях прогнозируемые расходы ограничиваются прогнозами доходов, основанными на среднесрочных оценках поступлений по различным налогам и из прочих источников доходов.

При прогнозном СПБР в бюджете не проводится различие между действующими и новыми программами и редко определяются показатели результативности для мониторинга и оценки выполнения программ. Прогнозное СПБР имеет большое значение для устойчивости налогово-бюджетной сферы и контроля за расходами, но само по себе не улучшает распределение ресурсов и не повышает эффективности расходов. Оно имеет своей целью сообщить бюджетным организациям о том, какие ресурсы будут доступны в будущем, а также дать частному сектору сигнал о предстоящих изменениях политики (например, налоговой) и сориентировать его в принятии экономических решений.

Наконец, еще одним видом среднесрочного планирования является программное среднесрочное планирование расходов. Будучи самой совершенной формой СПБР, оно подразумевает, что планирование осуществляется вокруг программ. При этом оно не исключает определения расходов в разбивке по экономическим или функциональным категориям, но отправным пунктом служат программы, которые должны быть выполнены бюджетными организациями. Главными характеристиками программного СПБР являются следующие: (i) оно ограничено доходами и составляется в рамках верхних пределов расходов, устанавливаемых «сверху вниз» министерством финансов или соответствующим государственным органом, занимающимся процессом СПБР; (ii) оно различает действующие и новые программы и – что еще важнее – определяет «бюджетное пространство» для новых программ; и (iii) в нем используются показатели результативности для мониторинга и оценки выполнения программ.

В силу широты определения понятие СПБР часто используется для обозначения различных подходов к согласованию политики, планирования и бюджета. С одной стороны, этот термин можно использовать в значении простого прогнозного СПБР, а, с другой стороны, он может означать программное СПБР. Важно заметить, что СПБР – это система, а не фиксированный многолетний бюджет. Будь то СПБР прогнозного или программного типа, оно служит для того, чтобы дать среднесрочную перспективу, необходимую для составления качественного годового бюджета (и должно обсуждаться с законодательным органом и быть одобрено им), но его не надо путать со среднесрочным бюджетом.

Как показывает опыт разных стран, на начальном этапе в процессе СПБР присутствуют не все технические элементы, и их создание в дальнейшем является важнейшей частью развития СПБР. За определение среднесрочных налогово-бюджетных целевых показателей и верхних пределов расходов отрасли обычно отвечает министерство финансов и/или экономики, а оценка стоимости будущих мер политики, отраслевых стратегий и программ возлагается на отраслевые министерства. Для отраслевых министерств это **точка входа** в процесс СПБР, и (в зависимости от качества финансовых стратегий и программ, разработанных этими министерствами) оценку расходов по программам можно фактически использовать как основу для переговоров по годовому бюджету и дальнейших ассигнований, как это делается в ряде стран-членов ОЭСР.

Самая распространенная сегодня модель СПБР в основном основана на подходе, разработанном в Австралии, которая среди стран-членов ОЭСР является лидером в реформах в сфере контроля за ростом расходов. Австралия стала первой страной, внедрившей метод перспективных оценок с целью усиления взаимосвязи между государственной политикой и программами расходов и повышения финансовой приемлемости мер политики путем сочетания методов прогнозирования с институциональными механизмами для обеспечения желаемых результатов. Механизм, разработанный в Австралии, оказался эффективным и многие страны-члены ОЭСР последовали ее примеру, перейдя, в той или иной форме, к составлению годового бюджета на основе метода перспективных оценок.

Тем не менее, имеющийся опыт указывает на то, что модель СПБР станет эффективной только при наличии определенных предварительных условий. Дело в том, что СПБР зачастую навязывается странам, которые плохо его понимают или слабо в нем заинтересованы. И самое важное - для надлежащего внедрения СПБР необходима поддержка реформ и приверженность реформам на высоком политическом уровне. В правительстве должен быть лидер, руководящий процессом внедрения СПБР и контролирующим его. Если настоящей потребности в среднесрочном бюджетном планировании нет, реформа останется на бумаге и будет пустой тратой государственных ресурсов.

К числу таких важных предварительных условий относятся:

- политическая дисциплина и подотчетность хорошо организованной государственной службы;
- заинтересованность законодательного органа в поддержке СПБР;
- наличие большого числа высококвалифицированных экономистов, бухгалтеров, специалистов по эконометрике, отраслевых специалистов как в министерстве финансов, так и в отраслевых министерствах;
- способность установить жесткое ограничение ассигнований и контролировать его соблюдение;
- своевременное наличие достоверных данных;
- достаточная гибкость у отраслевых министерств и распорядителей бюджета в том, что касается распределения кадровых и внутренних финансовых ресурсов;

диверсифицированная экономика, обеспечивающая предсказуемые государственные доходы, не зависящие от внешних источников.

## Рамки и методология исследования

Анализ, результаты которого представлены в настоящем отчете, в основном использует данные и информацию, представленную десятью странами ВЕКЦА, а именно Азербайджаном, Арменией, Беларусью, Грузией, Казахстаном, Кыргызской Республикой, Молдовой, Российской Федерацией, Узбекистаном и Украиной. По мере необходимости мы использовали и другие источники, которые указываются отдельно. Для сбора данных и информации, требуемых для анализа, ОЭСР разработала анкету, отражающую основные направления реформирования системы государственных финансов в регионе, включая, в частности, переход к бюджетному процессу на основе СПБР. Анкета также содержала конкретные вопросы, относящиеся к планированию природоохранных расходов и управлению ими, а также к подходам доноров, предоставляющих помощь странам ВЕКЦА. ОЭСР начала процесс исследования с разработки общей аналитической системы. Опираясь на международно-признанные показатели эффективности государственного управления в целом (а не только природоохранного сектора), мы определили основные вопросы по нескольким ключевым направлениям реформ. Они приводятся ниже:

- **Политические принципы распределения бюджетных расходов:** Основана ли процедура разработки бюджета на стратегических приоритетах? Проводится ли сверка с приоритетами в ходе бюджетного процесса?
- **Согласованность внутри правительства и фискальная дисциплина:** Существует ли общий подход на уровне правительства в целом, охватывающий все отрасли? Осуществляется ли жесткий бюджетный контроль за деятельностью отраслевых министерств «сверху вниз»? Обеспечивает ли этот бюджетный контроль макроэкономическую стабильность посредством ограничения общего уровня бюджетных расходов в среднесрочной перспективе?
- **Активное участие в процессе соответствующих отраслей:** Применяется ли расчет затрат на реализацию политики и программ по принципу «снизу вверх»?
- **Последовательность в реализации:** Существует ли явная и четкая связь между прогнозами СПБР и ежегодными бюджетами? Задействован ли единый политический процесс, гармонизирующий решения по распределению бюджетных расходов «снизу вверх» и «сверху вниз»?
- **Надежность процедур:** Разработало ли правительство набор разумных и четких процедур, правил и критериев для поиска и отбора проектов, которые будут финансироваться в рамках среднесрочных программ?
- **Наличие и использование инструментов принятия решений на основе объективных данных:** Основано ли распределение бюджета на анализе данных о фактических расходах и результатах других исследований?
- **Прозрачность и подотчетность:** Увязаны ли правила подотчетности с мониторингом и оценкой результатов (промежуточных и конечных), а не только с оценкой затраченных финансовых ресурсов?



«Контрольный список», приведенный выше, был затем использован в качестве основы для более подробной анкеты, которая обсуждалась и была согласована со странами на совещании в июне 2009 г. Сбор данных был возложен на сотрудников министерств охраны окружающей среды и министерств финансов стран ВЕКЦА. Затем, в ноябре 2010 г., проект отчета обсуждался на совещании экспертов в Риге, Латвия, и позднее, в мае 2011 г., на ежегодной встрече СРГ ПДООС в Берлине, Германия. Обсуждение, имевшее место на указанных совещаниях, позволило верифицировать и скорректировать данные и информацию, представленные вначале. Большую часть финансовых данных, использовавшихся в отчете, следовало предоставить до конца 2009 г., если не было указано иное.

Учитывая, что мандат СРГ ПДООС предусматривает работу прежде всего с министерствами окружающей среды, исследование, к сожалению, не охватывало деятельность других отраслевых министерств, у которых могут быть программы, имеющие отношение к охране окружающей среды. Участие других правительственных органов могло бы значительно улучшить качество анализа, и об этом необходимо подумать в будущем.

### Целевая аудитория и структура отчета

Отчет может представлять интерес для различных аудиторий. Прежде всего, он отвечает потребностям руководителей и сотрудников министерств окружающей среды, которые хотели бы расширить свои знания и понимание современных бюджетных систем с тем, чтобы эффективно взаимодействовать со своими коллегами в министерствах, осуществляющих централизованное планирование (министерства финансов и экономики). В то же время, отчет будет полезен и сотрудникам министерств финансов и экономики, а также сотрудникам других органов власти и парламентариям, которым нужна информация о проблемах и задачах природоохранного сектора. Еще одной целевой группой являются доноры, которые - хотя они и переходят на прямую поддержку бюджета - не хотели бы, чтобы природоохранный сектор был маргинализирован в процессе распределения бюджета. В целом, отчет может быть использован в качестве основы для дискуссий и достижения консенсуса внутри национальных правительств и на международном уровне с тем, чтобы сделать планирование государственных природоохранных расходов и управление ими эффективным инструментом, используемым для улучшения качества окружающей среды в странах ВЕКЦА.

Отчет состоит из двух основных частей: это сравнительный анализ (Часть I) и таблицы с данными по отдельным странам (Часть II). Часть I разделена на четыре главы. В Главе 2 дано краткое описание основных аспектов регионального и международного контекста, в котором, в целом, происходит реформирование государственных финансов, в том числе, в природоохранном секторе стран ВЕКЦА. Глава 3 содержит обзор систем государственного природоохранного финансирования в исследуемых странах, Глава 4 посвящена реформированию систем управления государственными финансами в регионе, а Глава 5 - специфике расходов, бюджетного планирования и управления в природоохранном секторе. Заключительная часть отчета обобщает основные выводы, полученные в результате предпринятого анализа; в ней дается ряд рекомендаций по совершенствованию практики среднесрочного бюджетного планирования в целом и в природоохранном секторе стран ВЕКЦА в частности. Там же говорится о том, как доноры могут помочь в этом странам региона.

Результаты исследования и опыт других стран свидетельствуют о том, что надлежащее внедрение СПБР – это нелегкий процесс, требующий обучения на собственном опыте. Для институционализации этого подхода нужно не только время, но и согласованные действия на уровне всей системы государственного управления.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 World Bank (1998).
- 2 Термин «бюджетное пространство» чаще всего понимается как «возможность в бюджете, позволяющая государству предоставлять ресурсы для желаемой цели, не подвергая при этом риску устойчивость своего финансового положения и стабильность экономики». Такое пространство необходимо для увеличения государством расходов на направления, являющиеся национальными приоритетами. Метод СПБР помогает четко определить имеющееся финансовое пространство, что делает возможным предсказуемое финансирование стратегических приоритетов. Бюджетное пространство можно создать путем постепенного прекращения осуществляемых расходов или увеличения общих имеющихся ресурсов, либо в виде дополнительных доходов, либо за счет внешней помощи. Его источником станут скорее доходы, чем помощь, в силу непредсказуемости последней. Концепция бюджетного пространства часто дополняется доводом о том, что дополнительные расходы должны быть сосредоточены на направлениях, стимулирующих экономический рост, т.е. увеличивающих будущие доходы бюджета, в силу чего их следует признать полностью или частично самокупаемыми. Источник: Heller, P. (2005).
- 3 Говоря о различных подходах в среднесрочному бюджетному процессу, мы в основном опираемся на Schiavo-Campo, S. (2008).
- 4 Экономическая структура расходов подразумевает, что финансовые операции государства структурируются в соответствии с их экономическим эффектом, при этом различаются: капитальные и текущие расходы и доходы; субсидии; трансферты государства семьям и государственным учреждениям; уплата процентов и операции по финансированию. Эта классификация используется в «Статистике государственных финансов» (Government Financial Statistics) составляемой МВФ.
- 5 Функциональная структура расходов подразумевает, что деятельность и расходы государства структурируются в соответствии с их целями, например: охрана правопорядка, оборона, образование, здравоохранение, транспорт, охрана окружающей среды. Стандартная функциональная классификация ООН, используемая при составлении национальных счетов и статистики государственных финансов, различает 14 основных групп, 61 группу и 127 подгрупп.

## ОСНОВНЫЕ ИСТОЧНИКИ

- Heller, P. (2005), *Understanding Fiscal Space, IMF Working Paper PDP/05/4*, IMF, Washington DC (*Heller P. 2005 г. Концепция бюджетного пространства. МВФ*)
- International Monetary Fund (IMF) (2010a), “Fiscal Monitor: Navigating the fiscal challenges ahead”, *World economic and financial surveys*, 14 May 2010, IMF, Washington DC (*Международный валютный фонд, 2010 г. Фискальный мониторинг: Управление будущими изменениями*)
- IMF (2010b), *World economic outlook --Rebalancing growth*, IMF, Washington DC (*МВФ, 2010 г. Перспективы развития мировой экономики – Новое равновесие экономического роста*)
- Ljungman G. (2009), “Top-down budgeting – An instrument to strengthen budget management”, IMF Working Paper No. WP/09/243, IMF, Washington DC (*Ljungman G. 2009 г. Формирование бюджета «сверху-вниз» как инструмент совершенствования бюджетного процесса. МВФ*)
- Ljungman, G. (2008), “Expenditure ceilings – A survey”, *IMF Working Paper No. WP/08/282*, IMF, Washington DC (*Ljungman G. 2008 г. Лимиты расходов: Обзор. МВФ*)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2009), *Integrating public environmental expenditure within multi-year budgetary frameworks*, OECD, Paris (*ОЭСР, 2009 г. Интеграция государственных природоохранных расходов в многолетние структуры бюджета*)
- OECD (2007), *OECD Best practices for budget transparency*, OECD, Paris (*ОЭСР. 2007 г. Прозрачность бюджета – Надлежащая практика ОЭСР*)
- OECD (2006), *OECD Budget practices and procedures survey*, Public Governance and Territorial Development, Public Governance Committee, OECD, Paris (*ОЭСР. 2006 г. Обзор практики и процедур бюджетного процесса*)
- Schiavo-Campo, S. (2008), “*Of mountains and molehills: The Medium-term expenditure framework*”, Paper presented at the Conference on Sustainability and Efficiency in Managing Public Expenditures, The East-West Center and Korea Development Institute, Honolulu, Hawaii (*Schiavo-Campo, S. 2008 г. Среднесрочное планирование бюджетных расходов*)
- Schick, A. (2008), *Budgeting for fiscal space*, OECD, Paris (*Schick, A. 2008 г. Планирование бюджета и бюджетное пространство. ОЭСР*)
- World Bank (1998), *Public expenditure management handbook*, World Bank, Washington, DC (*Всемирный банк, 1998 г. Руководство по управлению государственными расходами*)
- World Bank and Korea Development Institute (2004), “*Reforming the public expenditure management system: Medium-term expenditure framework, performance management, and fiscal transparency*”, Conference Proceedings, March 2004, World Bank and Korea Development Institute, Washington DC (*Всемирный банк и Корейский институт развития, 2004 г. Реформирование систем управления государственными расходами: Среднесрочное планирование расходов, управление результатами и фискальная прозрачность*)

## ГЛАВА 2:

### РЕГИОНАЛЬНЫЙ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ КОНТЕКСТ

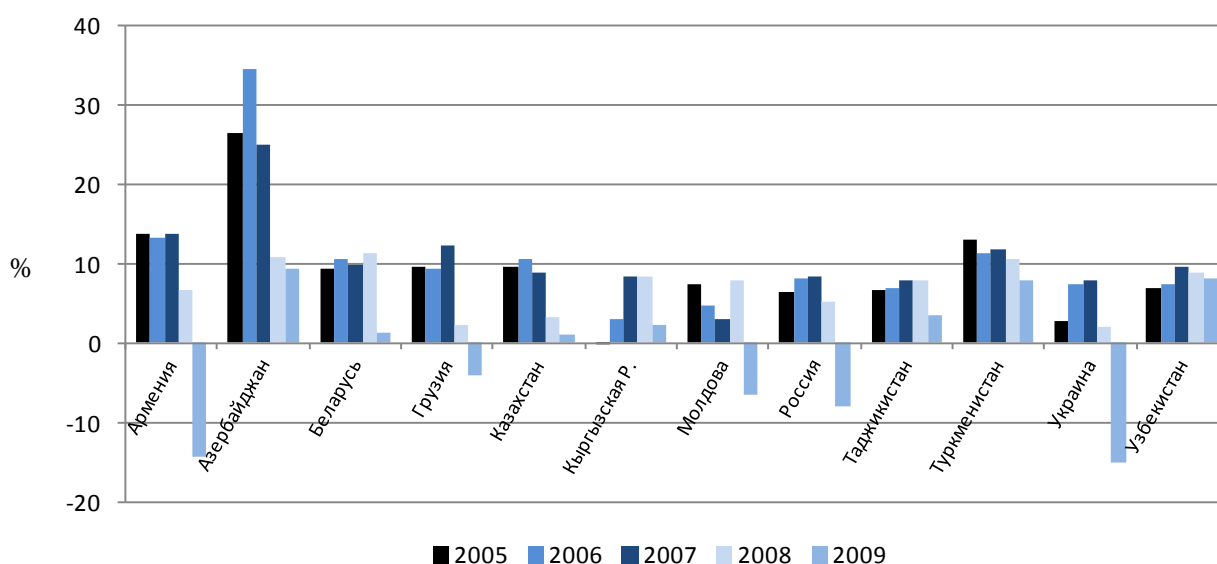
*Вторая глава посвящена анализу факторов, определяющих контекст, в котором работают и реализуют свою политику природоохранные органы стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Глава начинается с краткого обзора макроэкономической ситуации, природоохранной деятельности и состояния окружающей среды в регионе, за которым следует анализ основных реформ в сфере государственных финансов. Особое внимание уделяется практике среднесрочного бюджетного планирования, постепенно внедряемой в большинстве стран региона в последние десять лет. И, наконец, мы обращаемся к структуре управления в природоохранных ведомствах стран ВЕКЦА и говорим о растущей потребности в продуманных многолетних программах расходов.*

## Макроэкономические показатели стран ВЕКЦА

В странах ВЕКЦА социально-экономические перемены переходного периода, затронувшие также сферу экологии и природоохранной деятельности, происходили в очень динамичном национальном и международном контексте, ключевым событием которого в самое последнее время стал глобальный финансово-экономический кризис и его последствия.

В период 2005-2007 гг. в странах ВЕКЦА в целом наблюдался устойчивый экономический рост (см. Рис. 2.1), особенно заметный в Азербайджане, где экономика в среднем росла на 28,6%, и в Армении, где рост экономики в среднем составлял 13,6%. Низший показатель за этот период – у Кыргызской Республики, около 3,8%. По классификации Всемирного банка, по данным на 2009 г. две страны ВЕКЦА, Кыргызская Республика и Таджикистан, относятся к странам с низким уровнем дохода (995 долларов США на душу населения и меньше); шесть стран – Армения, Грузия, Молдова, Туркменистан, Узбекистан и Украина – к странам с низким средним уровнем дохода (996 – 3945 долл. США на душу населения); четыре страны – Азербайджан, Беларусь, Казахстан и Россия – к странам с высоким средним уровнем дохода (3946 - 12195 долл. США на душу населения).

Рис. 2.1. Реальный рост ВВП в странах ВЕКЦА в предыдущий период, 2005-2009 гг. (%)



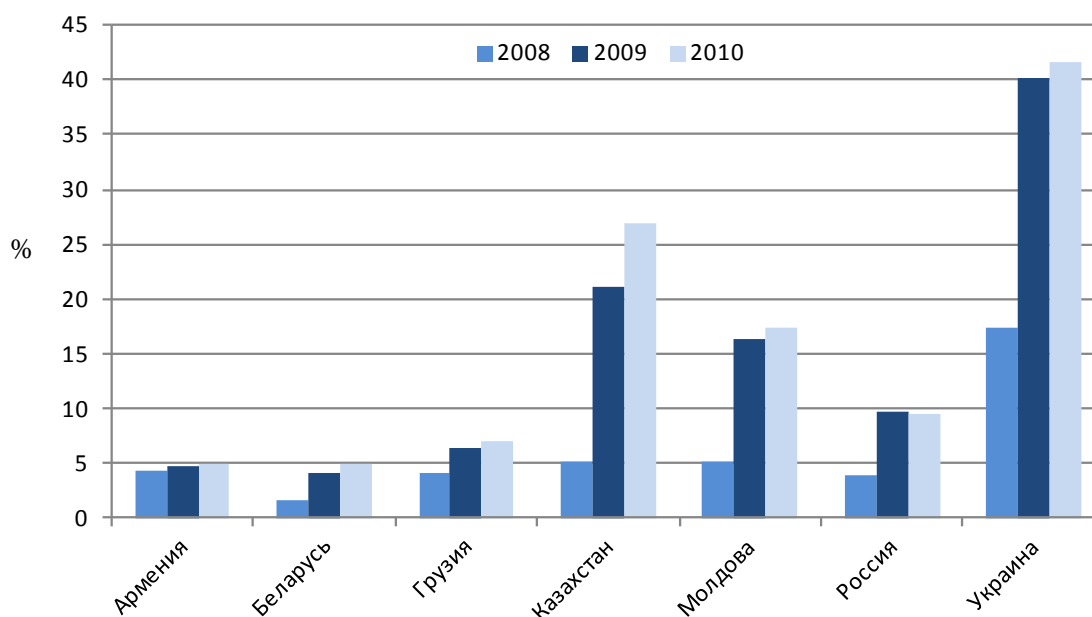
Источник: ЕБРР, «Доклад о процессе перехода, 2009 год» (EBRD Transition Report 2009); Всемирный Банк.

Страны ВЕКЦА серьезно пострадали от глобального финансово-экономического кризиса, достигшего региона в сентябре 2008 г. Острее других его ощутили Армения, Казахстан, Российская Федерация и Украина. Резко сократилась экономическая деятельность, существенно упали объемы промышленного производства и банковского кредитования. Эта ситуация продолжалась до марта 2009 г., когда темпы падения промышленного производства начали снижаться или обратились в сторону роста. Две из перечисленных стран, Казахстан и Российская Федерация, направили значительные средства на налогово-бюджетное стимулирование. В России этот пакет составил 5% ВВП (помимо помощи банковскому сектору). Он использовался для поддержки местных администраций в части социальных выплат и для субсидирования промышленности. Размер аналогичного пакета в Казахстане составил 9,5% ВВП; в основном он использовался для поддержки промышленности и инфраструктурных инвестиций<sup>1</sup>.

Ответом международного сообщества на кризис в регионе ВЕКЦА стала масштабная поддержка некоторых из стран в выравнивании платежного баланса. Международный валютный фонд (МВФ) согласовал со странами региона соответствующие программы. Так, заем Украине в размере 16,4 миллиарда долл. США по соглашению о резервном кредите был увязан МВФ с проведением Украиной всесторонней экономической программы, направленной на упорядочение налогово-бюджетной сферы, структурные реформы и поддержку финансовой системы.

С другой стороны, в странах Центральной Азии (за исключением Казахстана) в 2009 г. наблюдался положительный экономический рост, хотя и небольшой. Возможно, это объясняется низким уровнем интеграции этих стран в глобальную финансовую систему и отсутствием в их банковском секторе «сложных» финансовых продуктов. Несколько отличная ситуация сложилась в Азербайджане. Несмотря на устойчивый экономический рост в течение предыдущих трех лет, заметный не только на региональном, но даже и на глобальном уровне (более 20 % в год), в 2009 г. экономика Азербайджана показала отчетливое снижение темпов роста. Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) прогнозировал для региона скромный рост в 2010 г. Предполагалось, что восстановление экономики будет наиболее сложным в Украине, медленным и неуверенным в Молдове, Казахстане и Российской Федерации, где одним из неблагоприятных факторов являются большие объемы просроченной банковской задолженности<sup>2</sup> (см. Рис. 2.2) и слабость банковской системы.

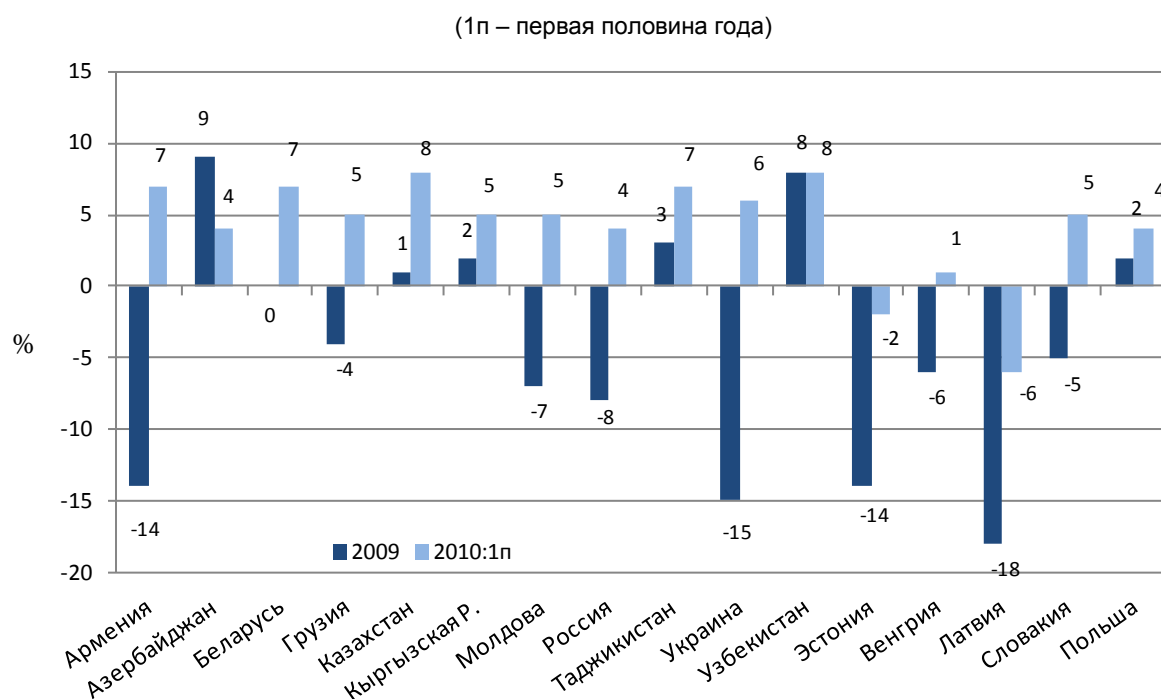
**Рис. 2.2. Доля проблемных банковских кредитов в общем объеме кредитования (%)**



Источник: База данных Всемирного банка; Международный валютный фонд, «Доклад по вопросам глобальной финансовой стабильности» (*Global Financial Stability Report*).

Самые последние данные по странам - за 2009 г. и первую половину 2010 г. - указывают на то, что многие страны ВЕКЦА справляются с последствиями кризиса и возвращаются к более долгосрочным тенденциям макроэкономического роста. В общем, страны ВЕКЦА сейчас показывают гораздо более динамичный рост, чем некоторые новые члены Европейского Союза (например, Венгрия, Латвия, Польша, Словакия, Эстония). Данные по ВВП за первую половину 2010 г., полученные почти из всех стран ВЕКЦА, указывают либо на обнадеживающие перспективы восстановления экономики после рецессии 2009 г. (Армения, Беларусь, Грузия, Молдова, Российская Федерация, Украина), либо на ускорение роста, который замедлился или остановился в предшествовавшем году (Казахстан, Таджикистан, Беларусь) – см. Рис. 2.3. Официальные данные из Узбекистана также свидетельствуют о том, что энергичный экономический рост 2009 г. продолжился и в первой половине 2010 г.

**Рис. 2.3. Темпы роста ВВП в странах ВЕКЦА и некоторых странах Центральной Европы, 2009 г. и первая половина 2010 г.**



Источник: страны ВЕКЦА – Межгосударственный статистический комитет СНГ, данные национальных комитетов по статистике; Грузия и Молдова, 2010 г. – данные за первый квартал 2010 г.; страны ЕС – Евростат; Латвия и Эстония – данные за первый квартал 2010 г.

Экономики стран ВЕКЦА находятся в диапазоне от больших до очень маленьких (см. Таблицу 2.1): сравним ВВП Кыргызской Республики, Молдовы и Таджикистана в размере 5-6 миллиардов долл. США с 1200 миллиардов долл. у Российской Федерации (2009 г.). В 2009 г. ВВП на душу населения варьировался от, приблизительно, 700 долл. США в Таджикистане до 9000 долл. в России, у которой этот показатель выше, чем в некоторых странах Юго-Восточной Европы – например, в Румынии (7500 долл.) и Болгарии (6423 долл.).

Таблица 2.1. Ключевые макроэкономические показатели стран ВЕКЦА, 2009 г.

Страны	Насе- ление, млн. чел., на се- ре- дину 2010 г.	ВВП, млрд. долл. США	ВВП на душу насе- лен., долл. США	Реаль- ный рост ВВП, %	Общие налого- вые доходы госу- дар- ства, % ВВП	Общие госу- дар- ственные расхо- ды, % ВВП	Дефицит/ профицит госбюд- жета, % ВВП	Общий госу- дарст- венный долг, % ВВП	Валовое нако- пление осно- вных фондов, % ВВП	Приток ПИИ, млн. долл. США	Внутрен- ние кредиты, выдан- ные банками, % ВВП	Инфля- ция потре- битель- ских цен, в сред- нем в год, %
Армения	3,2	8,7	2826	-14,4	16,4	28,8	-7,5	42,7	31	778	19,9	3,4
Азербайд- жан	8,4	43	4899	9,3	16,7*	27,6	9,4	9,9	22	473	23,1	1,4
Беларусь	9,7	49	5075	1,4	19,4	46,6	0,2	22,3	37	1884	34,6	12,9
Грузия	4,5	10,7	2449	-4,00	23,2	29,8	-7,8	34,7	14	658	33,2	1,7
Казахстан	15,7	115,3	7257	1,17	8,1	25,2	-2	10,9	29	13619	54,6	7,3
Кыргызская Республика	5,1	5,9	860	2,3	15,4	37	-1,4	59,4	21	189	14**	6,9
Молдова	3,4	5,4	1516	-6,49	17,8	нд	-5,7	24,4	26	128	41,6	-0,1
Российская Федерация	142,2	1232	8684	-7,9	12,9	40,5	5,3	8,5	21	36751	33,8	11,7
Таджикис- тан	6,8	5	716	3,4	нд	29,5	-5,2	41	17	16	27,5**	6,9
Туркменис- тан	6,5	20	3904	8	нд	27,5	7,8	45,3	11	1355	нд	-2,7
Украина	46,6	113,6	2468	-15,1	16,4	49,3	-5,6	31,3	18	4816	88,5	15,9
Узбекистан	26	32,1	1156	8,1	18,8	32,7	3,2	11,2	26	750	нд	14,1

Примечание: \* – данные за 2008 г.; \*\* – данные за 2007 г.; нд – нет данных.

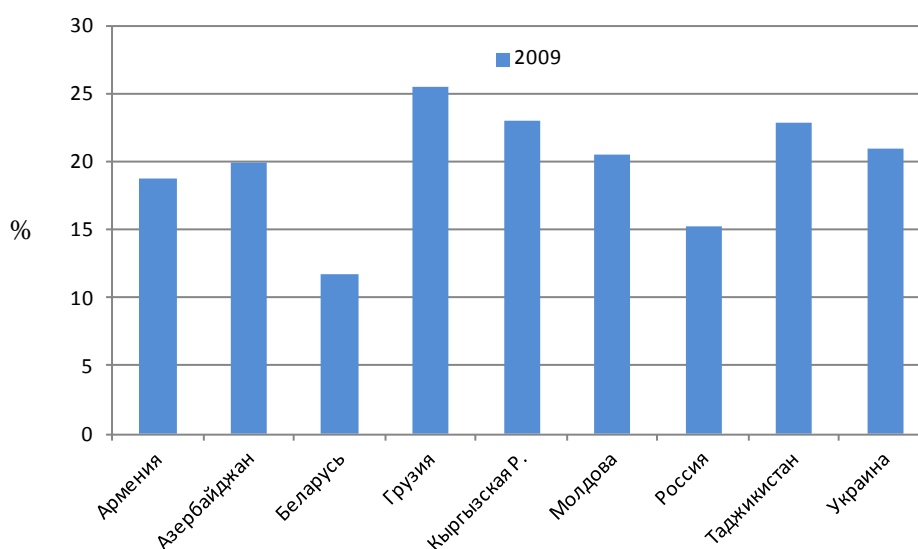
Источник: ЕБРР, Всемирный банк.

Кризис и сокращение национальных экономик привели к ослаблению налогово-бюджетного положения правительств стран ВЕКЦА за счет серьезного уменьшения доли поступлений по государственным налогам в ВВП, который также заметно снизился в 2009 г. по сравнению с 2008 годом. В 2009 г. Армения, Грузия, Молдова и Украина остро ощутили дефицит бюджета. Сократилась и заработная плата. Все это ограничивает возможности органов управления (всех уровней) в части расходов. Национальные данные за 2009 г. указывают на то, что по сравнению с предыдущими годами существенно сократились капиталовложения в экономики большинства стран ВЕКЦА (см. Рис. 3.8 в Главе 3).



Последствия финансового кризиса подчеркнули значительную слабость банковской системы многих странах ВЕКЦА, к уязвимым местам которой, в частности, относятся зависимость от зарубежного финансирования и быстрый рост объема выданных кредитов с большой долей просроченной задолженности. В странах ВЕКЦА на банковский сектор все еще приходится лишь небольшая часть национальных экономик. Доля банковских кредитов в ВВП (например, в Грузии, в 2009 г. – около 30%) по-прежнему значительно ниже, чем в некоторых странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) (в 2009 г. в Болгарии – 69,4%, в Польше – 61,5%, в Эстонии – 106,2% ВВП) и в несколько раз ниже, чем в «старых» членах Европейского Союза (например, во Франции – 128,4%, в Великобритании – 228,9%). Только в Украине в 2009 г. уровень внутреннего кредитования был сопоставим с некоторыми странами ЦВЕ, однако быстрый рост объема кредитования, как представляется, обернулся для банковского сектора Украины определенными проблемами с ликвидностью. На слабость рынка кредитования в регионе указывают и высокие ставки по кредитам (в большинстве стран ВЕКЦА – выше 20%, см. Рис. 2.4) и значительный разрыв между ставками привлечения и ставками кредитования.

Рис. 2.4. Ставки кредитования (%), 2009 г.



Источник: База данных Всемирного банка; Международный валютный фонд, «Доклад по вопросам глобальной финансовой стабильности» (Global Financial Stability Report).

Начало переходного периода ознаменовалось для стран ВЕКЦА очень высокой инфляцией. К 2001 г. половине стран региона удалось снизить годовую инфляцию до уровня, измеряемого одной цифрой, но начиная с 2005 г. рост инфляции возобновился – в 2008 г. в Азербайджане, Кыргызской Республике и Украине он превысил 20%. В 2009 г. странам ВЕКЦА - за исключением Беларуси и Российской Федерации - удалось вернуть инфляцию к уровню, измеряемому одной цифрой, хотя эксперты ЕБРР ожидают быстрого роста инфляции ввиду повышения международных цен на продовольствие и топливо и больших расходов правительств стран ВЕКЦА.

В последние два года сокращаются объемы прямых иностранных инвестиций в страны ВЕКЦА. В абсолютных значениях и в расчете на душу населения они по-прежнему ниже, чем в наиболее успешных странах ЦВЕ с переходной экономикой. В этом отношении к наименее развитым из стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) приближаются разве что Грузия и Казахстан. Впрочем, в процентах от ВВП показатель прямых иностранных инвестиций в этот период во многих странах ВЕКЦА выше, чем в ЦВЕ. Агрегированные данные по уровню прямых иностранных инвестиций (ПИИ) представлены в Таблице 2.2 ниже.

**Таблица 2.2. Прямые иностранные инвестиции в странах ВЕКЦА**

Чистый приток денежных средств в платежном балансе

	Суммарный приток ПИИ, 1998-2008 гг.	Суммарный приток ПИИ на душу населения, 1998-2008 гг.	ПИИ на душу населения, в долл. США		Приток ПИИ, в % от ВВП	
			2007 г.	2008 г.	2007 г.	2008 г.
	<i>млн. долл. США</i>	<i>долл. США</i>				
Армения	3257	1006	217	242	7,6	6,5
Азербайджан	3229	384	-619	-66	-16,8	-1,2
Беларусь	6708	694	183	222	3,9	3,6
Грузия	6643	1510	395	355	17,1	12,2
Казахстан	49501	3183	515	688	7,6	7,9
Кыргызская Респ.	1226	231	40	50	5,5	5,2
Молдова	2442	713	140	198	10,9	11,2
Российская Ф.	43108	304	64	144	0,7	1,2
Таджикистан	1075	166	25	46	4,3	5,8
Туркменистан	4748	730	124	126	6,3	4,3
Украина	40753	889	200	211	6,5	5,4
Узбекистан	2858	103	26	26	3,2	2,5

Источник: ЕБРР, «Доклад о процессе перехода, 2009 год» (EBRD Transition Report 2009).

### Состояние окружающей среды и природоохранная деятельность в регионе ВЕКЦА

За последние 20 лет экологическая обстановка в регионе ВЕКЦА в целом улучшилась, хотя это и происходило разными темпами. Отчасти, и особенно в начале переходного периода, эти улучшения объяснялись экономическим спадом в странах региона. По сравнению со странами-членами ОЭСР они начали этот период с относительно низким уровнем загрязнения воздуха из передвижных источников из-за меньшего количества автомобилей и с меньшими объемами отходов вследствие меньшего потребления, хотя, с другой стороны, промышленное загрязнение было очень значительным, а в некоторых случаях и крайне токсичным. Ситуация с природными ресурсами также была неоднозначной.

Особенно негативно проблемы с экологией отражаются на здоровье населения стран ВЕКЦА. К наиболее опасным факторам относятся загрязнение атмосферы, дым от твердого топлива, используемого в домохозяйствах, воздействие свинца и небезопасные для населения системы водоснабжения и канализации. В Таблице 2.3 ниже представлены данные по уровню смертности вследствие неблагоприятных экологических факторов в ряде географических регионов. В этом отношении наихудшие показатели - в Центральной Азии. Так, предполагается, что в различных районах Центральной Азии на дым внутри жилых помещений как причину смерти приходится от 1,6% до 5,2% всех смертей, а это очень и очень много.

**Таблица 2.3. Доля смертей, объясняемых неблагоприятными экологическими условиями, в различных регионах**

Группа стран	Загрязнение атмосферного воздуха	Дым от твердого топлива внутри помещений	Воздействие свинца	Небезопасное водоснабжение и канализация
Юго-Восточная Европа	0,6 - 2,1	0,7 - 1,3	1,1 - 1,3	нд
Центральная Азия	1,1 - 2,6	1,6 - 5,2	1,3 - 1,5	3,2 - 3,3
Остальные страны ВЕКЦА	1,2 - 1,4	1,3	1,1 - 1,2	нд
Германия и Великобритания	0,6	0	0	0

Источник: Всемирная организация здравоохранения (2005 г.).

Примечание: нд – нет данных.

Перед странами ВЕКЦА стоят разнообразные и острые экологические проблемы, связанные с опасными отходами и загрязнением почвы, качеством и количеством воды, загрязнением воздуха и управлением твердыми отходами. Ниже предлагается краткий обзор экологической ситуации в регионе ВЕКЦА и основных проблем, к которым в течение длительного времени привлечено внимание общественности.

В регионе ВЕКЦА сохраняется критическая ситуация с опасными отходами, включая образующиеся в местах размещения твердых и жидких отходов, радиоактивные отходы, отходы горнодобывающих, нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих предприятий (а также загрязнение воды и почвы, связанное с их деятельностью). Особую озабоченность вызывают ненадлежащим образом защищенные хвостовые отвалы на нескольких урановых рудниках в Кыргызской Республике, Узбекистане и Таджикистане. В Армении также нет надлежащей организации отвалов и защиты некоторых других источников загрязнения (типичный пример – открытый карьер Техутского медно-молибденового месторождения). В некоторых областях Кыргызской Республики неизбирательное использование хлорорганических пестицидов признано серьезной угрозой для здоровья населения. В Ошской области усугубляется проблема загрязнения грунтовых вод пестицидами, которым объясняют значительный рост количества случаев рака молочной железы у женщин. В Российской Федерации территория, загрязненная горнодобывающей промышленностью, покрытая отвалами и генерирующая пепел и шлак, ежегодно увеличивается на 7000 гектаров<sup>3</sup>. В стране по-прежнему остаются большие запасы (до 14 тысяч тонн) опасных пестицидов. В нефтедобывающих странах – Азербайджане, Казахстане и Российской Федерации – остро стоит проблема загрязнения нефтью и нефтепродуктами. О чернобыльском «наследстве» Беларуси и Украины всем хорошо известно.

Во многих странах ВЕКЦА увеличивается доля твердых отходов, размещенных в местах, которые не контролируются надлежащим образом; растут и объемы отходов, в том числе опасных. Например, в Украине около 60% токсичных отходов – тяжелые металлы, нефтепродукты, пестициды – до сих пор размещают на полигонах без обезвреживания, что увеличивает риск экологических инцидентов.

Неблагоприятной остается ситуация с качеством и количеством воды. Озеро Севан в Армении серьезно поражено стойкими органическими загрязнителями. Катастрофа Аральского моря, с ее тяжелейшими социально-экономическими и экологическими последствиями, уничтожила рыбную промышленность в регионе и крайне серьезно сказывается на здоровье местного населения, среди которого очень высокий уровень анемии, большое количество выкидышей и случаев осложнений во время беременности, заболеваний щитовидной железы, распространяются инфекционные заболевания. Основными причинами загрязнения воды в регионе считаются сбросы неочищенных сточных вод и износ труб в системах питьевого водоснабжения. Так, в Казахстане водные объекты интенсивно загрязняются как горнодобывающими, металлургическими и химическими предприятиями, так и коммунальными предприятиями городов. Больше всего загрязнены реки Иртыш, Нура, Сырдарья и озеро Балхаш.

Проблема атмосферного загрязнения, являющегося одной из причин высокой преждевременной смертности, особенно остро стоит в Украине и Российской Федерации. Так, согласно данным 2002 года по концентрациям взвешенных твердых частиц в 98 городах Российской Федерации с общим населением около 45 миллионов человек уровни твердых примесей в атмосфере в несколько раз превышают значения, установленные в Рекомендациях Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) по качеству воздуха.

Говоря об управлении природными ресурсами, следует в первую очередь указать на то, что регион сильно пострадал в плане потери биоразнообразия, деградации морской среды и ухудшения качества лесного покрова, и это далеко не все проблемы. Особую озабоченность вызывает сокращение сельскохозяйственного производства, среди основных причин которого - закисление почвы и эрозия, засоление в изнашивающихся ирригационных системах.

Согласно статистическим данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН, с начала переходного периода в большинстве стран ВЕКЦА, за исключением Армении и Казахстана, сохранили или даже увеличили площадь лесного покрова, однако одной из наиболее острых проблем лесного хозяйства являются незаконные вырубки, на которые приходится более 10% всех лесозаготовок в Азербайджане, Армении и Таджикистане, а на российском Дальнем Востоке – около половины. Следствием незаконных и неконтролируемых вырубок зачастую становится утрата высокоценных пород и эрозия почвы.

В сельском хозяйстве некоторые из основных проблем связаны с эрозией почвы и повышенной засоленностью на многих орошаемых территориях, негативно влияющими на плодородие почв и ведущими к сокращению сельскохозяйственного производства. Так, доля орошаемого земледелия, находящегося под отрицательным воздействием засоления (от среднего до тяжелого)<sup>4</sup>, варьируется от, приблизительно, 20% в Азербайджане и Узбекистане и 30% в Казахстане, Российской Федерации и Украине до более чем 90% в Туркменистане. Для этих стран указанные тенденции имеют чрезвычайно серьезное значение, поскольку на сельскохозяйственное производство в этих странах приходится существенная доля ВВП: в ВЕКЦА до 18% ВВП, в то время как в странах Юго-Восточной Европы 14% и в странах ОЭСР 2,2% ВВП. Впрочем, еще важнее накопление отрицательных последствий эрозии почвы: начальный ущерб от нее может быть невелик, но через 10-20 лет он может оказаться очень серьезным.

В 2007 г. Европейское агентство по окружающей среде представило данные о деградации морских ресурсов в регионе ВЕКЦА и среди основных причин причиняемого им ущерба назвало чрезмерный рыбный промысел, браконьерство, эвтрофикацию и промышленные сбросы, включая разливы нефти. Один из наиболее показательных примеров ненадлежащего управления морскими ресурсами относится к Каспийскому морю: промысел осетровых (наиболее ценного ресурса Каспийского моря) сократился с 13300 тонн в 1999 г. до 800 тонн в 2005 г., и для региона это имеет серьезные экономические последствия.

Решение перечисленных экологических проблем, имея в виду и связанные с ними экономические и социальные потери, требует значительных ресурсов, государственных и частных. О том, как госсектор справляется с этими проблемами, подробнее говорится в Главе 3 ниже.

### **Реформирование системы государственных финансов в странах ВЕКЦА**

Несмотря на политические и экономические трудности, с которыми сталкиваются страны ВЕКЦА на протяжении ряда лет, сменявшим друг друга правительствам удалось провести несколько принципиально важных реформ в системе государственного управления и финансов. Преобразования в сфере государственных финансов были тесно увязаны с общим реформированием системы государственного управления в этих странах и значительно улучшили нормативно-правовую и институциональную основы управления бюджетом. В большинстве стран региона провели базовое реформирование системы управления государственными финансами и приступили, в той или иной мере, к более «продвинутому»

реформам в этой области. Тем не менее, финансово-экономический кризис 2008 года выявил структурные недостатки, сохраняющиеся в бюджетной системе этих стран, и необходимость ее дальнейшего укрепления с тем, чтобы бюджетный процесс обеспечивал положительный социальный эффект, который от него ожидается.

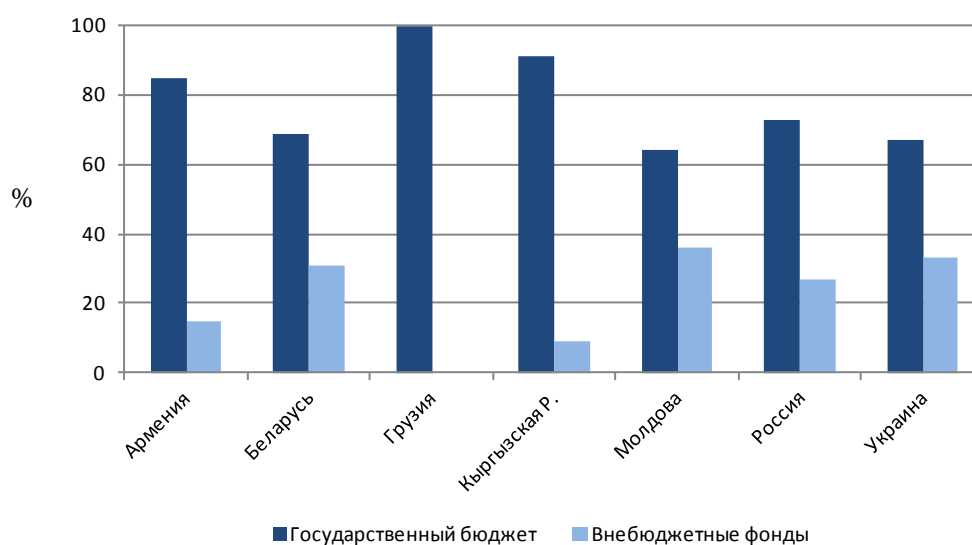
В общем, реформы государственных финансов можно приблизительно разделить на два этапа: сначала это основополагающие, базовые реформы системы управления государственными финансами и затем дальнейшее ее реформирование. Базовые реформы включают: (i) полную бюджетную классификацию; (ii) полный охват бюджета и интеграцию бюджета капиталовложений; (iii) консолидацию единых казначейских счетов; и (iv) внедрение надлежащих механизмов бюджетного контроля. На следующем этапе реформирование системы управления государственными финансами чаще всего включает: (i) внедрение среднесрочного планирования бюджетных расходов (СПБР) или среднесрочных структур расходов; и (ii) переход к бюджетному процессу, ориентированному на результат, и составлению бюджета на основе программ. В общем, эти подходы тесно взаимосвязаны.

### ***Базовые реформы системы управления государственными финансами***

В большинстве стран, охваченных исследованием, провели ряд базовых реформ системы управления государственными финансами и ввели полную классификацию государственных доходов и расходов на основе экономической, функциональной, ведомственной кодификации и кодификации по источникам финансирования<sup>5</sup>, однако в большинстве случаев бюджетная классификация основана на государственной финансовой статистике, которая подходит для целей собственно статистики, но не для надлежащего программного СПБР. Внедрение СПБР на основе программ позволяет соотносить государственные финансовые транзакции с конкретными направлениями политики и облегчает анализ социально-экономических результатов государственной политики в области сбора доходов и расходов.

Довольно успешно проходит и консолидация различных категорий государственных ресурсов (внебюджетных фондов, государственных инвестиционных программ, квазифискальных операций<sup>6</sup>) в бюджетной документации – в том числе, благодаря строгой позиции законодателей и созданию казначейских систем и единых казначейских счетов. В природоохранном же секторе некоторые страны (Казахстан, Молдова, Российская Федерация, Украина) либо полностью отказались от внебюджетных фондов, либо трансформировали их в бюджетные. В некоторых странах внебюджетные фонды все же остаются – как правило, это фонды социальной защиты населения, занятости и социального страхования по временной нетрудоспособности, а также резервные фонды, формируемые за счет продажи нефти. В Беларуси, Молдове и Украине через внебюджетные фонды распределяется значительная часть ресурсов центрального правительства, иногда более 30% (см. Рис. 2.5).

Рис. 2.5. Доля внебюджетных фондов в расходах центрального правительства (%), 2006 г.



Источник: МВФ, «Руководство по статистике государственных финансов, 2007 г.» (*Government Finance Statistics Manual 2007*).

Несмотря на улучшение ситуации с покрытием бюджета и интеграцией бюджета капиталовложений, во многих странах региона сохраняется проблема параллельного бюджетного процесса<sup>7</sup>. С другой стороны, в основном упразднены бартерные и прочие неденежные операции (включая зачет платежей за загрязнение окружающей среды) и налоговые льготы различных секторов, ведется борьба с мошенничеством, связанным с налогом на добавленную стоимость (НДС), сократилась просроченная задолженность по НДС, в большинстве стран ВЕКЦА созданы счетные палаты или аналогичные им высшие органы государственного аудита и контроля, основная задача которых заключается в ужесточении контроля за расходами бюджетных учреждений.

Все эти реформы были поддержаны принятием, во многих странах ВЕКЦА, современных, всесторонних бюджетных кодексов, которые вводят ряд новых концепций и подходов к бюджетному процессу и управлению государственными финансами.

#### ***Дальнейшее реформирование системы управления государственными финансами: среднесрочное планирование бюджетных расходов***

В той или иной форме СПБР уже используется в большинстве стран региона, хотя они и находятся на разных этапах его разработки и реализации. Самый длительный опыт среднесрочного бюджетного планирования – у Армении<sup>8</sup>, еще с 1999 года; самый короткий – у Казахстана, только с 2008 года. За исключением Российской Федерации, среднесрочное бюджетное планирование имеет в основном прогнозный характер и основано на скользящем трех- или четырехлетнем цикле. Впрочем, следует признать, что хотя внедрение СПБР потребовало определенных усилий, во многих странах оно не принесло сколько-нибудь значимых практических результатов.

Российская Федерация в этом направлении продвинулась значительно дальше остальных стран и использует не только структуры расходов, но и трехлетние бюджеты (см. Вставку 2.1). Таким образом, основные вопросы на этапе подготовки бюджета касаются не столько соразмерности существующих трехлетних ассигнований (помимо корректировки годовых бюджетов), сколько распределения нераспределенного финансового пакета или появившихся новых ресурсов.

Эта практика очень напоминает бюджетный процесс, использующий многолетние оценки и потолки расходов и применяемый в некоторых странах ОЭСР, которые перешли к фиксированным или периодическим структурам расходов. Основное различие заключается в том, что в России этот механизм кодифицирован в трехлетнем бюджете, благодаря чему министерства могут, используя специальный инструмент – федеральные целевые программы, заключать многолетние контракты на закупку и инвестиционные контракты, а также в среднесрочной перспективе планировать для своих отраслей расходы и результаты. Безусловно, обоснованные многолетние оценки важны, поскольку они позволяют министерствам осуществлять планирование, однако чрезмерная жесткость оценок все же нежелательна. Риск состоит в том, что трехлетний бюджет заранее предопределяет расходы, и в ситуации, когда требуется перераспределение ресурсов (например, для поддержки новых политических приоритетов или проведения новых реформ), это чревато определенными проблемами. До начала финансового кризиса, т.е. в период длительного реального роста бюджета в контексте стабильных политических приоритетов, этот риск всерьез не учитывался, но после того, как Россия ощутила на себе последствия кризиса, правительству пришлось временно приостановить трехлетние бюджетные ассигнования. Впрочем, уже в декабре 2010 г. Государственная Дума приняла трехлетний бюджет на 2011-2013 гг.

В большинстве стран ВЕКЦА готовят всесторонние макрофискальные прогнозы. Пожалуй, это наиболее сильный элемент существующих систем СПБР. Представляется, что корректировка таких макрофискальных прогнозов и связанных с ними оценок бюджета более всего характерна для стран, являющихся бенефициарами по программам МВФ (Армения, Кыргызская Республика, Молдова).

Хотя среднесрочные налогово-бюджетные прогнозы составляются во всех странах, охваченных исследованием, в целом в отраслевых министерствах пока еще нет укоренившейся практики разработки политических инициатив, расчета стоимости изменений, вносимых в меры политики, и разработки интегрированных стратегий расходов (периодических и капитальных). Предложения о среднесрочных расходах не всегда соизмеряются с ресурсами, имеющимися в бюджетный период, и тогда планы расходов остаются простым «списком пожеланий», не оказывающим существенного влияния на процесс подготовки годового бюджета или среднесрочного распределения ресурсов.

В большинстве стран уже используют многолетние агрегированные потолки расходов для большей предсказуемости бюджета отраслевых министерств и для того, чтобы агрегированные расходы оставались в приемлемых рамках. Чаще всего потолки расходов соотнесены с широкими функциональными категориями и имеют лишь ориентировочный характер, однако цели предсказуемости бюджетного контроля требуют, чтобы эти потолки соотносились с программами и конкретными организациями (отраслевые потолки), которые будут отвечать за превышение установленных лимитов и получают вполне официальный статус в бюджетном процессе.

### Вставка 2.1. Реформирование бюджетной системы в Российской Федерации

Планы реформы были изложены в документе «Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг.». Заявленная цель реформы – переход от управления бюджетным процессом, ориентированным на расходы, к управлению, ориентированному на результаты.

Реформа включает пять основных элементов:

#### 1. Реформирование бюджетной классификации и бюджетного учета

Оно предполагает отказ от излишней детализации бюджетной номенклатуры и утверждение основных статей, содержащихся в Бюджетном кодексе, что согласуется с единым планом счетов для государственных и муниципальных учреждений, ближе к принятым международным стандартам и способствует поэтапному переходу к учету по методу начисления. Основные предложения о внесении изменений в бюджетную классификацию затрагивают функциональную классификацию и предполагают сокращение разделов с 27 до 11.

#### 2. Четкое разделение «действующих» и «принимаемых» обязательств при подготовке бюджета

Ввиду того, что 90-95% обязательств предопределяются заранее, а на новые программы приходится лишь 5-10 % бюджета, авторы предлагают по-разному подходить к утверждению базового бюджета и новых мер политики, которые, в свою очередь, в дальнейшем будут также «предопределены» в бюджете.

#### 3. Введение среднесрочного бюджетного планирования

Переход от годового бюджетного процесса к утверждению ориентировочной скользящей трехлетней структуры, разбитой по различным направлениям государственной политики (ведомствам), и впоследствии к фиксированному трехлетнему бюджету.

#### 4. Оптимизация бюджетного процесса

В первую очередь следует отметить сокращение чтений бюджета – с четырех до трех. В первом чтении предлагается рассматривать лишь широкие параметры бюджета и «старые», действующие обязательства; во втором – новые меры политики, и в третьем чтении бюджета – федеральный закон о бюджете в целом, с приложениями по каждому главному распорядителю средств федерального бюджета. Утверждение детальной бюджетной классификации отдельным федеральным законом предлагается заменить порядком, когда закон утверждает лишь основные коды классификации, обязательные для всех бюджетных уровней.

#### 5. Внедрение программно-целевых методов бюджетного планирования

В рамках двухлетнего «эксперимента», охватывающего бюджеты 2005 г. и 2006 г., бюджетным организациям предложили составить и исполнить свои бюджеты, ориентируясь на результаты. От них специально потребовали отчета о результатах и разработки механизмов, обеспечивающих мониторинг эффективности использования ресурсов. Это предполагает реструктуризацию крупных федеральных «целевых программ», связанных с масштабными инвестиционными, научно-исследовательскими и структурными проектами, с тем, чтобы эти программы включали цели эффективности. При этом предлагается сократить количество таких программ. Далее, ведомства будут выполнять адресные программы, меньшие по масштабу и направленные на расширение услуг или проектов, в соответствии с согласованными процедурами, призванными формулировать более четкие цели, устанавливать показатели для этих целей и обеспечить возможность измерения результатов. Бюджетные организации должны ежегодно предоставлять отчеты о результатах своей основной деятельности, включая оценку эффективности расходов на основе заранее установленных показателей и с указанием согласованных обязанностей и полномочий различных управленческих структур, отвечающих за каждое направление деятельности.

6. В 2010 г. Правительство РФ утвердило Программу повышения эффективности бюджетных расходов, основными направлениями реализации которой являются:

- формирование «программного» бюджета и новой бюджетной классификации;
- повышение эффективности предоставления государственных услуг через развитие новых форм государственных учреждений, внедрение для государственных учреждений государственных заданий;
- развитие эффективных форм и методов государственного финансового контроля.

*Источник: По материалам, представленным в Diamond, J. (2006).*



Для того, чтобы вопросы СПБР рассматривались и обсуждались рационально, необходимо, чтобы отраслевые расходные программы готовились в рамках установленного для данного сектора потолка расходов и с четким различием существующих мер политики и новых инициатив, требующих финансирования. К сожалению, в странах ВЕКЦА это происходит редко. В большинстве случаев СПБР включает некоторые базовые описания отраслевых стратегий; министерства и другие организации, осуществляющие расходы, не проводят четкого секторального анализа и не имеют системы достаточно ясных целей политики.

СПБР используется как основа для координации текущих и капитальных расходов, которая является слабым местом бюджетной системы во многих странах. Так, в ВЕКЦА бюджеты зачастую не различают расходы на содержание существующих основных фондов и операционные затраты по новым капитальным проектам. Далее, качество отраслевой программы расходов будет зависеть и от того, перешла ли данная страна на бюджетный процесс, ориентированный на результат. Большинство стран ВЕКЦА заявляют о том, что сделали это, хотя представляется, что эти заявления имеют декларативный характер, а сам процесс выполняется скорее формально.

Во многих странах ВЕКЦА созданы координационные комитеты по среднесрочному планированию бюджетных расходов, обычно возглавляемые министром финансов. В них входят должностные лица от различных министерств, представители местных администраций, профсоюзов, деловых кругов и гражданского общества. В дополнение к этому организованы отраслевые рабочие группы, отвечающие за разработку секторальных среднесрочных бюджетных планов и их обоснование.

Тем не менее, приходится признать, что во многих случаях лица и организации, определяющие политику, недостаточно причастны к процессу формирования бюджета, не считают себя ответственными за него и не играют в нем активной роли. Они, равно как и законодатели, привлекаются к нему лишь на поздних этапах – уже после того, как отраслевые министерства и другие ведомства представили свои бюджетные заявки, включая заявки по новым инициативам, и министерство финансов составило первый проект бюджета. Подготовка бюджета зачастую фрагментирована. Иногда подготовка документа по СПБР и подготовка ежегодных бюджетных заявок представляют собой два параллельных процесса, из-за чего годовой бюджет и оценки СПБР увязаны между собой плохо.

### **Структура управления природоохранной деятельностью и основные природоохранные органы**

Вполне закономерно, что природоохранные ведомства стран ВЕКЦА также охвачены реформами, направленными на совершенствование государственного управления и государственных финансов. Можно предположить, что в природоохранных министерствах процедуры среднесрочного финансового планирования и использования бюджетных средств не будут значительно отличаться от общих правил и процедур, распространяющихся в данной стране ВЕКЦА на все бюджетные организации. Как и остальным министерствам и ведомствам, природоохранным министерствам приходится конкурировать за бюджетные средства, требующиеся им для реализации своих программ, но природоохранный сектор все же отличается от большинства других отраслей – в первую очередь, своим подчеркнуто межотраслевым характером.

Межотраслевой характер природоохранной деятельности и управления природными ресурсами обуславливает ряд вопросов и проблем, которые не столь очевидны в остальных сферах государственного управления, в частности:

- а. Для успеха крайне важна координация. Часто основная доля крупных государственных природоохранных инвестиций осуществляется другими министерствами и ведомствами, поэтому при разработке стратегий природоохранного сектора должна учитываться необходимость широкого межведомственного сотрудничества.
- б. Целевые показатели и ответственность определить труднее, поскольку в достижении того или иного экологического результата участвует множество партнеров. Показатели часто не подкрепляются четкими целями, поддающимися количественному измерению и способствующими оценке результатов деятельности.
- в. Точная оценка расходов по природоохранным программам может быть затруднена ввиду большого количества задействованных в них субъектов, долгосрочного характера некоторых программ и отсутствия достоверных данных, поэтому цифры годового бюджета редко – если вообще когда-либо – дают возможность увидеть результаты природоохранных программ и проектов, особенно инвестиционных.
- г. Охрана окружающей среды зачастую не относится к основным политическим приоритетам. В центре внимания национальной политики находятся расходы в социальной сфере. Кроме того, при дефиците бюджета или во время финансового кризиса природоохранный сектор часто становится одним из первых, которым сокращают бюджетные ассигнования.

В силу этой специфики природоохранного сектора министерства окружающей среды стран ВЕКЦА больше других подвержены риску маргинализации, особенно в условиях кризиса. При этом следует отметить фрагментацию природоохранного сектора – это проблема, требующая особого внимания. Хотя ответственность за управление природоохранной деятельностью и природоохранное регулирование в основном лежит на министерствах окружающей среды (или аналогичных им ведомствах), практические меры политики зачастую осуществляются не ими, а отраслевыми министерствами – водных ресурсов, энергетики, сельского и лесного хозяйства.

Министерств окружающей среды нет только в Кыргызской Республике и Узбекистане. В Кыргызской Республике функции управления природоохранной деятельностью возложены на Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства, напрямую подчиняющееся Президенту; в Узбекистане – на Государственный комитет по охране природы, являющийся главным природоохранным органом страны.

Далее, из десяти стран в Азербайджане, Беларуси, Грузии, Российской Федерации и Украине природоохранные министерства отвечают также за управление природными ресурсами, вследствие чего управление природными ресурсами отодвигает на второй план функции контроля загрязнения окружающей среды, не говоря уже о том, что некоторые функции выполняются совместно с другими министерствами, агентствами или комитетами. В остальных пяти странах ответственность за управление природоохранной деятельностью распределена между многочисленными ведомствами и организациями, включая, как правило, министерства (или аналогичные им ведомства) сельского хозяйства, водных ресурсов, энергетики, лесного хозяйства, промышленности, экономики, торговли, туризма, геологии. Такая, очень сложная, специфика природоохранного сектора (конечно, не только в странах

ВЕКЦА) негативно сказывается на взаимодействии организаций и на реализации государственной политики в области окружающей среды. Дополнительные трудности создаются и вертикальным распределением функций управления природоохранной деятельностью по разным уровням государственного управления. Неудивительно, что вопросы выделения природоохранному сектору бюджетных ресурсов всегда решаются с таким трудом. Еще одна серьезная проблема связана со сбором данных по природоохранным расходам (сколько расходуется и на какие цели) не только по частному сектору, но и по государственному тоже.

Еще важнее то, что постоянные реорганизации природоохранных ведомств становятся причиной длительных «переходных» периодов, с их институциональной неопределенностью и относительным бездействием, уходом квалифицированных сотрудников и утратой «институциональной памяти». В некоторых случаях (например, в Кыргызской Республике) реструктуризация привела к тому, что природоохранные органы частично утратили влияние на государственную политику. Непоследовательные институциональные изменения при одном и том же правительстве (например, в Молдове и Российской Федерации), видимо, указывают на отсутствие стратегического направления институциональных реформ.

Международная проблематика (в частности, «зеленый рост», изменение климата) в определенной мере способствовала повышению статуса и роли природоохранных ведомств, в том числе в регионе ВЕКЦА. Очевидно, эта благоприятная ситуация открывает большие возможности, способствуя консенсусу относительно поиска политических решений на уровне всего правительства. Такие инициативы больше не относятся к компетенции только природоохранных ведомств и экологов, они интегрированы в приоритетные цели национальной политики. Более того, ведущую роль в поддержке и координации этих процессов берут на себя министерства экономики и финансов, привнося в эту работу столь необходимое лидерство, которого зачастую не хватало в самом природоохранном секторе.

Природоохранным ведомствам стран ВЕКЦА следует воспользоваться возможностями, возникшими благодаря таким международным процессам. Для того, чтобы эффективно поддерживать национальные инициативы, природоохранные министерства стран ВЕКЦА должны добиться для себя большего участия в обсуждении вопросов государственной политики. Лучший способ продвижения природоохранных целей – подготовка и предложение хорошо разработанных и экономически обоснованных программ, заслуживающих внимания правительства в целом.

### **Потребность в продуманных и реалистичных многолетних природоохранных программах**

Представляется, что в странах ВЕКЦА потребность в надлежащих подходах, обеспечивающих подготовку грамотных и эффективных многолетних природоохранных программ, остается довольно низкой. Такую потребность не следует понимать как простое желание укрепить потенциал природоохранных министерств и их сотрудников в том, что касается финансового планирования и управления расходами. В отличие от желания потребность, как спрос, может быть создана волевым усилием – через принятие соответствующего законодательства, нормативных актов, правил и процедур. Формально, в странах ВЕКЦА уже есть законодательство, призванное усовершенствовать сферу распределения ресурсов и управления государственными расходами, но зачастую оно имеет лишь декларативный характер, не обеспечивающий систематическое применение законодательства на практике. Важнейшая роль в создании такого спроса отводится министерству финансов и кабинету министров.

Спрос на новые подходы формируется как национальными, так и международными требованиями и обстоятельствами. Проблема изменения климата и инициатива зеленого роста (на международном уровне) или реформирование национальной системы государственного управления и государственных финансов создают для природоохранных министерств стран ВЕКЦА мощные стимулы к совершенствованию управления расходами – разумеется, если они хотят успешно конкурировать за средства бюджета. Еще один фактор, подталкивающий природоохранные министерства к усовершенствованию и изменению своей традиционной практики, - это постепенный отказ доноров от финансирования проектов в пользу прямой поддержки бюджета.

В большинстве стран ВЕКЦА разработаны и приняты меры политики, включая законодательство, связанные с планированием государственных природоохранных расходов и управлением ими, к которым относится и программная деятельность, однако во многих случаях такое законодательство разработано достаточно слабо, не соответствует надлежащей международной практики и плохо исполняется.

Создание спроса на более эффективные подходы к планированию природоохранных расходов и управлению ими не должно быть задачей одних только природоохранных министерств. Желательно, чтобы такая потребность осознавалась и остальными государственными ведомствами на разных уровнях ответственности за управление природоохранной деятельностью, включая потенциальных получателей государственной поддержки и тех, кто от нее выиграет.

Особенно слабыми в странах ВЕКЦА представляются программная деятельность (включающая, среди прочего, определение задач и плановых целей, а также оптимального уровня субсидий) и управление проектным циклом (разработка правил и процедур, относящихся к идентификации, отбору и финансированию экономически наиболее эффективных проектов, которые будут поддерживаться в рамках данной программы), причем отсутствие грамотных программ характерно не только для природоохранного сектора. Вероятно, это свидетельствует о том, что на более высоких уровнях государственного управления нет достаточной заинтересованности в современных, более эффективных подходах. К сожалению, реальность такова,

что у других, более влиятельных (в силу существующих политических приоритетов) министерств, даже не имеющих достаточного потенциала для подготовки программ, все же есть возможность получить адекватное финансирование. Следовательно, природоохранным ведомствам стран ВЕКЦА необходимо научиться должным образом разрабатывать программы, рассчитывать их стоимость, аргументировано защищать свои программы в терминах экологии и экономики, в общем, действовать в соответствии с принятой международной практикой, и тогда, вероятно, они смогут переломить эту тенденцию.

Конечно, этого нельзя сделать сразу. Зарплаты в природоохранном секторе остаются низкими - как и потенциал персонала; этой проблеме уже много лет. И все же, для того, чтобы двигаться вперед, нужно начинать действовать. Среди прочего, природоохранные министерства стран ВЕКЦА могут провести тщательный анализ своих систем управления расходами (управление программной деятельностью и проектным циклом) и таким образом определить, что в этих системах работает, а что должно быть изменено. Нам могут возразить, что министерства постоянно проводят анализ различных аспектов своей деятельности, но он очень редко затрагивает государственные природоохранные расходы, включая оценку используемых правил и процедур. Кажется даже, что кто-то сопротивляется этому. Очевидно, что по результатам такого анализа должны быть подготовлены планы действий, обеспечивающие необходимые реформы. Зачастую небольшие, но последовательные изменения оказываются уместнее и эффективнее громко заявленных реформ.

Такой анализ, при условии его проведения в тесном взаимодействии с министерством финансов/экономики и другими заинтересованными сторонами, может стать основой для широкого обсуждения в правительстве реформ, в которых особенно нуждается природоохранный сектор. Говоря «сектор», мы имеем в виду и другие государственные ведомства и организации, выполняющие природоохранные программы и предоставляющие государственные ресурсы для природоохранной деятельности. Особенно полезной может быть гармонизация правил и процедур на уровне всего правительства. Такой политический диалог поможет природоохранным министерствам сделать свою работу более прозрачной, более понятной (и более необходимой) для правительства и общества в целом.

Принятие нормативных актов, правил и процедур в сфере планирования государственных природоохранных расходов и управления ими в соответствии с передовыми международными стандартами, контроль за их практическим применением помогут развить спрос на надлежащие подходы в этой области. Соответствующая подготовка персонала, который научится применять эти правила и процедуры в долгосрочной перспективе, будет способствовать повышению доверия к системе государственного финансирования природоохранных расходов и укрепит стабильность самой этой системы. Очевидно, что донорам отводится серьезная роль в этой работе – наряду с гражданами и общественными организациями.

## Основные выводы

Предпринятый анализ позволяет сделать следующие выводы:

- Страны ВЕКЦА в полной мере ощутили на себе последствия финансово-экономического кризиса, достигшего региона во второй половине 2008 г. и повлекшего за собой серьезный экономический спад. К концу 2009 г. рост возобновился, хотя и с меньшими темпами, чем до кризиса, однако сочетание таких факторов как низкие налоговые поступления, значительный дефицит государственного бюджета, в целом слабый банковский сектор (с высокими ставками по кредитам и большим разрывом между ставками привлечения и ставками кредитования) и уменьшение объемов прямых иностранных инвестиций может стать причиной сокращения возможностей государственного финансирования на всех уровнях государственного управления.
- Хотя экологическая ситуация в регионе, в общем, улучшается, здесь сохраняется ряд серьезных проблем, неблагоприятно сказывающихся на здоровье населения и экономике стран ВЕКЦА. Значительное загрязнение в прошлом и «общественный» характер природоохранных инвестиций (из-за низкой окупаемости частный сектор, как правило, не находит их привлекательными) капиталовложения в сфере охраны окружающей среды требуют государственного финансирования.
- В большинстве стран ВЕКЦА провели ряд принципиально важных реформ в системе управления государственными финансами. Базовые реформы включают полную классификацию государственных доходов и расходов на основе экономической, функциональной, ведомственной кодификации и кодификации по источникам финансирования; консолидацию различных категорий государственных ресурсов, включая отказ от внебюджетных фондов или их трансформацию в бюджетные; внедрение казначейских систем и единых казначейских счетов; создание высших органов государственного аудита с целью ужесточения контроля за расходами бюджетных учреждений; принятие современных, всесторонних бюджетных кодексов. В целом, улучшилась ситуация с охватом бюджета и интеграцией бюджета капиталовложений, однако во многих странах ВЕКЦА до сих пор сохраняется практика параллельной подготовки бюджетов.

- В большинстве стран ВЕКЦА приступили и к более глубокому реформированию государственных финансов, включая СПБР и бюджетный процесс, ориентированный на результат: первой стала Армения (еще в 1999 г.); позже всех начали заниматься этим Казахстан и Беларусь. Украина и Узбекистан еще не задействовали СПБР в своем бюджетном процессе. СПБР представляет собой скользящие (чаще всего трех- или четырехлетние) структуры расходов, наиболее сильным элементом которых являются макрофискальные прогнозы. Там, где внедрено программное СПБР, стоимость уже выполняемых и новых инициатив зачастую прямо не различается, а показатели результативности в большинстве случаев имеют декларативный характер. Многолетние программы, подлежащие включению в СПБР/годовой бюджетный процесс, редко разрабатываются и рассчитываются в соответствии с надлежащей международной практикой. Нередко СПБР и работа над годовым бюджетом идут отдельно друг от друга, как два параллельных процесса, вследствие чего подготовка СПБР в этих странах, хотя и требует значительных усилий, зачастую приносит минимальную практическую пользу.
- Фрагментация природоохранного сектора и частые реорганизации природоохранных ведомств еще более усугубляют проблему адекватного финансирования природоохранных приоритетов. Международные инициативы (в частности, связанные с «зеленым ростом» и изменением климата) и непосредственное участие министерств экономики и финансов в соответствующих процессах способствовали повышению статуса и роли природоохранных ведомств, но если они не усовершенствуют свою практику планирования расходов и управления ими, они по-прежнему будут уязвимы в условиях конкуренции за средства бюджета. Совершенствование указанной практики требует соответствующего «спроса», создание которого зависит не только от тех, кто принимает решения на политическом уровне, но и от граждан и общественных организаций. Доноры также могут сыграть в этом важнейшую роль.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 EBRD Transition Report 2010 (ЕБРР, «Доклад о процессе перехода, 2010 год»).
- 2 Отношение просроченной банковской задолженности к общему объему выданных кредитов определяется как сумма просроченной задолженности, разделенная на сумму кредитного портфеля (включая просроченные кредиты до вычитания специальных резервов на покрытие потерь по кредитам). Зафиксированное значение просроченной задолженности должно соответствовать полной стоимости кредита, как оно записано в балансе, а не просто просроченной сумме.
- 3 Markandya (2009).
- 4 Статистика Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (2006 г.).
- 5 Описание различных систем бюджетной классификации см. в Приложении I.
- 6 Под квазифискальными операциями понимаются неясные субсидии коммунальному сектору, которые не учитываются в бюджете в качестве государственных расходов.

- 7 В данном случае «параллельный бюджетный процесс» означает ситуацию, когда подготовка бюджета капиталовложений или бюджета развития возложена на одно ведомство, а подготовка текущего бюджета – на другое.
- 8 До 2002 г. в Армении отраслевые министерства не привлекались к процессу СПБР. Среднесрочным планированием расходов занималось только Министерство финансов и/или доноры.

## ОСНОВНЫЕ ИСТОЧНИКИ

- Berglöf, E. et al. (2009), “Understanding the crisis in emerging Europe”, *Working Paper No. 109*, EBRD, London (*Berglöf, E. et al. 2009 г. Осмысление кризиса в европейских странах с переходной экономикой. ЕББР*)
- Dabrowski, M. and Mogilevskiy, R. (ed.) (2010), *Challenges and trajectories of fiscal policy and PFM reform in CEE/CIS*, CASE Network Report No. 92/2010, CASE, Warsaw (*Dabrowski M., Mogilevskiy, R. (под редакцией) 2010 г. Реформирование финансовой политики и системы управления государственными финансами в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ – проблемы, тенденции и перспективы*)
- Diamond, J. (2006), “Budget system reform in emerging economies – The challenge and the reform agenda”, *Occasional Paper No. 245*, IMF, Washington DC (*Diamond, J. 2006 г. Реформирование бюджетной системы в странах с переходной и развивающейся экономикой – Задачи и программа реформ. МВФ*)
- Diamond, J. (2003), “From program to performance budgeting: The challenge for emerging market economies”, *IMF Working Paper No. WP/03/169*, IMF, Washington DC (*Diamond, J. 2003 г. От программного планирования бюджета к бюджетному процессу, ориентированному на результат: Перспективы для стран с переходной и развивающейся экономикой. МВФ*)
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (2009), *2009 Transition Report*, EBRD, London (*ЕББР, 2009 г. Доклад о процессе перехода, 2009 год*)
- EBRD (2010), *2010 Transition Report*, EBRD, London (*ЕББР, 2010 г. Доклад о процессе перехода, 2010 год*)
- International Monetary Fund (IMF) (2010), *World economic outlook – Rebalancing growth*, IMF, Washington DC (*МВФ, 2010 г. Перспективы развития мировой экономики – Новое равновесие экономического роста*)
- IMF (2007), *Manual on fiscal transparency*, IMF, Washington DC (*МВФ, 2007 г. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-финансовой сфере*)
- Joumard, I. et al. (2004), “Enhancing the effectiveness of public spending: Experience in OECD countries”, *Economics Department Working Paper No. 380*, OECD, Paris (*Joumard, I. et al. ОЭСР, 2004 г. Повышение эффективности государственных расходов. Опыт стран ОЭСР*)

- Kąsek, L. and Webber, D. (ed.) (2009), *Performance-based budgeting and medium-term expenditure frameworks in emerging Europe*, World Bank, Washington DC (Kąsek L., Webber D. (под редакцией), 2009 г. Бюджетный процесс, ориентированный на результат, и среднесрочное планирование бюджетных расходов в европейских странах с переходной экономикой. Всемирный банк)
- Kyobe, A. and Danninger, S. (2005), “Revenue forecasting – How is it done? Results from a survey of low-income countries”, *IMF Working Paper No. WP/05/24*, IMF, Washington DC (Kyobe A., Danninger S. 2005 г. Прогноз бюджетных поступлений – Практика стран с низким уровнем доходов. МВФ)
- Lawson, A. and al. (2005), *Learning from experience with performance assessment frameworks for general budget support, Synthesis Report*, Overseas Development Institute, London (Lawson A. and al. 2005 г. Опыт оценки эффективности в контексте общей поддержки бюджета)
- Ljungman G. (2009), “Top-down budgeting – An instrument to strengthen budget management”, *IMF Working Paper No. WP/09/243*, IMF, Washington DC (Ljungman G. 2009 г. Формирование бюджета «сверху-вниз» как инструмент совершенствования бюджетного процесса. МВФ)
- Ljungman, G. (2008), “Expenditure ceilings – A survey”, *IMF Working Paper No. WP/08/282*, IMF, Washington DC (Ljungman G. 2008 г. Лимиты расходов: Обзор. МВФ)
- Lorie, H. (2003), “Priorities for further fiscal reforms in the Commonwealth of Independent States”, *IMF Working Paper No. WP/03/209*, IMF, Washington DC (Lorie H. 2003 г. Приоритетные направления дальнейшего реформирования бюджетных систем в СНГ. МВФ)
- Markandya, A. and Chou, W.-J. (2010), *Eastern Europe and the Former Soviet Union since the fall of the Berlin Wall: Review of the changes in the environment and natural resources*, Nota di Lavoro No. 65.2010, Fondazione Eni Enrico Mattei, Milano (Markandya A., Chou, W.-J. 2010 г. Восточная Европа и бывшие республики СССР после падения Берлинской стены: Анализ изменений в сфере охраны окружающей среды и управления природными ресурсами)
- Mikesell, J. and Mullins, D. (2001), “Reforming budget systems in the countries of the former Soviet Union”, *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 5 (September – October 2001), pp. 548-568 (Mikesell J., Mullins D. 2001 г. Реформирование бюджетной системы в бывших республиках СССР)
- Schiavo-Campo, S. and Tommasi, D. (1999), *Managing government expenditure*, Asian Development Bank, Manila (Schiavo-Campo S., Tommasi D. 1999 г. Управление государственными расходами. Азиатский банк развития)





## ГЛАВА 3:

### ДИНАМИКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРИРОДООХРАННЫХ РАСХОДОВ В РЕГИОНЕ ВЕКЦА

*В третьей главе рассматривается динамика природоохранных расходов в десяти странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии в четырехлетний период, с 2006 г. по 2009 г., для чего используется информация, представленная самими странами. Работа с данными выявила некоторые проблемы с методологией и дефинициями, которые иногда затрудняли интерпретацию данных. Тем не менее, предпринятый анализ все же позволяет сделать некоторые (хотя и осторожные) выводы.*

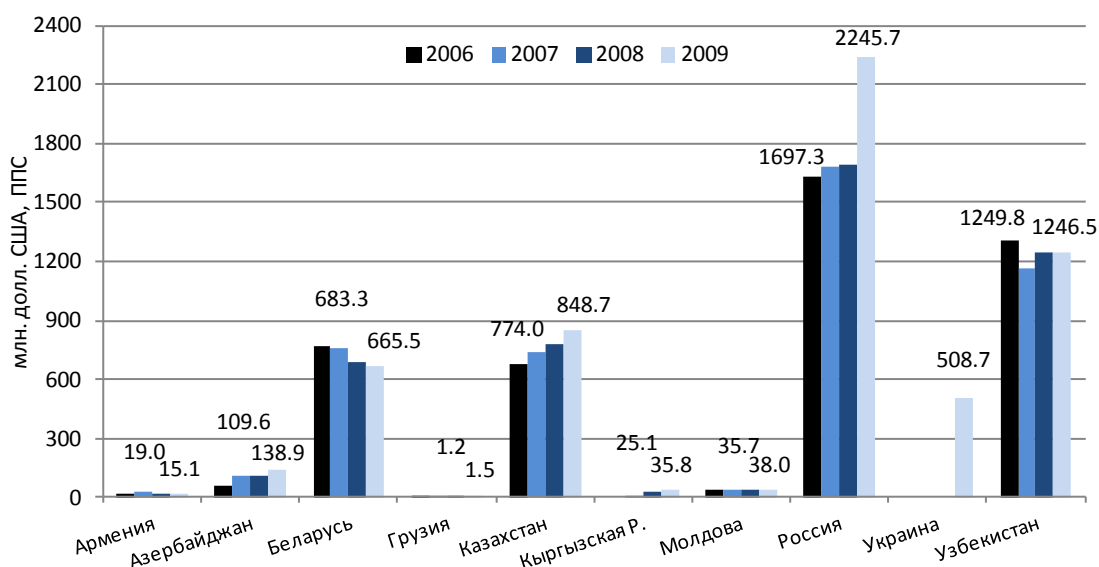
## Тенденции в отношении уровня государственных природоохранных расходов<sup>1</sup>

Приверженность правительств стран ВЕКЦА природоохранным целям можно оценить посредством анализа природоохранных расходов в странах, охваченных исследованием, и их доли в валовом доходе каждой страны. Кроме того, в настоящей главе мы хотим определить уровень и характер природоохранных расходов, которые должны быть интегрированы в СПБР – в тех странах ВЕКЦА, в которых оно существует.

В абсолютных значениях период 2006-2009 гг. четко показывает тенденцию к увеличению совокупных государственных природоохранных расходов<sup>2</sup> (см. Рис. 3.1). Несмотря на финансовый кризис, охвативший регион в 2008 г., в 2009 г. внутреннее, государственное финансирование природоохранных расходов увеличилось, по сравнению с 2008 г., в шести странах – Азербайджане, Грузии, Казахстане, Кыргызской Республике, Молдове и Российской Федерации. Только Армения и Беларусь сообщили о сокращении природоохранных расходов; в Узбекистане они остались на уровне 2008 г.; Украина предоставила данные только за 2009 г. На Рис. 3.1 метки данных даны для 2008 г. и 2009 г.; метки данных для 2009 г. показаны ниже, чем для 2008 г.

В 2009 г. совокупные национальные государственные природоохранные расходы варьировались в следующем диапазоне: от, приблизительно, 1,5 миллиона долларов США в Грузии до более двух миллиардов долларов в Российской Федерации (все данные по паритету покупательной способности, ППС). Можно предположить, что такое существенное расхождение в уровне расходов отражает различия в том, что касается размера рынков для природоохранных технологий и НИОКР в таких странах как Армения или Узбекистан. Что касается Беларуси и Узбекистана, то высокий уровень государственных природоохранных расходов может объясняться большой долей государственных предприятий в этих странах (доля частного сектора в ВВП Беларуси (2008-2009 гг.) – около 30%; в Узбекистане – 45%). Хотя в абсолютных значениях природоохранные расходы, в общем, имеют тенденцию к увеличению, в целом они остаются на очень низком уровне – в том числе, и в относительном выражении.

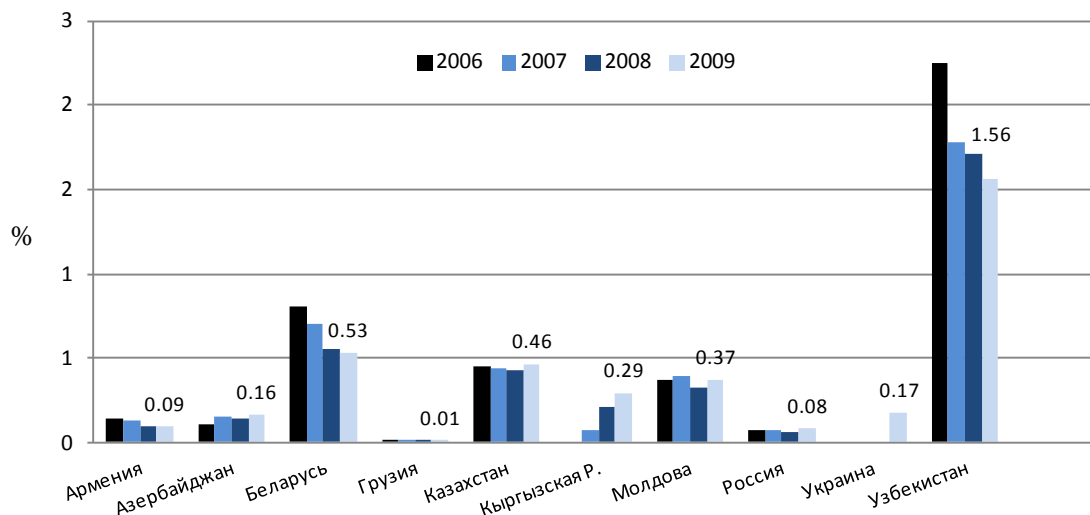
Рис. 3.1. Совокупное государственное финансирование природоохранных расходов, в млн. долл. США, ППС, 2006-2009 гг.



Источник: Данные представлены странами.

**В процентах от ВВП** (см. Рис. 3.2) в период 2006-2009 гг. государственные природоохранные расходы в большинстве стран, в общем, сократились. По данным, представленным странами, в 2009 г. их доля в ВВП варьировалась от 0,01% в Грузии до 1,56% ВВП в Узбекистане, у которого в течение всего указанного периода она была самой высокой среди охваченных исследованием стран. Отчасти эти низкие показатели могут объясняться тем, что данные отражают только государственные ресурсы и не включают расходы частного сектора. Впрочем, маловероятно, чтобы в большинстве из этих стран частный сектор выделял на природоохранные цели значительные средства.

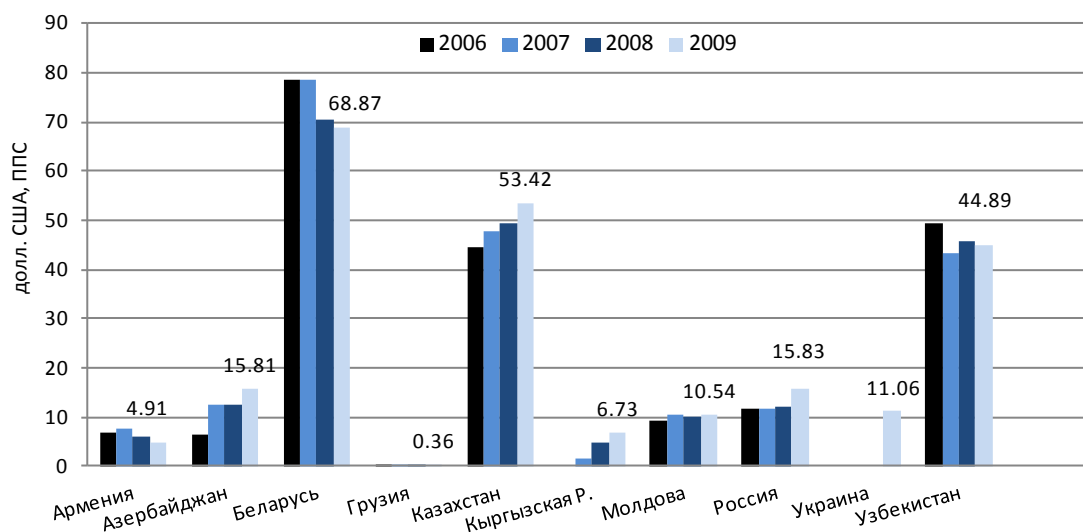
**Рис. 3.2. Государственные природоохранные расходы в процентах от ВВП (%), 2006-2009 гг.**



Источник: Расчет произведен Секретариатом СРГ ПДДОС.

**В расчете на душу населения** государственные природоохранные расходы в этих странах также остаются на низком уровне и в 2009 г. находились в следующем диапазоне: менее 1 долл. США в Грузии и около 70 долларов на душу населения в Беларуси, у которой этот показатель самый высокий (Рис. 3.3). В 2009 г. в половине стран государственные природоохранные расходы в расчете на душу населения по сравнению с 2008 г. сократились.

**Рис. 3.3. Государственные природоохранные расходы в расчете на душу населения, в долл. США, ППС, 2006-2009 гг.**



Источник: Расчет произведен Секретариатом СРГ ПДДОС.

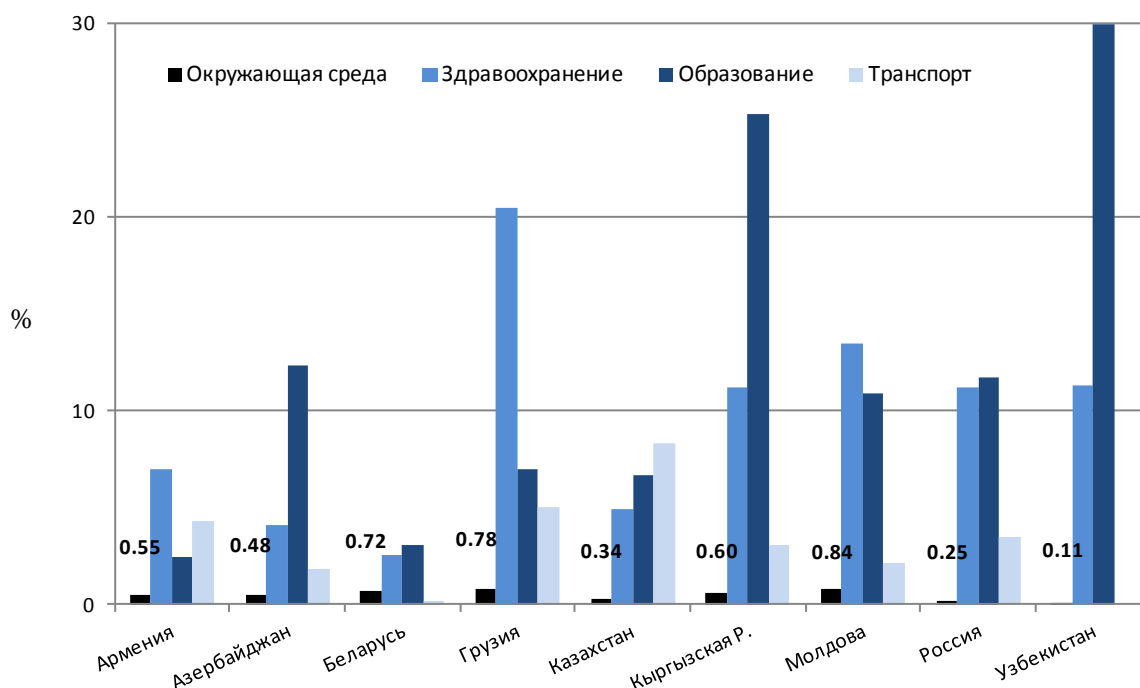
## Степень консолидации государственных источников природоохранного финансирования

Среди прочего, СПБР призвано способствовать консолидации всех источников государственных доходов и обеспечивать более четкую и полную картину того, какие средства будут у госсектора, в плане потенциальных поступлений, в среднесрочный период. Таким образом, мы должны понять, в какой мере СПБР помогло странам ВЕКЦА сделать эту ситуацию более прозрачной, особенно применительно к природоохранному сектору. Некоторые страны внедрили СПБР совсем недавно, и сейчас еще не время делать окончательные и широкие выводы, однако определенная картина уже вырисовывается.

К основным источникам финансирования государственных природоохранных расходов в рамках среднесрочного бюджетного планирования относятся общая система налогообложения, экологические фонды и средства доноров, включая как прямую поддержку бюджета, так и поддержку отдельных отраслей.

Если говорить о поддержке из государственного бюджета, то рамки нашего исследования заставляют нас ограничиться только анализом бюджетов национальных природоохранных ведомств. Из Рис. 3.4 ниже видно, что бюджеты природоохранных министерств стран ВЕКЦА неизмеримо малы, а не просто меньше бюджетов остальных социальных секторов - например, образования и здравоохранения. В процентах от совокупного государственного бюджета бюджеты природоохранных ведомств в 2009 г. варьировались от 0,78% (самый высокий уровень) в Грузии до 0,11% (самый низкий) в Узбекистане.

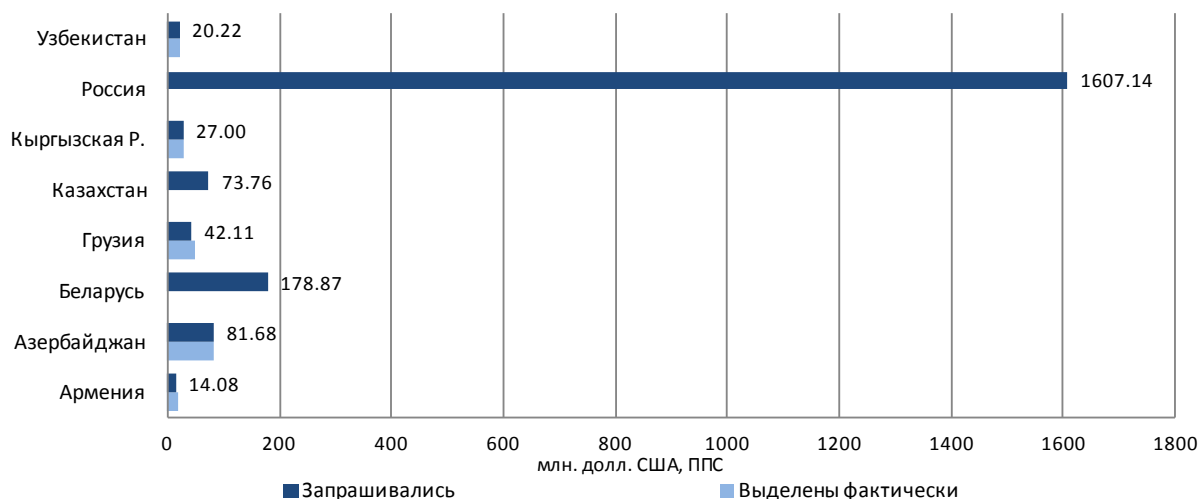
Рис. 3.4. Государственные ассигнования в бюджет министерства окружающей среды в сравнении с рядом других секторов (% от государственного бюджета), усредненные данные за 2005-2009 гг.



Источник: Данные представлены странами.

В какой мере удовлетворялись запросы природоохранных министерств в 2009 г.? Из Рис. 3.5 следует, что в двух странах (Азербайджан и Кыргызская Республика) министерства, в большей или меньшей степени, получили запрашиваемые ассигнования; в Армении, Грузии и Узбекистане они получили меньше, чем запрашивали, хотя разница между запрашиваемым финансированием и фактически выделенными ассигнованиями невелика. В данных, полученных из Беларуси и Российской Федерации, не указано, какие ассигнования запрашивались, а Молдова и Украина не предоставили такую информацию. Из этого можно сделать два вывода: во-первых, разница между запрашиваемым финансированием и фактически выделенным, как правило, не столь существенна. Во-вторых, это может означать, что механизм отраслевых лимитов (потолков) расходов в этих странах работает достаточно хорошо (из этих стран СПБР отсутствует только в Беларуси и Узбекистане), и природоохранные ведомства соизмеряют свои запросы с установленными лимитами. Хотя в среднем выделяемые ассигнования не представляются достаточными, во всяком случае есть надежда на то, что лимиты, установленные на начальном этапе бюджетного цикла, обеспечивают определенную стабильность и позволяют с уверенностью заниматься планированием.

**Рис. 3.5. Бюджеты природоохранных министерств – какие ассигнования запрашивались, какие были выделены фактически, в млн. долл. США, ППС, 2009 г.**



Источник: Данные представлены странами.

Как эти ассигнования выглядят в контексте СПБР? Это можно увидеть в Таблице 3.1 с данными, предоставленными восьмью странами. Это все страны, которые уже используют СПБР, за исключением Беларуси и Украины. В среднесрочном планировании расходов оценки бюджета пересматриваются ежегодно. В двух странах, Кыргызской Республике и Молдове, природоохранные ведомства всегда получали больше, чем запрашивали, а в Грузии – всегда меньше. В докризисный период в Армении ассигнования были всегда больше, а в 2009 г. – меньше запрашиваемых. В Азербайджане и Российской Федерации тенденция прямо противоположная: до кризиса ассигнования были всегда меньше запрашиваемых, а в 2009 г. – больше. Понятно, когда фактические ассигнования больше запрашиваемых в благоприятное время - в данном случае, в докризисные годы, когда в большинстве стран наблюдался устойчивый экономический рост. В условиях бюджетного профицита дополнительные финансовые пакеты распределялись по различным секторам, включая, видимо, и природоохранные министерства. Труднее объяснить увеличение ассигнований в 2009 г., хотя предшествующий уровень ассигнований был таким низким, что удивляться здесь особенно нечему.

### Вставка 3.1. Российская Федерация – Бюджетная стратегия на период до 2023 года

Из документа «Бюджетная стратегия на период до 2023 г.» следует, что в 2000-2007 гг. в процентах от ВВП расходы на охрану окружающей среды в консолидированном бюджете Российской Федерации (без учета трансфертов внебюджетным фондам) снижались и были самыми низкими среди всех секторов. За тот же период природоохранные расходы, профинансированные из федерального бюджета, с учетом трансфертов внебюджетным фондам, (в %% от ВВП) были крайне низки, поскольку в представленных данных для них стоит 0%. Это говорит о том, что в России финансирование природоохранной деятельности на федеральном уровне неизмеримо мало, что подтверждается также и тем, что Закон о федеральных целевых программах прямо не упоминает ни одной природоохранной программы. Возникает логичный вопрос: почему Министерство природных ресурсов и экологии не поддерживает (как представляется) никаких долгосрочных программ? Возможно, некоторые расходы на окружающую среду включены в другие программы (например, по уничтожению запасов химического оружия), но это только наши предположения. В то же время, природоохранные расходы могут быть включены в такие федеральные программы как программа охраны Байкала и программа по снижению техногенных рисков.

#### Российская Федерация: расходы консолидированного бюджета на охрану окружающей среды, % от ВВП, 2000-2007 гг.



С другой стороны, расходы в сфере жилищно-коммунального хозяйства должны включать природоохранные инвестиции (как, например, в сфере водоснабжения и водоотведения или отопления), а в 2000-2007 гг. расходы на ЖКХ увеличивались, но доля природоохранных услуг в этих расходах нам не известна. Хотя в предыдущий период тенденции в финансировании природоохранных расходов в России производили довольно удручающее впечатление, бюджетная стратегия на период до 2023 г. также не выглядит для природоохранного сектора обнадеживающе: до 2023 г. расходы на охрану окружающей среды стабильно остаются на чрезвычайно низком уровне - 0% ВВП в федеральном бюджете и 0,1% ВВП в консолидированном бюджете.

**Таблица 3.1. Сравнение оценок СПБР исходящего года с фактическими бюджетными ассигнованиями министерствам окружающей среды, в млн. долл. США**

Страна		2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Армения	СПБР (n + 1)	17,36	17,54	21,27	20,43	15,24
	Бюджетные ассигнования (n)	15,27	19,68	20,65	23,55	14,08
Азербайджан	СПБР (n + 1)	65,95	75,97	71,32	77,17	101,98
	Бюджетные ассигнования (n)	43,25	51,38	58,82	58,66	79,95
Грузия	СПБР (n + 1)	44,02	41,04	50,04	36,29	44,17
	Бюджетные ассигнования (n)	17,30	23,50	35,02	32,30	41,99
Казахстан	СПБР (n + 1)	96,58	88,43	91,66	102,88	73,76
	Бюджетные ассигнования (n)	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
Кыргызская Республика	СПБР (n + 1)	4,60	6,14	8,74	8,18	27,01
	Бюджетные ассигнования (n)	4,97	7,88	8,69	10,39	27,00
Молдова	СПБР (n + 1)	10,78	14,05	16,61	18,02	18,97
	Бюджетные ассигнования (n)	11,50	14,05	22,24	18,68	18,47
Российская Федерация	СПБР (n + 1)	1769,79	1709,01	1766,65	1847,83	2245,67
	Бюджетные ассигнования (n)	1708,54	1636,02	1679,77	1697,28	2207,79

Источник: Данные представлены странами.

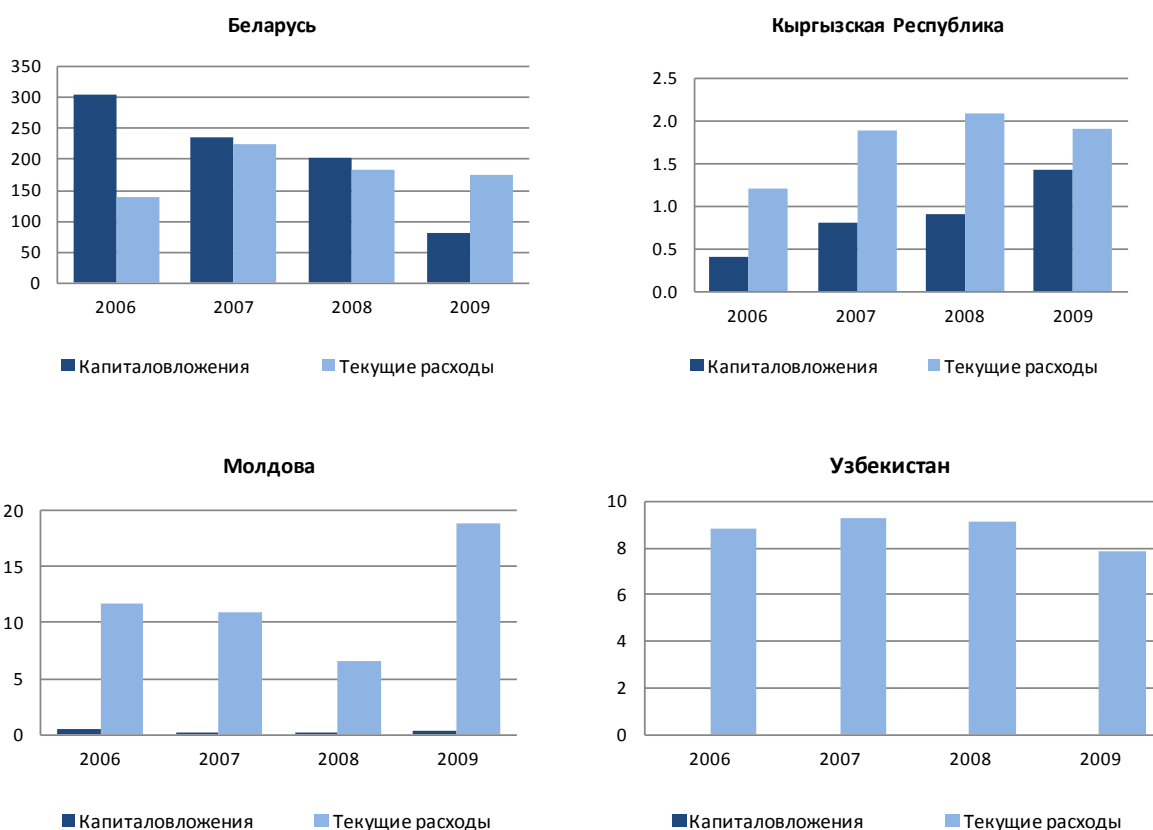
Что касается освоения министерствами природоохранных бюджетов: несмотря на такой низкий уровень финансирования, по данным, полученным из большинства стран, в 2005–2009 гг. министерства окружающей среды расходовали меньше, чем получали, за исключением Узбекистана, где смогли освоить все выделенные средства. Представляется, что даже при небольшом объеме ассигнований у министерств не получается израсходовать их в полном объеме. При этом интересно отметить, что во многих случаях исполнение бюджета природоохранными министерствами ничуть не хуже, а зачастую даже лучше исполнения государственного бюджета в целом (подробнее - в разделах с данными по отдельным странам во второй части отчета).

Одним из основных источников финансирования государственных природоохранных расходов в странах ВЕКЦА являются экологические фонды, обычно формируемые за счет платежей за загрязнение окружающей среды и штрафов, поступления по которым целевым образом направляются на природоохранную деятельность. В большинстве стран эти фонды сперва создавались как внебюджетные, но впоследствии (и об этом уже говорилось выше), в начале 2000-х годов, во многих странах были консолидированы в бюджеты.



Об использовании целевых экологических фондов для поддержки природоохранной деятельности сообщают четыре страны – Беларусь, Кыргызская Республика, Молдова и Узбекистан (см. Рис. 3.6). Здесь следует подчеркнуть два момента: во-первых, в 2006-2009 гг. из этих четырех стран только Беларусь через свои экологические фонды поддерживала инвестиции в большей степени, чем текущие расходы. В Молдове на текущие расходы направлялась большая часть ресурсов фондов, в Кыргызской Республике – более половины, а в Узбекистане все ресурсы фондов направляются исключительно на текущие расходы. В принципе, целевое резервирование государственных ресурсов не рекомендуется по соображениям эффективности, т.е. ввиду наличия групповых интересов и того, что выделение и расходование средств предопределяются заранее - несмотря на то, что данное направление, возможно, больше не нуждается в государственной поддержке. В природоохранном секторе целевое финансирование может быть приемлемо какое-то время как один из способов поддержки значительных инвестиций, которых бы не было без государственного участия, но поддержка текущих расходов за счет государственных ресурсов неприемлема, поскольку у получателей могут возникнуть неверные и вредные ожидания того, что они будут всегда обеспечены государственными средствами.

**Рис. 3.6. Финансирование природоохранных расходов из экологических фондов – текущие расходы против капиталовложений, млн. долл. США, ППС, 2006-2009 гг.**



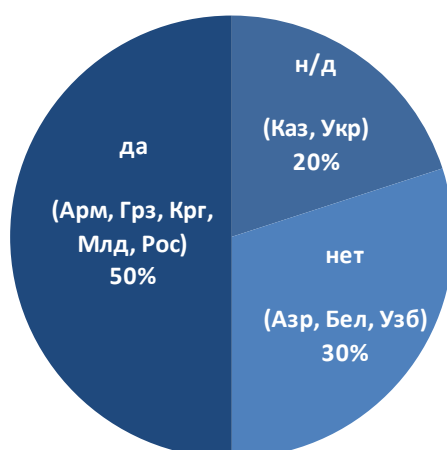
Источник: Данные представлены странами.

Как показывает опыт многих стран, существование целевых фондов нередко ведет к сокращению регулярных бюджетных ассигнований для природоохранных министерств – чем больше поступления экологических фондов, тем меньше средств из бюджета. При сохранении такой ситуации природоохранные министерства вряд ли могут надеяться на то, что министерство финансов и правительство в целом будут уделять природоохранной деятельности большое внимание и выделять на нее достаточные средства из бюджета. Еще важнее то, что поскольку природоохранное министерство рассчитывает на такие поступления по закону, не конкурируя за эти ресурсы, у персонала министерства уменьшаются стимулы к подготовке крепких, убедительных программ и к рациональному распределению ресурсов, обеспечивающему экономическую эффективность затрат.

Что касается поддержки природоохранных ведомств донорами, то такие данные представили только три страны – Азербайджан, Армения и Молдова. В Азербайджане в период 2005-2008 гг. доля донорской поддержки в бюджете Министерства экологии и природных ресурсов была весьма невелика, в среднем менее 2%; в Молдове – больше, около 15%, и больше всего в Армении – в среднем, около 50%, за тот же период. По информации, полученной из Армении, около 20% помощи доноров приходится на углеродное финансирование. В Азербайджане доля углеродного финансирования выше – около 30%. В Армении за период 2006-2008 гг. объемы углеродного финансирования увеличились более чем вдвое.

Интересно также узнать, какая часть донорской помощи отражается и не отражается в бюджете, и в какой мере доноры переходят в отношении этих стран на прямую поддержку бюджета. Азербайджан, Беларусь и Узбекистан сообщают о том, что средства доноров, предоставляемые в поддержку природоохранных целей, по-прежнему не отражаются в бюджете; Казахстан и Украина не предоставили соответствующей информации; в остальных странах поддержка бюджета уже отражается в бюджете. В Армении эти средства в основном отражаются в бюджете, за исключением некоторой части, и эта часть с годами сокращается, примерно с 40% в 2006 г. до 20% в 2008 г. (см. Рис. 3.7).

**Рис. 3.7. Отражаются ли в бюджете средства доноров, направляемые на природоохранные цели?**



Источник: Данные представлены странами.

Хотя в этом отношении мы не получили достаточной информации, имеющиеся данные о донорской помощи указывают на увеличение, и существенное, прямой поддержки бюджета. Так, мы знаем, что она увеличивается в Украине, хотя там все еще преобладает финансирование природоохранных проектов. Повышается роль и углеродного финансирования как источника поступлений для природоохранной деятельности. Очень жаль, что далеко не все страны посчитали нужным предоставить нам информацию по этому вопросу. Подробнее он рассматривается в Главе 5.

Из-за значительной фрагментации функций управления природоохранной деятельностью среди различных и многочисленных министерств и ведомств довольно трудно составить четкое представление о том, какие средства эти организации (помимо министерства окружающей среды) тратят на природоохранные программы. К сожалению, в рамках настоящего исследования провести такой анализ не удалось, и мы не можем с уверенностью сказать, в какой мере источники поступлений этих остальных организаций интегрированы и консолидированы в структуры СПБР в соответствующих странах.

Вместе с тем, представляется, что к настоящему времени СПБР уже сыграло определенную положительную роль в том, что касается консолидации государственных ресурсов (в том числе, в природоохранном секторе), но сейчас еще трудно отследить четкие взаимосвязи. Возможно, лучше всего они прослеживаются в отношении экологических фондов и донорской помощи, хотя консолидация внебюджетных фондов началась еще до внедрения СПБР, и мы не можем увязать этот процесс только с СПБР. Пожалуй, с внедрением СПБР больше связана консолидация средств доноров и отражение их в бюджете. Это медленный процесс, но ситуация постепенно улучшается. Кроме того, использование лимитов для отдельных отраслей, устанавливаемых «сверху вниз», как кажется, вносит определенную стабильность и предсказуемость в отношении поступлений ресурсов из бюджета.

### **Структура государственных природоохранных расходов и ее изъяны**

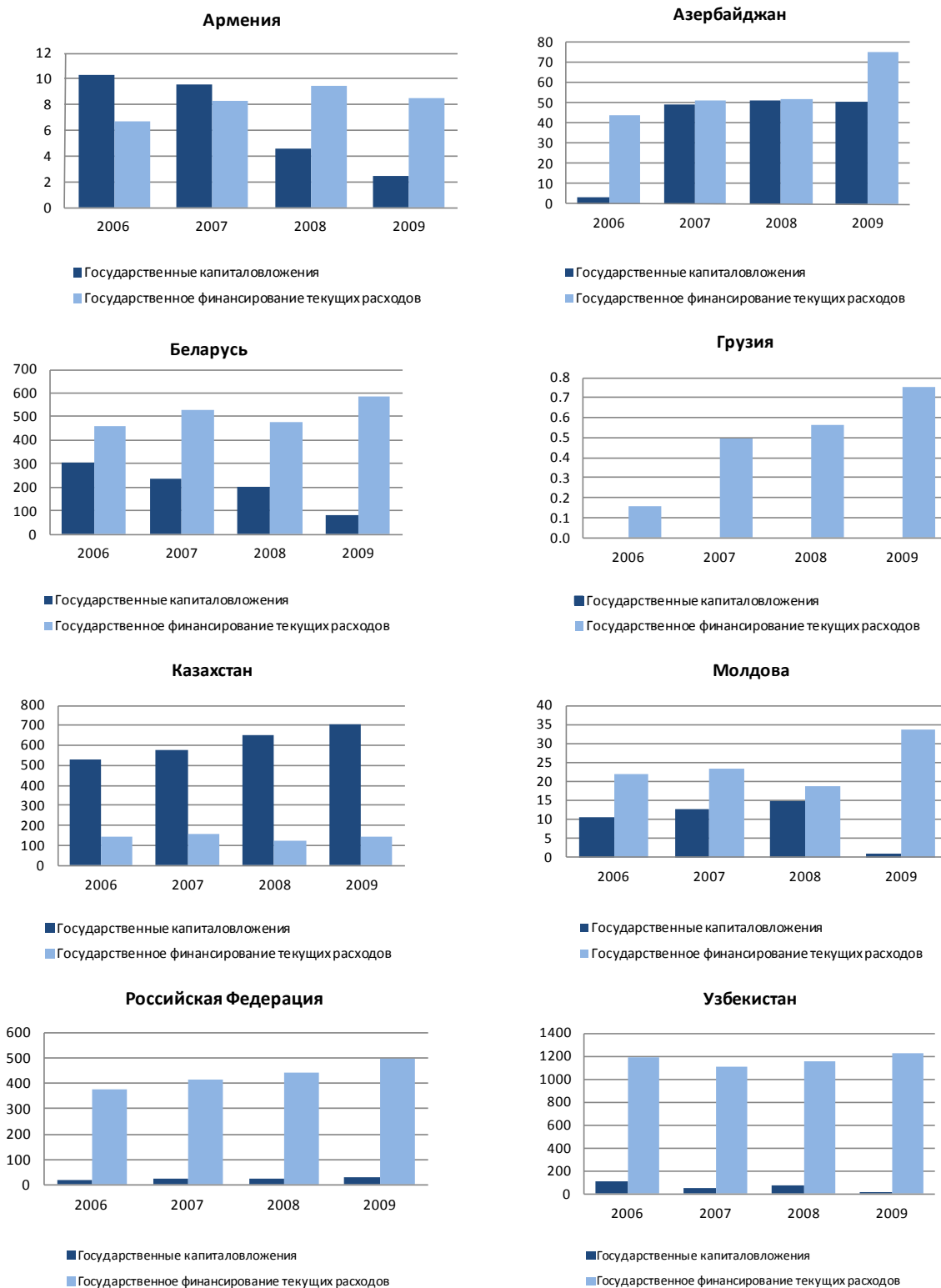
Структура природоохранных расходов в основном рассматривается в терминах «капиталовложения против текущих расходов» и в контексте распределения расходов по компонентам окружающей среды и направлениям природоохранной деятельности. Соответствующие данные представили все страны, кроме Украины.

В общем, текущие расходы являются более важным компонентом природоохранного финансирования (см. Рис. 3.8). За исключением Казахстана, где в рассматриваемый период правительство направляло на поддержку инвестиций гораздо больше средств, чем на текущие расходы, почти во всех остальных странах (кроме Армении в некоторые годы) ситуация была обратной, а Грузия вообще направляла все средства исключительно на текущие расходы. В 2009 г., по сравнению с докризисным периодом, капиталовложения сократились в большинстве стран, за исключением Казахстана, где они понемногу увеличивались из года в год, и Азербайджана, где они стабильно оставались примерно на одном уровне. Узбекистан представил дополнительные данные по государственным природоохранным расходам (см. информацию по отдельным странам во второй части отчета). Из данных, представленных странами относительно соотношения текущих расходов и капиталовложений в сфере управления природными ресурсами, в целом следует, что правительства этих стран в природоохранный сектор практически не инвестируют.

Что касается разбивки государственных природоохранных расходов по компонентам окружающей среды и направлениям природоохранной деятельности (см. Рис. 3.9), то в 2009 г. в Армении и Казахстане большая часть государственных ресурсов направлялась на защиту и сохранение природы – около 50% в Армении и более 70% в Казахстане; в то время как в Азербайджане (более 20%), Беларуси (более 70%), Молдове и Российской Федерации (около 40%) - на защиту водных ресурсов. В 2009 г. в Кыргызской Республике, Узбекистане и Украине большая часть ресурсов была направлена в сферу управления отходами: более 20% в Кыргызской Республике (примерно такая же доля была потрачена на природоохранный мониторинг), более 60% в Узбекистане и около 40% в Украине. В Грузии большая часть ресурсов, около 40%, пришлось на природоохранный мониторинг. Как видно из Рис. 3.9, в некоторых странах – в частности, в Азербайджане, Грузии, Российской Федерации – значительная часть ресурсов была израсходована на «Прочее», и этот пункт не всегда расшифровывается. Так, в 2008 г. Азербайджане эта категория включала следующие направления: развитие инфраструктуры, охрана минеральных ресурсов, охрана и развитие лесных ресурсов, защита биоразнообразия в водных ресурсах, административные расходы. Возникает вопрос: почему «развитие инфраструктуры» не может быть представлено в разбивке по направлениям природоохранной деятельности или почему охрана минеральных ресурсов не включена в специально предусмотренную нами категорию «сохранение минеральных ресурсов». В общем, представляется, что отдельные статьи расходов могут частично совпадать, а определенные расходы могут быть включены в расчет дважды.

В ходе исследования выявилась еще одна серьезная проблема – низкое качество данных, представленных некоторыми странами. Исследование проводилось в несколько этапов; на каждом этапе мы получали и верифицировали данные, и всякий раз цифры, масштабы и, вообще информация, различались, подчас существенно. Это не только создавало трудности для анализа, но и вызывало сомнения в надежности представляемых данных, поэтому к цифрам, которые вы найдете в отчете, следует относиться осторожно. Отсутствие надежных данных становится еще более критичным, когда речь идет о среднесрочной оценке стоимости программ и расходов в контексте СПБР. Если не хватает надежных данных, насколько реалистичным и достоверным будет анализ? Еще важнее то, что это обстоятельство препятствует анализу эффективности и целесообразности расходования государственных ресурсов при решении тех или иных экологических проблем. Очевидно, что такое положение дел не способствует содержательному обсуждению природоохранных задач на политическом уровне – оно требует информированных решений.

Рис. 3.8. Охрана окружающей среды: капиталовложения против текущих государственных природоохранных расходов, в миллионах долларов США, ППС, 2006–2009 гг.



Источник: Данные представлены странами.

Рис. 3.9. Государственные природоохранные расходы по направлениям природоохранной деятельности, в процентах от совокупных расходов, 2009 г. (%)

Армения



Азербайджан



Беларусь



Грузия



Казахстан



Кыргызская Республика



### Молдова



### Российская Федерация



### Украина



### Узбекистан



Источник: Данные представлены странами.

## Основные выводы

Анализ, результаты которого изложены выше, приводит нас к следующим выводам:

- Хотя в абсолютных значениях государственные природоохранные расходы в рассматриваемых странах, в целом, увеличивались, в процентах от ВВП и в расчете на душу населения они остаются очень низкими. Они неизмеримо меньше бюджетов остальных социальных секторов – таких как здравоохранение и образование. В 2009 г. бóльшая часть государственных расходов приходилась на охрану водных ресурсов и защиту окружающей среды.
- Целевые экологические фонды – там, где они существуют – по-прежнему используются в основном для финансирования текущих расходов, а не капиталовложений. Пока сохраняется эта ситуация, природоохранные ведомства рискуют тем, что будут получать меньше ресурсов в рамках регулярного бюджетного процесса.
- В странах, представивших соответствующие данные, объемы углеродного финансирования, в целом, растут, но очень медленно. Все шире используется прямая поддержка бюджета; при этом сохраняются и сосуществуют все формы донорской помощи. В некоторых случаях она по-прежнему не отражается в бюджете, что создает трудности с точки зрения консолидации государственных ресурсов в рамках среднесрочного планирования бюджетных расходов.
- Во всех странах остаются проблемы со сбором данных по государственным природоохранным расходам. Низкое качество данных отрицательно сказывается на качестве и убедительности программ, предлагаемых для включения в СПБР/годовой бюджетный процесс, и препятствует принятию информированных решений на политическом уровне.
- Можно утверждать, что СПБР действительно способствует консолидации государственных ресурсов, особенно если говорить об экологических фондах и помощи доноров, однако справедливо и то, что консолидация внебюджетных фондов началась еще до внедрения СПБР, и мы не можем увязать ее только с СПБР. Это медленный процесс, но ситуация постепенно улучшается. Кроме того, представляется, что использование лимитов для отдельных отраслей, устанавливаемых «сверху вниз», также вносит определенную стабильность и предсказуемость в отношении поступлений ресурсов из бюджета.



## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 В настоящей главе все данные по расходам представлены в долларах США, по валютному курсу, действовавшему в соответствующий период, по паритету покупательной способности.
- 2 Совокупные национальные государственные природоохранные расходы включают общие расходы на контроль загрязнения окружающей среды (капиталовложения + текущие расходы) + государственные расходы на управление природными ресурсами + государственные расходы на НИОКР.

## ОСНОВНЫЕ ИСТОЧНИКИ

НИИ статистики, Москва. 2010 г. *Содружество независимых государств: статистический ежегодник*, 2010 год.

Министерство финансов Российской Федерации (2009 г), *Бюджетная стратегия на период до 2023*, Министерство финансов Российской Федерации, Москва.

## **ГЛАВА 4:**

### **ПРАКТИКА БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ**

*Четвертая глава посвящена планированию, составлению и практическому исполнению бюджетов в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Особое внимание уделяется роли законодательных органов в этом процессе. Здесь также анализируются результаты исследования, относящиеся к практике среднесрочного бюджетного планирования и ее взаимосвязи с годовыми бюджетами стран. Некоторые вопросы фактической реализации принципов исполнения бюджета рассматриваются в следующей главе на примере природоохранного сектора.*

## Планирование и составление бюджета

Бюджетный процесс можно подразделить на четыре отдельных этапа: (1) составление органами исполнительной власти проекта бюджета или бюджетного предложения, (2) утверждение бюджета органом законодательной власти, (3) исполнение бюджета и (4) аудит и оценка исполнения бюджета. В каждой стране временные параметры бюджетного процесса зависят от национальной специфики, в частности, от сложившейся административной практики и имеющегося потенциала, соотношения полномочий между различными ветвями государственной власти, а также от макроэкономических условий.

Среди прочего, эффективный процесс составления бюджета требует подготовки надежных макроэкономических и налогово-бюджетных прогнозов, принятия фискальных правил, определения совокупных лимитов расходов и верхних пределов расходов для отраслей, внедрения комплексного среднесрочного планирования бюджетных расходов и определения показателей результативности для оценки исполнения бюджета, а также интеграции бюджетов капиталовложений и регулярных бюджетов. Ниже представлены результаты исследования, имеющие отношение к некоторым из этих вопросов.

### *Макроэкономические и налогово-бюджетные прогнозы*

Принципиальное значение имеет подготовка надежных консервативных макроэкономических и налогово-бюджетных прогнозов. В большинстве стран правительства составляют, как минимум пессимистичный и оптимистичный сценарии (в Российской Федерации используют 3 сценария – пессимистичный, реалистичный и оптимистичный). Оптимистичный подход, который служит прежде всего политическим целям, скорее всего, приведет к чрезмерным расходам по сравнению с вероятными доходами, а также к более высокому бюджетному дефициту и долгу. Надлежащая практика свидетельствует о том, что сравнение оценок правительства с оценками, подготовленными исследователями-экономистами организаций частного сектора и неправительственных организаций (и с использованием опросов о доверии потребителей), как правило, позволяет получить более реалистичную картину<sup>1</sup>.

Во всех странах, охваченных исследованием, центральным органом принятия бюджетных решений является министерство финансов. Оно отвечает как за составление налогово-бюджетных прогнозов и сбор доходов (обычно через подчиненное ему казначейство), так и за распределение государственных финансов. Министерство экономики, в свою очередь, обычно занимается составлением долгосрочных макроэкономических прогнозов в отношении таких показателей, как ВВП, темпы инфляции, доля государственного долга в ВВП, курс национальной валюты и т.д. Необходимо, чтобы министерства окружающей среды учитывали все эти важные данные при разработке своих программ и бюджетов. Обязанностью министерства финансов в каждой стране является регулярное и своевременное предоставление такой информации всем органам государственной власти в целях обеспечения единообразной оценки расходов и финансового анализа.

Среднесрочные макроэкономические и налогово-бюджетные прогнозы составляются в большинстве стран ВЕКЦА. В отсутствие полноценного СБП наличие таких прогнозов свидетельствует о том, что среднесрочное бюджетное планирование все же имеет место, в некоторой упрощенной форме. Судить о степени надежности и реалистичности данных прогнозов представляется затруднительным, однако недавний финансовый кризис показал, что прогнозные показатели, рассчитанные правительствами, оказались неудовлетворительными.

Согласно информации, предоставленной странами, наиболее распространенной практикой является подготовка и опубликование вышеуказанных прогнозов на ежегодной основе: так делают в шести из десяти стран, охваченных исследованием (в Азербайджане, Армении, Грузии, Казахстане, Кыргызской Республике и Молдове). Только одна страна публикует прогнозы трижды в год – Российская Федерация; они размещаются на сайте Министерства экономического развития. В Кыргызской Республике в начале 2011 г. Министерство финансов открыло сайт, на котором гражданам и общественным организациям предлагается обсудить бюджет следующего года. Три страны - Беларусь, Узбекистан и Украина - сообщили о том, что не публикуют такие прогнозы. То, что прогнозы не публикуются, не обязательно означает, что они не составляются, однако это указывает на некоторый недостаток прозрачности, а также может осложнять получение прогнозной информации отраслевыми министерствами и ведомствами.

Кроме того, если прогнозы имеются, но не учитываются в процессе подготовки бюджета, сам процесс прогнозирования становится бесполезным, и такая ситуация лишь подрывает доверие к составляемым бюджетам.

Например, в Украине в период от первого до третьего чтения законопроекта о бюджете парламент нередко значительно изменяет налогово-бюджетные показатели. С наступлением кризиса подготовка прогнозов в этой стране была вообще приостановлена (хотя и временно). Такая практика в отношении макроэкономического прогнозирования не позволяет разрабатывать обоснованные налогово-бюджетные прогнозы и устанавливать жесткие ограничения на ассигнования «сверху-вниз», на основании которых можно было бы определять общий уровень расходов в среднесрочной перспективе.

Некоторые из рыночных инструментов, применяемых природоохранными органами стран ВЕКЦА в своей политике, а именно платежи, штрафы и сборы за загрязнение окружающей среды и пользование природными ресурсами, также являются источниками дохода и учитываются в налогово-бюджетных прогнозах правительства. В некоторых странах ВЕКЦА данные поступления перечисляются в общий бюджет страны, в других (например, в Кыргызской республике, Узбекистане) они резервируются для финансирования природоохранных мероприятий и обычно направляются существующим экологическим фондам. Так, в Украине Министерство экологии и природных ресурсов прогнозирует ожидаемые поступления от платежей за загрязнение в тесном взаимодействии с Министерством финансов. Это положительная практика, поскольку она позволяет двум ведомствам объединять свои усилия. Кроме того, она дает природоохранному министерству доступ к налоговому регистру министерства финансов и позволяет ему получать более подробную информацию о малых и средних предприятиях и потенциальных загрязнителях, деятельность которых необходимо контролировать на предмет соблюдения ими природоохранного законодательства.

В некоторых странах ВЕКЦА сбором платежей и особенно штрафов за загрязнение напрямую занимаются природоохранные инспекции, хотя собранные ими средства направляются в государственный бюджет. Нередко практикуется составление «планов» по взиманию штрафов, выполнение которых пристально отслеживает и контролирует министерство финансов. Такие планы нередко служат ложным стимулом для представителей природоохранных инспекций, побуждая их выполнять не столько природоохранные, сколько фискальные задачи.

Внимания заслуживает и такой аспект прогнозирования расходов, как разграничение действующих и новых мер политики и программ в годовых бюджетах, которое является одним из краеугольных принципов СПБР. Пять стран - Азербайджан, Грузия, Казахстан, Российская Федерация и Узбекистан – сообщили о том, что такое разграничение проводится четко. По информации от Молдовы, оно проводится, но не систематически, а в бюджетах Беларуси, Казахстана и Украины данное разграничение отсутствует. В Армении закон о годовом бюджете прямо не различает существующие и новые инициативы, но СПБР – различает. Во-первых, отраслевые министерства должны указывать новые инициативы отдельно (действует также требование отдельного их обоснования), и затем они отражаются в окончательном документе по СПБР (в том числе, в отношении природоохранного сектора)<sup>2</sup>.

### **Фискальные правила**

Применение фискальных правил обычно связывают с улучшением финансовых показателей. Со времени принятия Новой Зеландией в 1994 году новаторского Закона о налогово-бюджетной ответственности в мире наблюдается резкий рост интереса к вопросам фискальной прозрачности, фискальным правилам и институциональным механизмам сдерживания налогового оппортунизма правительств. На эти процессы большое влияние оказали и фискальные правила Европейского Союза (ЕС).

Фискальные правила представляют собой институциональные механизмы, обеспечивающие доверие к налогово-бюджетной системе и фискальную дисциплину. В более широком смысле они служат инструментом контроля как доходной, так и расходной частей бюджета. Основной опыт применения данных правил накоплен странами с развитыми экономиками, но страны с переходной и формирующейся рыночной экономикой также проявляют к этим правилам все возрастающий интерес. Фискальное правило определяется как постоянное ограничение на налогово-бюджетную политику, имеющее вид простого количественного лимита на итоговые суммы основных статей бюджета. Во Вставке 4.1 кратко перечислены основные виды применяемых правил фискальной политики.

#### **Вставка 4.1. Основные типы правил фискальной политики**

1. Правила баланса или регулирования дефицита. Они включают: (i) баланс между доходами и расходами государства (т.е. запрет на государственные заимствования) или лимит на дефицит государственного бюджета в процентах от ВВП; (ii) баланс между структурными (или циклическими) доходами и расходами, или лимит на отношение структурного (или циклического) дефицита к ВВП; и (iii) баланс между текущими доходами и текущими расходами (т.е. заимствования допускаются только с целью финансирования капиталовложений).

2. Правила заимствований. Они включают: (i) запрет на государственные заимствования из внутренних источников; (ii) запрет на государственные заимствования у центрального банка или лимит на отношение размера таких заимствований к размеру государственных доходов или расходов в прошлом.

3. Правила ограничения задолженности или создания резервов. Они включают: (i) лимит на отношение валовой (или чистой) суммы государственного долга к ВВП; (ii) целевой показатель отношения запасов внебюджетных резервных фондов (например, фондов социального обеспечения) к размеру ежегодных социальных выплат.

4. Правила ограничения расходов. Включают постоянно действующие лимиты на совокупные, первичные или текущие расходы в абсолютном выражении, в виде относительного прироста или процента от ВВП.

5. Правила ограничения в отношении доходов. Относятся к верхним и нижним предельным значениям доходов, устанавливаемым с целью повышения собираемости доходов и/или во избежание чрезмерной налоговой нагрузки.

*Источник: IMF, 2010.*

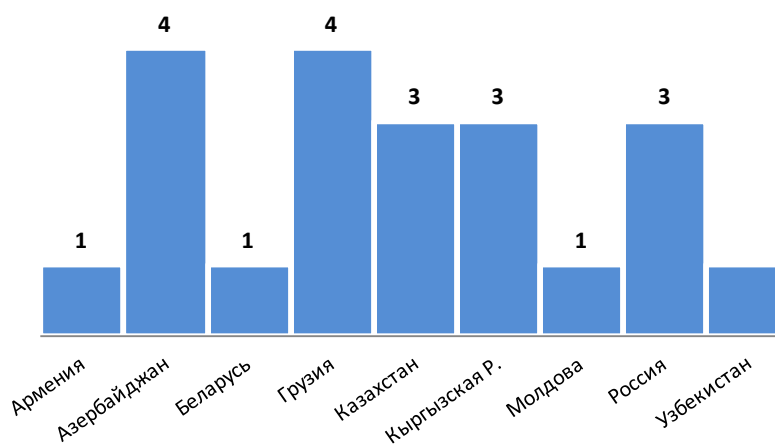
Что же показывает наше исследование в отношении применения фискальных правил в странах ВЕКЦА? Во-первых, страны ВЕКЦА уже используют такие правила в течение некоторого времени. Как показано в Таблице 4.1 ниже, страны ВЕКЦА, руководствуясь стремлением укрепить фискальную дисциплину и обеспечить стабильность долговых обязательств, ввели у себя большую часть основных фискальных правил, при этом на первом месте по распространенности стоит правило ограничения расходов (чаще всего оно устанавливает верхний предел номинальных расходов), а на втором – правило ограничения дефицита бюджета. Только Украина отметила, что фискальные правила в стране не применяются. Далее, шесть из десяти стран сообщили, что обязаны обеспечивать выполнение целей фискальной политики, установленных международными финансовыми институтами (МФИ) - как правило, это Международный валютный фонд (МВФ), но не указали, за исключением Казахстана, какие конкретно правила применяются. Весьма вероятно (и это подтверждается информацией из Казахстана), что, среди прочего, введение странами ВЕКЦА фискальных правил тесно связано с фискальными и бюджетными требованиями МФИ.

**Таблица 4.1. Применяются ли в стране фискальные правила, устанавливающие ограничения на фискальную политику?**

Страна	Нет	Да, правило ограничения расходов	Да, правило ограничения доходов	Да, правило баланса бюджета (профицита/дефицита)	Да, правило ограничения задолженности
Армения		Δ		Δ	Δ
Азербайджан		Δ		Δ	
Беларусь		Δ		Δ	Δ
Грузия		Δ			
Казахстан				Δ	
Кыргызская Республика				Δ	Δ
Молдова		Δ		Δ	
Российская Федерация		Δ	Δ	Δ	Δ
Украина					
Узбекистан		Δ	Δ	Δ	Δ

Временной горизонт действия фискальных правил составляет от одного года до четырех лет и определяется бюджетным законодательством (см. Рис. 4.1). Данные, полученные нами в ходе исследования, сами по себе не дают четкого представления об опыте стран ВЕКЦА с применением этих фискальных правил или об их значении для экономик стран ВЕКЦА в контексте поддержания налогово-бюджетной стабильности и стабильности в отношении долговых обязательств.

Рис. 4.1. Временной горизонт действия фискальных правил (годы)



Опыт применения фискальных правил в разных странах мира не является однозначным. С наступлением финансового кризиса многие страны, в том числе в регионе ВЕКЦА и даже в ЕС, отступили от установленных ими правил. Существует некоторые опасения по поводу фискальной политики, основанной на правилах. Во-первых, если правила принимаются без надлежащей политической установки на поддержание налогово-бюджетной дисциплины или в отсутствие необходимых предварительных условий, они вряд ли будут соблюдаться и в конечном счете могут подорвать доверие к проводимой политике. Во-вторых, следствием применения правил, в особенности верхних пределов бюджетного дефицита и долга, может стать проциклическая направленность политики<sup>3</sup> в неблагоприятные экономические периоды, поскольку они ограничивают возможности для самостоятельного принятия решений (а в благоприятные периоды они могут не иметь обязательной силы). В-третьих, правила могут понизить качество налогово-бюджетной политики, поскольку не предписывают конкретных мер фискального регулирования, которые должны предприниматься для их соблюдения. Следствием этого может стать практика «легко отменяемых» капитальных расходов, которая приносит значительный социальный выигрыш, но негативно скажется на возможностях роста в долгосрочной перспективе. В-четвертых, правила могут стать стимулом для манипуляций с отчетностью и использования внебюджетных механизмов, позволяющих создать видимость соблюдения правил, что уменьшает прозрачность. Обычно этот соблазн усиливается с увеличением дефицита и долговых обязательств, а также с ростом опасений по поводу возможной нестабильности<sup>4</sup>.

### *Лимиты расходов*

Ведущая роль в укреплении общей фискальной дисциплины принадлежит министерствам финансов, которые обеспечивают соблюдение бюджетного законодательства и эффективный контроль за бюджетными расходами. Формулирование жестких ограничений для отраслевых министерств в самом начале процесса подготовки бюджета способствует ориентации бюджета на доступные ресурсы, а не на потребности. Большинство стран имеют тот или иной порядок бюджетирования «сверху-вниз», предусматривающий установление фиксированных лимитов, которые ограничивают первоначальные планы расходов министерств (см. Таблицу 4.2). Эти лимиты фиксируются либо ежегодно, либо на среднесрочной основе.

Шесть из десяти стран (Азербайджан, Армения, Грузия, Кыргызская Республика, Молдова, Российская Федерация) сообщили о том, что в рамках среднесрочного планирования расходов в этих странах министерствам устанавливают фиксированные лимиты на первоначальные планы расходов. В Беларуси, согласно полученной отсюда информации, такие лимиты представляются в виде плановых норм расходов, имеющих лишь рекомендательный характер. Казахстан и Узбекистан сообщают о том, что не имеют таких ограничений, а в Украине, согласно полученным данным, лимиты не устанавливаются на среднесрочную перспективу, но формулируются на ежегодной основе (как для бюджетов капиталовложений, так и для регулярных бюджетов). Использование верхних предельных значений расходов по отраслям на основе среднесрочных прогнозов расходов является положительной практикой, однако если среднесрочные отраслевые прогнозы расходов не обладают достаточной надежностью, эта практика себя не оправдывает.

**Таблица 4.2. Существуют ли фиксированные лимиты, ограничивающие первоначальные бюджетные предложения министерств на предстоящий год?**

Страна	Среднесрочных планов бюджетных расходов не существует	Да, на основании среднесрочного планирования бюджетных расходов	Нет, используются только предлагаемые плановые нормы расходов	Нет, первоначальные бюджетные предложения министерств не ограничиваются
Армения		Δ		
Азербайджан		Δ		
Беларусь			Δ	
Грузия		Δ		
Казахстан				Δ
Кыргызская Республика		Δ		
Молдова		Δ		
Российская Федерация		Δ		
Украина	Δ			
Узбекистан				Δ

Верхние пределы расходов не являются окончательными и чаще всего имеют ориентировочный характер, являясь отправной точкой при подготовке министерствами среднесрочных и годовых бюджетных планов. Они могут корректироваться в зависимости от различных обстоятельств (изменений в экономике, новых политических инициатив, необходимости перераспределения ресурсов). Наличие некоторого ориентира, даже не вполне точного, предпочтительнее отсутствия каких-либо ограничений. Как уже указывалось, единственным общепризнанным жестким лимитом на расходы является лимит на текущий год СПБР, который является отправной точкой эффективного процесса подготовки бюджета. С другой стороны, отраслевые лимиты расходов на предстоящие годы не должны быть слишком размытыми и нереалистичными, потому что в этом случае каждый раз при наступлении нового годового бюджетного цикла они будут игнорироваться и могут вообще потерять смысл.



Помимо верхних пределов расходов министерства финансов используют другие инструменты регулирования процесса подготовки отраслевых бюджетов. Как показано в Таблице 4.3, во всех странах, охваченных исследованием, министерство финансов ежегодно издает нормативные документы, регулирующие бюджетный процесс, а отраслевым министерствам предоставляется информация о макроэкономических предположениях, на которые следует ориентироваться в процессе подготовки бюджета. В семи странах отраслевым министерствам направляются прямые указания о приоритетных направлениях политики правительства.

**Таблица 4.3. Какая информация содержится в нормативных документах министерства финансов, регулирующих подготовку годового бюджета?**

Страна	Набор правил в отношении бюджетного процесса и формы основных документов, которые следует использовать при подаче бюджетных предложений	Макроэкономические допущения, которые надлежит использовать	Информация о приоритетах правительства	Верхние пределы или плановые нормы расходов
Армения	Δ	Δ	Δ	Δ
Азербайджан	Δ	Δ	Δ	Δ
Беларусь	Δ	Δ		Δ
Грузия	Δ	Δ	Δ	
Казахстан	Δ	Δ		Δ
Кыргызская Республика	Δ	Δ		Δ
Молдова	Δ	Δ	Δ	Δ
Российская Федерация	Δ	Δ	Δ	Δ
Украина	Δ	Δ	Δ	
Узбекистан	Δ	Δ	Δ	

#### ***Бюджеты капиталовложений и регулярные бюджеты***

Еще одним элементом процесса подготовки бюджета является составление бюджетов капиталовложений и регулярных бюджетов. Согласно результатам исследования, в четырех странах (Азербайджан, Казахстан, Кыргызская Республика, Украина) эти два бюджета готовятся отдельно и так же отдельно отражаются в государственном бюджете. В Кыргызской Республике, например, парламент утверждает только бюджет капиталовложений. В четырех странах (Армения, Грузия, Молдова, Российская Федерация) два бюджета консолидируются, а в Беларуси и Узбекистане они объединяются, но представляются в виде отдельных разделов государственного бюджета (см. Таблицу 4.4). В Армении, которая продвигается в сторону программного бюджетирования, ассигнования на капиталовложения представлены в программах наряду с регулярным бюджетом, что дает полную стоимость программы (на основе кассового метода учета).

Раздельную подготовку бюджетов двумя различными организациями называют двойным бюджетированием. Вначале данный метод был введен в практику для реализации «золотого правила» государственной финансовой политики, согласно которому регулярный бюджет должен быть сбалансированным, а заимствования могут осуществляться исключительно в целях капиталовложений. Опыт свидетельствует о том, что когда подготовкой этих двух бюджетов занимаются два различных учреждения, они могут применять различные критерии, привлекать различных специалистов и даже руководствоваться различными идеологическими установками. Очевидно, что такая практика затрудняет комплексное рассмотрение текущих и инвестиционных расходов, которое является необходимым условием любого эффективного бюджетного процесса.

**Таблица 4.4. Разделяется ли государственный бюджет вашей страны на бюджет капиталовложений и бюджет текущих расходов?**

Страна	Нет, они объединены	Формируется один бюджет, в котором текущие и капитальные расходы разграничиваются	Да, существуют отдельные бюджеты капиталовложений и текущих расходов
Армения	Δ		
Азербайджан			Δ
Беларусь		Δ	
Грузия	Δ		
Казахстан			Δ
Кыргызская Республика			Δ
Молдова	Δ		
Российская Федерация	Δ		
Украина			Δ
Узбекистан		Δ	

Раздельная подготовка двух бюджетов не соответствует надлежащей международной практике (несмотря на то, что в целях представления эти бюджеты могут отображаться отдельно друг от друга). Оценка стоимости инвестиционных программ оценивается отдельно от затрат на эксплуатацию и обслуживание создаваемых активов, что искажает оценку государственных средств, которые потребуются для эффективного поддержания капитальных активов в рабочем состоянии. Такая бюджетная структура также противоречит принципу программного подхода к бюджетированию, согласно которому следует группировать все взаимосвязанные затраты. В дальнейшем, по мере совершенствования бюджетного процесса, страны будут меньше нуждаться в таком разграничении.

### **Среднесрочное планирование бюджетных расходов**

Исследование показало, что большинство стран региона уже ввели СПБР. Как видно из Таблицы 4.5 ниже, к настоящему моменту СПБР используют семь стран; Беларусь планирует приступить к первому СПБР в 2011 году; Украина и Узбекистан еще не задействовали СПБР. Армения первой начала использовать этот подход к составлению бюджета - еще в 1999 году. Интересно отметить, что несмотря на отсутствие полноценного СПБР в Украине, анализ, проведенный ОЭСР в этой стране, свидетельствуют о том, что Украина уже применяет некоторые элементы этой концепции (например, среднесрочные налогово-бюджетные прогнозы, разновидность двухлетних планов расходов, которые по законодательству обязаны представлять отраслевые министерства). Также интересно отметить, что Российская Федерация сделала большой шаг в этом направлении и использует не просто трехлетнее СПБР, а трехлетние бюджеты. Впрочем, эта практика была приостановлена в связи с финансовым кризисом и возобновлена лишь недавно.

Что касается охвата СПБР, то пять стран (Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Молдова, Российская Федерация) заявляют о том, что СПБР охватывает все уровни государственного управления. Армения и Азербайджан сообщают, что СПБР распространяется только на органы центрального правительства (и не охватывает местные органы власти<sup>5</sup>). Вышеупомянутые пять стран и Азербайджан сообщают о том, что СПБР на начальном этапе внедрялось на уровне всего правительства в целом. Во всех этих странах, кроме Российской Федерации, СПБР представляет собой ежегодно пересматриваемые скользящие структуры. В России оно осуществляется скорее на основе фиксированного или периодического трехлетнего бюджета (по крайней мере, такая цель поставлена).

**Таблица 4.5. Наличие среднесрочного планирования бюджетных расходов (СПБР)**

<b>Страна</b>	<b>СПБР</b>	<b>Год начала использования СПБР</b>	<b>СПБР – количество лет</b>
Армения	есть	1999	3
Азербайджан	есть	2003	4
Беларусь	нет	ожидается в 2011 г.	-
Грузия	есть	2005	4
Казахстан	есть	2008	3 (планируется переход к 5-летнему СПБР)
Кыргызская Республика	есть	2001	3
Молдова	есть	2002	3
Российская Федерация	есть	2006	3
Украина	нет, только отдельные элементы	-	-
Узбекистан	нет	-	-

Примечательно, что по информации, полученной от стран, единственной целью, которую преследовало внедрение СПБР, было развитие среднесрочного планирования в отдельных секторах. Такая цель вполне оправдана, однако это отличает исследуемые страны от стран ОЭСР, которые пошли на этот шаг прежде всего в целях сокращения бюджетного дефицита и восстановления фискальной дисциплины. Возможно, это объясняется тем, что в странах ВЕКЦА СПБР вводилось в период, когда в большинстве стран наблюдались высокие темпы экономического роста и нередко имел место бюджетный профицит. Можно предположить, что страны ВЕКЦА решили внедрить СПБР скорее для расширения возможностей финансового планирования. С другой стороны, это может объясняться и тем, что большинство стран внедряли СПБР при поддержке доноров и международных организаций. Все страны, кроме Азербайджана, сообщают о том, что получали поддержку в процессе внедрения СПБР. Некоторые доноры предоставляли помощь при условии введения страной среднесрочного планирования бюджетных расходов, и так могло обстоять дело в некоторых странах ВЕКЦА.

Далее, все страны, кроме Армении, заявляют о том, что документ по СПБР представляется вместе с годовым бюджетом при проведении ежегодных парламентских слушаний по бюджету. В Армении документ по СПБР передается в парламент за три месяца до проекта закона о бюджете с тем, чтобы у депутатов было достаточно времени для рассмотрения среднесрочных планов расходов, подготовленных правительством. Все страны также сообщают о том, что документ по СПБР и годовой бюджет имеют идентичную структуру. В ответ на вопрос о том, что представляют собой в документе СПБР сметы последующих лет (после текущего бюджетного года), Грузия сообщила, что используются приблизительные оценки, а Азербайджан, Армения, Кыргызская Республика и Молдова - что они представляют собой ориентировочные ассигнования ведомствам или программам. Интересно, что в Российской Федерации, но также и в Казахстане, по информации из этих стран, применяются обязательные для исполнения перспективные бюджеты, включая новые предложения о мерах политики. Видимо, это заявление Казахстана указывает на то, что Казахстан выбрал российскую модель. Вместе с тем, только Азербайджан, Армения, Казахстан и Молдова сообщают о том, что первый исходящий год СПБР автоматически используется как отправная точка для подготовки бюджета на следующий год.

Например, в Армении, в соответствии с методическими указаниями по подготовке СПБР и бюджетных заявок (для них действуют одни и те же методические указания), бюджетные заявки отраслевых министерств могут отличаться от лимитов только в том случае, если между тем временем, когда были установлены лимиты по СПБР, и временем подачи бюджетных заявок имели место факторы внешнего характера – например, связанные с изменением законодательства. Кроме того, в соответствии с теми же методическими указаниями во время подачи бюджетных заявок отраслевым министерствам разрешается перераспределять ресурсы между предлагаемыми бюджетами программ, если только это не приводит к превышению лимита, установленного для министерства.

Результатов данного исследования недостаточно для того, чтобы судить о том, как документ по СПБР воспринимается депутатами парламентов, а также о качестве этого документа. В целом очевидно, что сметы, содержащиеся в документе по СПБР, не подлежат утверждению законодательным органом, и сам документ обычно представляется ему только в иллюстративных и информативных целях. Исключением в этом смысле является Россия, где СПБР скорее имеет статус трехлетнего бюджета, а не просто рамочной структуры. В таком случае утверждение парламентом требуется конституцией (см. Таблицу 4.6).

Таблица 4.6. Что представляют собой в СПБР сметы исходящего года?

Страна	Обязательный для исполнения перспективный бюджет, включая новые предложения	Ориентировочные ассигнования для сектора/ ведомства/ программы на период, охватываемый СПБР	Приблизительную стоимость существующих программ/ политики на период, охватываемый СПБР	Нет данных
Армения		Δ		
Азербайджан		Δ		
Беларусь				Δ
Грузия			Δ	
Казахстан	Δ			
Кыргызская Республика		Δ		
Молдова		Δ		
Российская Федерация	Δ			
Украина				Δ
Узбекистан				Δ

Поскольку полноценное СПБР подразумевает составление бюджетов на основе программ, будет интересно рассмотреть вопрос о том, в какой степени страны используют программную бюджетную классификацию. Традиционно распределение бюджетных расходов в странах ВЕКЦА осуществляется чаще всего на основании экономических и функциональных классификаций. Недавно в бюджеты была введена дополнительная классификация расходов на основе программ. Использование программной классификации бюджетов представляет собой непростую задачу и зачастую плохо увязывается с существующими классификациями.

Как показано в Таблице 4.7, почти все страны используют все существующие бюджетные классификации и все шире - программную классификацию. Из десяти стран только Грузия, Кыргызская Республика и Узбекистан в своих бюджетах не применяют программную классификацию. Примечательно, что Грузия сообщает о том, что в ее государственном бюджете используется лишь один тип бюджетной классификации – разграничение капитальных и текущих расходов, в рамках постатейной классификации. Кажется, это противоречит тому, что Грузия утверждала относительно интеграции бюджета капиталовложений и бюджета текущих расходов (о чем говорилось выше).

Таблица 4.7. Как классифицируются расходы государственного бюджета?

Страна	По функциям/секторам (напр. охрана окружающей среды, здравоохранение, оборона)	Экономическая классификация (напр. компенсационные выплаты работникам, процентные ссуды)	Постатейная (или предметная) классификация для закупки товаров и услуг (например, заработная плата, путевые расходы, печать материалов)	Разделение текущих/капитальных расходов (как часть постатейной классификации)	Административная или организационная классификация (напр. по иерархическим уровням и административным подразделениям внутри отраслевых министерств)	Программная классификация (отражающая цели государственной политики и/или бюджеты отдельных программ)
Армения	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
Азербайджан	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
Беларусь	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
Грузия				Δ		
Казахстан	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
Кыргызская Республика	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	
Молдова	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
Российская Федерация	Δ	Δ	Δ			Δ
Украина		Δ	Δ	Δ		Δ
Узбекистан	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	

Программное бюджетирование представляет собой группировку различных типов бюджетных расходов по отдельным программам, при которой каждый тип расходов напрямую соотнесен с той или иной программой. Оно предполагает отображение расходов в годовом бюджете в форме программ. В отличие от традиционных методов формирования бюджетов, которые ориентированы на ресурсы, затрачиваемые на осуществление производительных функций государственного сектора, и нередко в должной степени не учитывают получаемых результатов, программный процесс основан на обратной логике, в соответствии с которой сначала определяются необходимые промежуточные и конечные результаты и лишь затем решается, какой объем ресурсов необходим для достижения этих результатов. Таким образом, программное бюджетирование направлено на достижение результатов и предполагает использование показателей исполнения для оценки выполнения задач, стоящих перед программами. С этой точки зрения, программное бюджетирование по своей природе очень тесно связано с бюджетированием, ориентированным на результат.

### *Информация о результатах деятельности в бюджетном процессе*

В последние годы в целях повышения эффективности и подотчетности государственного сектора во многих странах ВЕКЦА стараются использовать в системах управления и бюджетных системах информацию о результатах деятельности. Сейчас страны находятся на различных этапах процесса создания систем оценки результатов деятельности. Все страны сообщили о том, что в своей бюджетной документации и документации по СПБР все министерства и государственные ведомства обязаны формулировать определенные плановые задания (финансового и/или нефинансового характера).

На вопрос о том, кто отвечает за постановку плановых заданий для отраслевых министерств, пять стран (Армения, Кыргызская Республика, Молдова, Российская Федерация и Узбекистан) ответили, что эта функция возложена на соответствующих министров. В Азербайджане и Грузии за постановку плановых заданий отвечает министр финансов совместно с соответствующим отраслевым министром, а в Беларуси и Казахстане – глава исполнительной власти (президент / премьер-министр / кабинет министров). Ответственность за выполнение плановых заданий несут примерно те же учреждения и лица.

Для оценки результатов деятельности ведомств и программ наиболее часто используются показатели исполнения (показатели по промежуточным и конечным результатам), а также анализ и оценка. Анализ на основе эталонных показателей (бенчмаркинг) практически не проводится. Анализ результатов выполнения плановых заданий обычно проводится отраслевыми министрами или президентом / премьер-министром / кабинетом министров (Азербайджан и Казахстан), и только Грузия сообщила о том, что такой анализ проводится министром финансов совместно с соответствующим отраслевым министром.

Иногда определение плановых заданий и оценка результатов представляют собой крайне формальный (или формалистический) процесс, поэтому судить о качестве этих мероприятий исключительно на основании данных нашего исследования крайне затруднительно. Пожалуй, интереснее было бы узнать, как вся эта информация используется отраслевыми министерствами, министерством финансов и парламентом на практике, а также какую роль она играет в общественном диалоге в целом.

Обычно такая информация используется для обеспечения ответственности отраслевых министров за результаты, а также в процессе согласования между отраслевым министерством и министерством финансов уровня выделяемых ресурсов. Информация о финансовых и нефинансовых результатах готовится во всех странах, однако в Азербайджане, Кыргызстане и России плановые задания нефинансового характера при согласовании бюджета с министерством финансов не учитываются. Далее, нефинансовая информация направляется другим заинтересованным лицам и учреждениям, таким как высший орган финансового контроля, законодательный орган, администрация президента / премьер-министр / кабинет министров, а также распространяется внутри отраслевых министерств. В ответах стран на соответствующие вопросы анкеты можно отметить два интересных момента: во-первых, только четыре страны – Армения, Беларусь, Казахстан и Узбекистан – сообщили о том, что такая информация представляется в парламент страны; во-вторых, три страны - Беларусь, Грузия и Молдова - сообщили, что она распространяется внутри отраслевых министерств (Рис. 4.2). В Узбекистане такая информация также передается Кабинету министров и администрации Президента.

Рис. 4.2. Информирование различных сторон о нефинансовых результатах



Что касается информирования законодательного органа о результатах, то Азербайджан и Беларусь сообщили, что это делается лишь от случая к случаю и по специальному запросу, и только Армения и Казахстан говорят о том, что отчеты о выполнении готовятся всеми министерствами и прилагаются к бюджету. При этом ни одна страна, за исключением Армении, не указывает, что информация о результатах интегрирована в основную бюджетную документацию. В Армении в процессе подготовки бюджета информация о нефинансовых результатах представляется в парламент в отношении бюджета всех ведомств, в разбивке по всем их программам и подпрограммам. Возможно, используемые показатели не идеальны, но они хотя бы существуют. Что касается бюджетной отчетности, то все ведомства отчитываются перед Министерством финансов ежеквартально, но само Министерство финансов передает в парламент информацию, относящуюся к нефинансовым показателям, лишь раз в год, причем редактируя ее таким образом, что акцент делается на «крупных» программах и/или «значительных» отклонениях от планов, и это делает отчетность менее всесторонней и исчерпывающей.

Информация о результатах представляется и широкой общественности. Наиболее часто она отражается в отчетах о ходе выполнения на уровне правительства в целом, вторым по значимости источником такой информации служат сайты министерств (см. Таблицу 4.8). Сайты действительно дают возможность ознакомиться с результатами работы министерства, но отчеты на уровне всего правительства не всегда позволяют широкой общественности судить о том, как работает то или иное ведомство - либо потому что доступ общественности к таким отчетам затруднен, либо потому что из них не всегда можно извлечь необходимую информацию.

В некоторых странах, переходящих на программное бюджетирование и программную бюджетную классификацию, пытаются более последовательно использовать данные о расходах при обсуждении бюджета. Например, в Армении последние три-четыре года такую информацию представляют парламенту в рамках бюджетного послания (но не как приложение к закону о бюджете). После принятия закона о годовом бюджете правительство утверждает поквартальные классификационные документы по программам и использует их в целях внутреннего мониторинга и отчетности по нефинансовым результатам. Такой подход способствует переходу от старых классификаций, ориентированных на затрачиваемые ресурсы, к новым программным классификациям.



Таблица 4.8. Информирована ли общественность о ходе выполнения поставленных задач?

Страна	Да, публикуется отчет о ходе выполнения (на уровне правительства в целом)	Да, такие отчеты публикуются отдельными министерствами	Да, эти сведения входят в документы, публикуемые правительством	Да, такая информация включается в документы, подготавливаемые отдельными министерствами	Да, есть сайт для такой информации
Армения	Δ	Δ	Δ		Δ
Азербайджан	Δ			Δ	
Беларусь			Δ		Δ
Грузия		Δ			Δ
Казахстан	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
Кыргызская Республика			Δ		
Молдова			Δ		
Российская Федерация			Δ		
Украина	Δ			Δ	Δ
Узбекистан	Δ				

Заслуживает внимания то, каким образом в странах ОЭСР министерства финансов и законодательные органы используют информацию о результатах в бюджетном процессе. В большинстве этих стран она учитывается в бюджетном процессе и используется при согласовании бюджета наряду с информацией, касающейся фискальных факторов и политических приоритетов. Информация о результатах служит одним из факторов принятия решений и сопровождает – хотя и не предопределяет – распределение бюджетных средств (ОЭСР, 2007b). В настоящее время в практике стран ОЭСР на уровне правительства в целом не принято автоматически или механически увязывать объем финансирования и результаты. Более того, целесообразность такого подхода на этом уровне весьма сомнительна, учитывая технические сложности и проблему создания надлежащих стимулов, с которыми может быть связано его внедрение.

Далее, опыт стран ОЭСР по определению плановых заданий и показателей выполнения свидетельствует о том, что процесс их разработки не менее важен, чем сами плановые задания. Процесс «диалога о результатах» сам по себе является источником ценного опыта. Кроме того, во многих странах ОЭСР министерства и ведомства при представлении плановых заданий должны также указать, какие источники информации и методики использовались ими при определении заданий. При этом большое внимание уделяется эффективности затрат, связанных с применением критериев результативности, поскольку затраты на анализ и оценку результатов не должны превышать пользы, получаемой благодаря информации о результатах (см. Вставку 4.2).

Опыт стран ОЭСР указывает на то, что наличие процедуры для интеграции информации о результатах в бюджетный процесс является необходимым, но не достаточным условием ее эффективного использования в процесс принятия бюджетных решений. К числу других факторов, которые также имеют значение для использования показателей результативности, относятся: институциональный потенциал министерства финансов и министерств, осваивающих бюджетные средства; качество информации о результатах; особенности политической и экономической среды, которая создает спрос на такую информацию.

#### **Вставка 4.2. Интеграция финансовой информации и информации о результатах**

В 1999 году в Нидерландах была проведена реформа бюджетной системы. Основной задачей этой реформы было восстановление ключевой взаимосвязи между целями политики, работой учреждений и финансовыми ресурсами. Реформа проходила по двум направлениям: во-первых, были изменены структура и содержание бюджетных документов с тем, чтобы бюджетная документация учреждений отражала цели и задачи их работы; во-вторых, от учреждений потребовали предоставления ежегодных отчетов о результатах, причем эти отчеты должны быть публичными и доступными для всех заинтересованных сторон. В настоящее время в Нидерландах бюджетная документация включает информацию о поставленных целях и задачах (на четыре года вперед), уже выполненных задачах (за два последних бюджетных года), а также о стоимости их выполнения.

Структура бюджетов учреждений определяется тремя ключевыми вопросами:

- 1) Чего мы добиваемся?
- 2) Что нам нужно сделать для этого?
- 3) Во что нам обойдутся наши усилия?

В дальнейшем, в конце бюджетного года, учреждения и государственные ведомства готовят отчеты о результатах своей работы, в которых отвечают на следующие вопросы:

- 1) Добились ли мы того, чего хотели?
- 2) Все ли мы сделали для этого?
- 3) Подтвердились ли наши оценки затрат?

Для того, чтобы обеспечить надлежащее качество нефинансовой информации (информации о результатах), представляемой в бюджетном документе и годовых отчетах, Министерство финансов Нидерландов разработало руководящие принципы, определяющие стандарты качества информации о результатах и стандарты измерения показателей результативности. В 2006 году эти руководящие принципы были конкретизированы в Положении о периодических оценочных исследованиях и информации о мерах политики.

*Источник: Информация взята из Ernst & Young Baltic and the Public Policy and Management Institute (2010).*

Как и в странах ОЭСР, в странах ВЕКЦА использование информации о результатах связано с большими сложностями. Если ориентация на результаты постепенно укореняется в бюджетной практике, то информация о результатах редко используется при обсуждении бюджетов и при согласовании более широких политических приоритетов. Законодательные органы большинства стран ВЕКЦА до сих пор не проявляют интереса к вопросам результативности. На данном этапе в регионе ВЕКЦА нет реального спроса на информацию о результатах, а бюджетный процесс, ориентированный на результат, и разработка целевых показателей в странах региона являются скорее модной тенденцией, нежели реальной потребностью.

## Утверждение бюджета и роль законодательного органа

В большинстве стран ВЕКЦА провели реформы бюджетных институтов и приняли новое бюджетное законодательство или бюджетные кодексы. Правовая основа определяется не только бюджетными кодексами, но и конституциями, законами о ежегодных бюджетах и нормативными актами, которые, среди прочего, устанавливают порядок действий в тех случаях, когда бюджет не утвержден к началу финансового года, или в чрезвычайных ситуациях. Центральное место в принятии решений по всем этим бюджетным вопросам отводится парламентам.

Для целей нашего анализа законодательные органы особенно важны, поскольку они принимают окончательные решения по распределению ресурсов между секторами. Вот почему нам прежде всего необходимо знать, как именно законодательные органы принимают эти решения и какие механизмы поддерживают принятие решений.

Во всех странах ВЕКЦА центральным органом принятия бюджетных решений является министерство финансов. В большинстве стран в процессе утверждения бюджета активно участвует президент или премьер-министр.

Обычно политическая система и общая институциональная структура государства определяются его конституцией, устанавливающей взаимоотношения законодательной и исполнительной ветвей власти. Формальная роль законодательного органа в бюджетном процессе зависит от характера этих взаимоотношений, а они, в свою очередь, - от параметров партийно-выборной системы. Страны ВЕКЦА имеют различные системы государственного управления - это парламентская демократия (Кыргызская Республика, Молдова), президентская республика (Азербайджан, Узбекистан), президентская республика с исключительными полномочиями президента (Беларусь), полупрезидентская республика (Украина), федерация (Россия) и смешанная парламентско-президентская система (Казахстан). Представляется, что в большинстве стран ВЕКЦА законодательные органы в целом играют важную роль в бюджетном процессе - в частности, парламенты большинства этих стран имеют право вносить изменения в детализированный бюджет, представленный исполнительной властью. Такая ситуация наблюдается в четырех странах - в Азербайджане, Грузии, Российской Федерации и Украине. В других странах внесение законодателями изменений возможно при условии, что общие параметры профицита/дефицита бюджета не меняются. Армения - единственная страна, где законодательный орган не может вносить никаких изменений в бюджет, представленный исполнительной властью (Таблица 4.9).

Таблица 4.9. Формы ограничения полномочий законодательного органа по корректировке развернутого бюджета, предлагаемого исполнительной властью

Страна	Законодатели не вправе вносить в бюджет какие-либо изменения; они могут лишь утвердить или отклонить его	Законодатели могут перераспределять финансирование или увеличивать его объемы, но только при сокращении иных ассигнований или утверждении новых источников доходов, т.е. без изменения чистого дефицита / профицита	Законодатели могут утверждать новые статьи расходов, но только при сокращении иных статей расходов или при утверждении новых источников доходов, т.е. без изменения чистого дефицита/ профицита	Право законодателей корректировать бюджет, предлагаемый исполнительной властью, не ограничивается
Армения	Δ			
Азербайджан				Δ
Беларусь		Δ		
Грузия				Δ
Казахстан		Δ		
Кыргызская Республика		Δ (происходит крайне редко)		
Молдова		Δ	Δ	
Российская Федерация				Δ
Украина				Δ
Узбекистан		Δ		

Разумеется, наличие у законодателей юридически закрепленных полномочий в отношении внесения изменений в бюджет не означает, что такие изменения всегда вносятся на практике. Тем не менее, в 2007 и 2008 финансовых годах во всех странах ВЕКЦА, кроме Армении (в 2008 г.), пришлось корректировать бюджеты и принимать дополнительные бюджеты. В России это происходило пять раз. Чаще всего среди причин принятия дополнительных бюджетов страны ВЕКЦА называют изменение экономической ситуации, затем природные бедствия (см. Рис 4.3). Корректировка бюджетов законодателями вызывает опасения относительно эффективного исполнения бюджетов отдельными министерствами. Например, таким образом к концу 2008 г. бюджет Министерства экологии и природных ресурсов Украины был урезан на 30% по сравнению с объемом первоначальных ассигнований. Это существенно и негативно повлияло на реализацию программ Министерства; при этом среди украинских министерств именно его бюджет подвергся наиболее существенному сокращению.

**Рис. 4.3. Основные причины принятия дополнительных бюджетов**



Хотя в большинстве стран мира парламенты имеют конституционные полномочия по изменению бюджета, предложенного исполнительной властью, вопрос заключается в том, каковы основания для таких решений. Например, во многих странах парламенты могут вносить изменения только при условии неприкосновенности размеров итогового дефицита/профицита. В 60% стран, охваченных исследованием, парламенты имеют право и на это, но в остальных 40% стран правила утверждения бюджетов законодателями не вполне ясны. Есть основания полагать, что в странах с сильной президентской властью бюджетные решения не всегда принимаются законодателями. В таких странах законодатели скорее исполняют, чем принимают решения. В Таблице 4.10 дана информация о количестве изменений к годовому закону о бюджете Украины в период 2006-2010 гг., с указанием того, кто предлагал изменения. В большинстве случаев предложения исходили от депутатов Верховной Рады, затем – от Кабинета министров и Президента.

**Таблица 4.10. Изменения в Законах о государственном бюджете Украины, внесенные в течение финансового года, 2006-2010 гг.**

Финансовый год	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Общее количество предложенных законопроектов, корректирующих Закон о государственном бюджете</b>	<b>11</b>	<b>17</b>	<b>63</b>	<b>43</b>	<b>32</b>
<i>Предложены Верховной Радой (парламентом Украины)</i>	10	11	51	27	27
<i>Внесены Президентом</i>	-	1	4	2	-
<i>Внесены Кабинетом министров</i>	1	5	8	14	5
<b>Общее количество законов, принятых Верховной Радой с целью изменения Закона о государственном бюджете</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>14</b>	<b>14</b>
<i>Предложены Верховной Радой</i>	7	-	4	7	9
<i>Внесены Президентом</i>	-	-	3	1	-
<i>Внесены Кабинетом министров</i>	1	5	2	6	5

Источник: OECD (2011).

Депутаты – это чаще всего профессиональные политики, которые могут не обладать достаточными экспертными знаниями для принятия обоснованных решений по распределению финансовых ресурсов. Для этого им нужна дополнительная информация и исследования. Об этом мы тоже спрашивали в нашей анкете.

Согласно полученным ответам, в Азербайджане, Армении, Беларуси и Молдове парламенты не обладают достаточными исследовательскими ресурсами для проведения независимого анализа, а в других странах в парламентах есть либо исследовательская группа, обслуживающая всех парламентариев (Казахстан, Российская Федерация, Украина), либо аналитики, работающие при отраслевых комитетах (Грузия, Кыргызская Республика). Стоит отметить, что при парламентах многих стран ОЭСР (например, в Австралии и Нидерландах) есть крупные исследовательские службы и даже институты, оказывающие парламентариям информационно-аналитическую поддержку, необходимую для принятия ими информированных решений.

Одним из наиболее интересных вопросов, связанных с процедурами утверждения бюджета, является вопрос о том, как законодательный орган утверждает проекты капиталовложений, требующие финансирования в течение нескольких лет. В семи странах из десяти парламент утверждает уровни финансирования на ежегодной основе до момента окончания проекта, и только в двух странах (Грузия и Казахстан) законодатели утверждают общее финансирование многолетних проектов в первый год их представления (Рис. 4.4). Как правило, это происходит в рамках программ государственных инвестиций, если таковые существуют. Украина не ответила на этот вопрос, но видимо, здесь применяется типичный ежегодный подход. Как показывает анализ ситуации в Украине, выделение бюджетных средств на ежегодной основе может привести к проблемам с реализацией программ, поскольку состав парламента с годами меняется, и если ресурсы не выделены с самого начала, в последующие годы парламент может просто не утвердить требуемые расходы. Такая ситуация типична для многих стран.

**Рис. 4.4. Утверждение законодательным органом многолетних капиталовложений**



Что касается исполнения бюджета, то большинство стран (за исключением Азербайджана, Беларуси и Украины) подтверждают, что руководители министерств вправе оставлять у себя средства, сэкономленные в своих бюджетах, и перераспределять их на цели, отличные от исходно указанных в бюджете (Рис. 4.5), причем это может делаться без согласования с парламентом. Это существенное улучшение, особенно с точки зрения среднесрочного планирования бюджетных расходов, поскольку такая модель предоставляет министерствам определенную гибкость и больший уровень полномочий при принятии решений о расходовании средств. Вместе с тем, в отсутствие надлежащего аудита и контроля за бюджетными расходами такая практика чревата рисками, связанными с переоценкой стоимости программ.

**Рис. 4.5. Перераспределение сэкономленных ресурсов отраслевыми министерствами**

**Могут ли министры/руководители ведомств без согласования с парламентом оставлять у себя средства, сэкономленные за счет повышения эффективности, и использовать их для других расходов?**

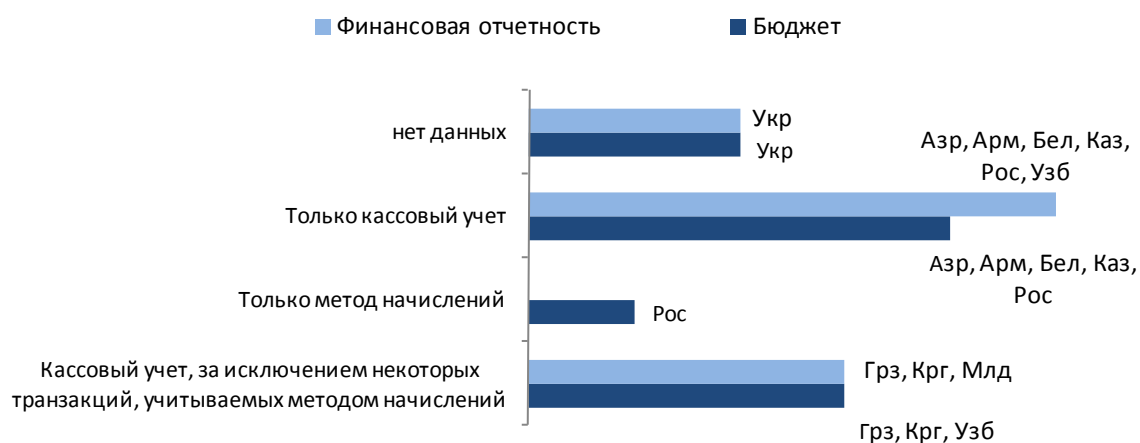


### Прозрачность бюджета

Как правило, прозрачность деятельности бюджетных организаций обеспечивается регулярной отчетностью (финансовой и нефинансовой), бухгалтерским учетом и аудитом. Во всех странах финансовые отчеты обычно готовятся к концу финансового года (напряженное время для финансовых департаментов отраслевых министерств). Отраслевые министерства должны представлять и нефинансовые отчеты. Мы не задавали конкретных вопросов по этой теме, но по предыдущему опыту (например, в связи с Украиной) мы знаем, что в таких отчетах редко содержатся подробные разъяснения государственных расходов, хотя бывает и так, что отчеты перегружены данными, что не способствует их пониманию. В общем, складывается впечатление, что в отношении информации о результатах, полученных за счет государственных природоохранных расходов, действует табу. Такую информацию сложно найти на сайтах министерств (в частности, природоохранных), и зачастую неясно, чего именно удалось достичь в результате использования выделенных средств. Финансовые отчеты трудны для понимания неспециалистами; существует потребность в более информативной отчетности, предназначенной для широкой общественности. В Армении, где все отраслевые министерства обязаны ежеквартально и ежегодно готовить отчеты по мониторингу результатов деятельности в отношении всех выполняемых ими программ и подпрограмм, подробная информация такого рода передается только в Министерство финансов, и получить ее можно, только официально запросив ее в Министерстве финансов.

Бюджет и финансовые отчеты представляются правительством парламентам на основе полного кассового метода учета (см. Рис. 4.6). Только в России бюджетная документация готовится на основе учета методом начисления. Метод начисления предполагает, что в бюджетных документах указываются не только денежные операции, но также кредиторские и дебиторские обязательства. Хотя этот метод, раскрывающий действительное финансовое положение экономических субъектов, является предпочтительным, лишь очень немногие страны, даже среди членов ОЭСР, придерживаются его в своей бюджетной документации. Этот метод типичен для частного сектора, но редко используется в государственной бюджетной документации и финансовой отчетности. Он довольно сложен в применении, и то, что Россия начала его использовать, указывает на существенный позитивный сдвиг в сфере учета в Российской Федерации.

**Рис. 4.6. Методы учета, используемые при подготовке государственного бюджета и финансовой отчетности**



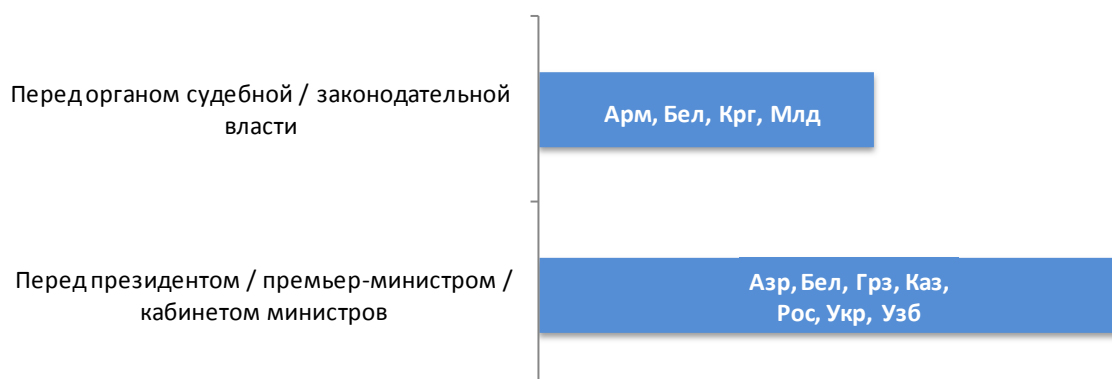
Аудит счетов государственных организаций является прерогативой специального органа. Такие органы существуют в большинстве стран ВЕКЦА. Например, в России эти функции выполняет Счетная палата, в Армении – Контрольная палата, в Украине – Главное контрольное управление. Все эти органы являются независимыми и подотчетны парламентам, однако зачастую у них не хватает ресурсов для надлежащего выполнения своих функций.

В Казахстане Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета сначала отчитывается перед президентом, а затем перед парламентом, что вызывает вопросы относительно его независимости и прозрачности его деятельности. Орган независимого аудита в Азербайджане находится в организационной стадии. Как показано на Рис. 4.7, в четырех странах (Армения, Беларусь, Кыргызская Республика и Молдова) высший орган финансового контроля отчитывается перед парламентом и судебной властью (или передает им свои отчеты - Армения), в шести странах – перед президентом/премьер-министром/кабинетом министров (Азербайджан, Грузия, Казахстан, Российская Федерация, Украина, Узбекистан), а в Беларуси – перед всеми этими органами.

В большинстве стран аудит министерств проводится не менее одного раза в год, однако эти отчеты редко доводятся до сведения широкой общественности. Вместе с тем, наш анализ показывает, что, например, в Украине аудиторский орган несколько раз тщательно проверял счета Министерства экологии и весьма открыто заявлял о выявленных нарушениях, а проблема заключается скорее в том, что парламент не всегда принимает меры по выявленным нарушениям.



Рис. 4.7. Перед кем отчитывается высший орган финансового контроля?



Повышая прозрачность государственных расходов, многие страны ВЕКЦА учредили в государственных организациях (в том числе, и в министерствах окружающей среды) внутренние аудиторские подразделения. Из полученных нами ответов следует, что не сделали этого только в природоохранных ведомствах Азербайджана и Узбекистана. Такие дополнительные механизмы внутреннего контроля способствуют укреплению бюджетной дисциплины и служат своего рода системами раннего предупреждения в случае возникновения тех или иных проблем.

### Основные выводы

В целом, за последнее десятилетие страны ВЕКЦА добились существенного прогресса в реформировании своих бюджетных систем. Внедряются новые методы и подходы к бюджетному процессу, создаются новые институты. Нам трудно оценить эффективность и результативность этих подходов и институтов исключительно на основе проведенного исследования. Представляется, что многие из этих реформ остаются только на бумаге, что они не полностью институционализированы и все еще подвержены рискам внешних негативных воздействий. Важно понимать, что даже самые прогрессивные реформы требуют времени для их интеграции в систему социальных ценностей и общую культуру государственного управления, однако пример таких стран как Российская Федерация и Армения, где такие реформы наиболее продвинулись, свидетельствуют о том, что реальные позитивные изменения возможны – даже если они происходят медленно.

Проведенное исследование приводит нас к следующим основным выводам:

- Все страны предприняли основополагающее, базовое реформирование системы государственных финансов, включающее, среди прочего, регулярное макроэкономическое (ежемесячно) и налогово-бюджетное (ежегодно) прогнозирование; принятие правил фискальной политики в поддержку продуманной и эффективной подготовки и исполнения бюджета (наиболее распространенное из таких правил устанавливает номинальные годовые потолки расходов); консолидацию, в той или иной степени, бюджета капиталовложений и бюджета текущих расходов (особенно в Грузии, Молдове, Российской Федерации).

- В большинстве стран ВЕКЦА перешли к дальнейшему, более прогрессивному реформированию государственных финансов, предполагающему, в частности, среднесрочное планирование бюджетных расходов и ориентацию бюджетного процесса на результат. Первой к СПБР приступила Армения (в 1999 г.), при поддержке доноров; позже всех – Казахстан и Беларусь. В Узбекистане еще не внедрили СПБР, но некоторые данные указывают на то, что правительство занимается этим вопросом. В Украине нет полноценного СПБР, но в бюджетном процессе используются некоторые элементы, отвечающие философии СПБР. Во всех этих странах в основу СПБР положены скользящие структуры, пересматриваемые ежегодно, за исключением Российской Федерации, где СПБР представляет собой трехлетний периодический бюджет. Такой подход редко используется даже в странах ОЭСР, и будет интересно проследить за опытом России, когда эта модель будет институционализована. Пять стран (Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Молдова и Российская Федерация) сообщают о полном охвате СПБР, который распространяется на все уровни правительства.
- Все страны утверждают, что документ СПБР готовится на тех же принципах, что и годовой бюджет, и в парламент передаются оба документа. Оценки расходов в рамках СПБР парламентом не утверждаются; в основном они используются в информативных и иллюстративных целях.
- Все шире применяется программная бюджетная классификация, в том числе в отношении информации о результатах, однако данные, полученные из большинства стран, свидетельствуют о том, что информация о нефинансовых результатах редко используется при принятии политических решений и в парламентских слушаниях в связи с распределением ресурсов. Отсутствие у правительства реальной потребности в такой информации может стать причиной разочарования сотрудников министерств, занимающихся этой работой.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Страны используют целый ряд методов, помогающих обеспечить надежность экономических прогнозов. Некоторые из этих методов применяются на этапе подготовки бюджета (на основе предполагаемых величин, до ввода бюджета в действие), а некоторые - после его принятия. К числу методов надлежащей практики, которые применяются до принятия бюджета, относятся: сопоставление с прогнозными данными частных компаний и научных организаций при составлении прогноза; использование усредненных данных прогнозов нескольких авторитетных неправительственных организаций; корректировка экономических показателей до вступления бюджета в силу с целью изменения бюджетных предложений в соответствии с новыми тенденциями; включение в бюджет таблицы, в которой ключевые переменные прогноза правительства сопоставляются с прогнозными данными нескольких авторитетных частных или государственных организаций и объясняются значительные вариации относительно средних прогнозных значений; подготовка правительством нескольких прогнозов, которые могут служить основой для подготовки бюджета. Методы надлежащей практики также включают формирование при составлении бюджета специальных «резервов», которые могут быть привлечены в случае колебаний прогнозных величин после принятия бюджета; корректировку экономических показателей в середине финансового года после принятия бюджета в сочетании с требованием о корректировке бюджета в соответствии с новыми тенденциями в течение финансового года; наличие официального порядка принятия дополнительных бюджетов в течение финансового года. Источник: World Bank and Korea Development Institute (2004).
- 2 Впрочем, в недавнем документе по СПБР, подготовленном в Армении, природоохранному сектору уделено меньше половины страницы – это была таблица по новым инициативам. Новая инициатива была только одна, и на нее приходилось лишь 1,2% совокупных природоохранных расходов.
- 3 Проциклическая налогово-бюджетная политика предполагает увеличение расходов (и снижение налогов) в периоды экономического подъема и снижение расходов (и повышение налогов) в периоды спада.
- 4 По материалам, представленным в IMF, December 2009.
- 5 В Армении для органов местного самоуправления используется отдельный, автономный бюджетный процесс, имеющий свою собственную временную основу стратегического планирования (4-летние стратегические планы как часть бюджетного планирования) и, в некоторой степени, выполняющий роль среднесрочного планирования на уровне отдельных населенных пунктов.

## ОСНОВНЫЕ ИСТОЧНИКИ

- Alm, J. and Martinez-Vazquez, J. (2002), “On the use of budgetary norms as a tool for fiscal management”, *Working Paper, 02-15, May 2002, International Studies Program*, Andrew Young, School of Policy Studies, Georgia State University (Alm J., Martinez-Vazquez J. 2002 г. *Бюджетные нормы как инструмент управления в сфере финансовой политики*)
- Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) and African Development Bank (AfDB) (2008), *Budget practices and procedures in Africa*, CABRI/ADB, Abidjan (*Совместная африканская инициатива по бюджетной реформе (CABRI) и Африканский банк развития, 2008 г. Практика и процедуры бюджетного процесса в странах Африки*)
- Dabrowski, M. and Mogilevskiy, R. (ed.) (2010), *Challenges and trajectories of fiscal policy and PFM reform in CEE/CIS*, CASE Network Report No. 92/2010, CASE, Warsaw (*Dabrowski M., Mogilevskiy, R. (под редакцией) 2010 г. Реформирование финансовой политики и системы управления государственными финансами в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ – проблемы, тенденции и перспективы*)
- Ernst & Young Baltic and the Public Policy and Management Institute (2010), *Overview of the best practices of foreign and Lithuanian institutions in setting up performance monitoring systems*, Ministry of Finance, Vilnius (*Ernst & Young Baltic и Институт государственной политики и управления, 2010 г. Организация систем мониторинга эффективности: Обзор надлежащей практики в Литве и за рубежом. Министерство финансов, Вильнюс*)
- International Monetary Fund (IMF) (2010), “Fiscal Monitor: Navigating the fiscal challenges ahead”, *World economic and financial surveys*, 14 May 2010, IMF, Washington DC (*Международный валютный фонд, 2010 г. Фискальный мониторинг: управление будущими изменениями*)
- IMF (2009), *Fiscal rules – Anchoring expectations for sustainable public finances*, 15 December 2009, Fiscal Affairs Department, IMF, Washington DC. (*Международный валютный фонд, 2009 г., Фискальные правила – Реализация на практике ожиданий по устойчивости государственных финансов*)
- Jacobs, D. (2008), “A Review of capital budgeting practices”, *IMF Working Paper No. WP/08/160*, IMF, Washington DC (*Jacobs D. 2008 г. Практика планирования капитальных вложений. МВФ*)
- Jacobs, D. et al. (2008a), *Budget classification, PFM Technical guidance note No. 4*, IMF, Washington DC (*Jacobs D. et al. 2008 г. Бюджетная классификация. МВФ*)
- Lorie, H. (2003), “Priorities for further fiscal reforms in the Commonwealth of Independent States”, *IMF Working Paper No. WP/03/209*, IMF, Washington DC (*Lorie H. 2003 г. Приоритетные направления дальнейшего реформирования бюджетных систем в СНГ. МВФ*)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011), *Budget Review of Ukraine*, 7th CE SEE Senior Budget Officials Meeting, Zagreb, 30 June – 1 July 2011, GOV/PGC/SBO(2011)1, OECD, Paris (*ОЭСР, 2011 г. Анализ бюджета и бюджетной практики в Украине*)

- OECD (2010), *Medium-term management of green budgets: The case of Ukraine*, OECD, Paris (ОЭСР, 2010 г. Управление природоохранными ассигнованиями в среднесрочной перспективе: Пример Украины)
- OECD (2007a), *Budgeting at a glance in Latin America – The results of the 2006 OECD survey on budget procedures and practices for Latin American countries*, OECD, Paris (ОЭСР, 2007 г. Практика и процедуры бюджетного процесса в странах Латинской Америки. Результаты исследования 2006 года)
- OECD (2007b), *OECD Best practices for budget transparency*, OECD, Paris (ОЭСР, 2007 г. Прозрачность бюджета – надлежащая практика ОЭСР)
- OECD (2007c), *Performance budgeting and accrual budgeting: Decision rules or analytic tools*, OECD, Paris (ОЭСР, 2007 г. Бюджетный процесс, ориентированный на результат, и использование метода начислений – правила принятия решений или аналитические инструменты?)
- OECD (2002), *Time horizon in budgeting*, OECD, Paris (ОЭСР, 2002 г. Временной горизонт в бюджетном процессе)
- Price, R. (2010), “The political economy of fiscal consolidation”, *Economics Department Working Papers No. 776*, OECD, Paris (Price R. 2010 г. Политическая экономия бюджетной консолидации. ОЭСР)
- Rose, A. (2003), *Results-orientated budget practice in OECD countries*, Overseas Development Institute, London (Rose A. 2003 г. Бюджетный процесс, ориентированный на результат, в странах ОЭСР)
- Sarraf, F. (2005), *Integration of recurrent and capital “development” budgets: Issues, problems, country experiences, and the way forward*, World Bank, Washington DC (Sarraf F. 2005 г. Интеграция бюджетов текущих расходов и капитальных бюджетов развития: вопросы, проблемы, международный опыт и перспективы. Всемирный банк)
- Treasury of New Zealand (1995), *Fiscal Responsibility Act 1994 – An Explanation*, Wellington, New Zealand (Государственное казначейство Новой Зеландии, 1995 г. Закон об ответственности в налогово-бюджетной сфере – разъяснения)
- World Bank and Korea Development Institute (2004), “*Reforming the public expenditure management system: Medium-term expenditure framework, performance management, and fiscal transparency*”, Conference Proceedings, March 2004, World Bank and Korea Development Institute, Washington DC (Всемирный банк и Корейский институт развития, 2004 г. Реформирование системы управления государственными расходами: среднесрочное планирование расходов, управление результатами и прозрачность)

## ГЛАВА 5:

### СПЕЦИФИКА ПЛАНИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА В ПРИРОДООХРАННОМ СЕКТОРЕ

*Пятая глава посвящена основным проблемам, связанным с разработкой и выполнением многолетних природоохранных программ в контексте среднесрочного планирования бюджетных расходов (СПБР) и годового бюджетного процесса. В ней также рассматриваются вопросы донорской помощи природоохранному сектору в регионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и то, как она интегрируется в многолетнее бюджетное планирование. И, наконец, мы анализируем потенциал природоохранных министерств в отношении подготовки действенных многолетних программ, подлежащих включению в СПБР, и готовность министерств финансов к тому, чтобы руководить этим процессом.*

## Среднесрочная программная деятельность и планирование в природоохранном секторе стран ВЕКЦА

Как уже говорилось выше, страны ВЕКЦА провели ряд важных реформ бюджетных систем, в частности, внедрили среднесрочное планирование бюджетных расходов (СПБР), но хотя в большинстве стран СПБР являлось основной задачей этих реформ, зачастую они проводились не на должном уровне и не дали значимых практических результатов. По крайней мере, такая картина складывается из наблюдения за тем, как внедряется СПБР в природоохранном секторе большинства стран ВЕКЦА.

Одна из основных целей СПБР – ориентировать бюджетное планирование на нужды природоохранной политики, обеспечить согласованность политики, среднесрочных финансовых планов и годовых бюджетов. Там, где СПБР и бюджеты организованы, среди прочего, вокруг определенных программ, эти программы, как правило, основаны на определенной государственной политике и стратегических документах. Разработка отраслевых стратегий и программ (включая согласование целей, задач и результатов, расчет стоимости программ и подпрограмм) – для отраслевых министерств это **точка входа** в процесс СПБР. От качества этих программ в большой степени зависит распределение ресурсов, которые будут направлены правительствами в данный сектор (общее планирование бюджетных расходов).

Разумеется, во всех странах ВЕКЦА разработан целый ряд стратегических и методических документов в поддержку многолетнего планирования в различных секторах. Среди прочего, к ним относятся государственные и региональные стратегии экономического и социального развития, среднесрочные прогнозы социально-экономического развития, стратегии развития по секторам, а в последнее время – и стратегии борьбы с бедностью, которые играют особенно важную роль в контексте СПБР. Кроме того, природоохранные ведомства стран ВЕКЦА разрабатывают собственные стратегии и концепции, которые определяют приоритетные задачи каждого государства в сфере охраны окружающей среды, инструменты выполнения этих задач и конкретные источники финансирования. Эти основополагающие документы зачастую становятся правовой основой для предложения и разработки конкретных многолетних природоохранных программ, которые подлежат включению в СПБР и бюджетный процесс. В отличие от других стратегических документов, эти программы более детально описывают конкретные действия и мероприятия, предполагаемые затраты, сроки исполнения и источники финансирования, однако факт существования этих программ еще не гарантирует их эффективного выполнения.

Во всех рассматриваемых странах при подготовке (среднесрочных) бюджетов отраслевые министерства обязаны четко обозначить свою миссию и задачи, а также то, как они соотносятся с приоритетными задачами правительства и способствуют их решению. Мы попросили представителей стран сформулировать три приоритетных для них задачи в области охраны окружающей среды. Результаты приведены в Таблице 5.1. В большинстве случаев эти приоритеты сформулированы весьма широко и даже расплывчато. Если приоритеты неясны, как можно составлять и аргументировать бюджетные заявки? Отсутствие четких приоритетов указывает на отсутствие ясного понимания задач и единой позиции природоохранных министерств при обсуждении вопросов национальной политики.

Таблица 5.1. Приоритеты природоохранной деятельности в рассматриваемых странах

Страна	Первый приоритет	Второй приоритет	Третий приоритет
Армения	Программы и мероприятия, связанные с комплексной программой сохранения озера Севан	Охрана заповедных зон (национальных парков, государственных заказников, заповедников, дендропарков и пр.)	Прочие меры по охране окружающей среды
Азербайджан	Сохранение биоразнообразия, восстановление природных ресурсов	Мероприятия по борьбе с опустыниванием, в основном по восстановлению пастбищ	Гармонизация природоохранного законодательства с законодательством ЕС
Беларусь	Охрана, рациональное использование, воспроизводство природных ресурсов как необходимые условия благоприятного состояния окружающей среды и экологической безопасности	Минимизация негативного воздействия экономической и иной деятельности на окружающую среду через использование технологий, соответствующих природоохранным требованиям	
Грузия	Совершенствование природоохранных систем	Использование минеральных ресурсов на основе принципов устойчивого развития	Совершенствование систем мониторинга и прогнозирования
Казахстан	Стабилизация и улучшение состояния окружающей среды	Создание надлежащих механизмов в поддержку устойчивого развития	Модернизация и внедрение гидрометеорологического и экологического мониторинга
Кыргызская Республика	Охрана, рациональное использование, воспроизводство природных ресурсов, включая лесные экосистемы, как условие благоприятной окружающей среды и экологической безопасности	Особо охраняемые природные территории (государственные заповедники, национальные парки)	Прочие природоохранные меры
Молдова	Разработка политики и системы управления в сфере защиты окружающей среды	Устойчивое управление стойкими органическими загрязнителями (СОЗ) и другими химическими веществами	Экологическая безопасность и контроль качества окружающей среды
Российская Федерация	Создание условий для повышения эффективности использования природных ресурсов	Обеспечение воспроизводства природных ресурсов	Защита окружающей среды
Украина	Практическое внедрение нормативов качества окружающей среды, приближенных к стандартам Европейского Союза	Динамичное создание экологической сети парков и заповедников	Разработка нормативно-правовой базы в поддержку эффективного внедрения положений Киотского протокола с тем, чтобы мотивировать предприятия к сокращению выбросов, создающих парниковый эффект, и привлечь в бюджет дополнительные средства
Узбекистан	Обеспечение населения качественной водой	Рациональное использование природными ресурсами	Защита окружающей среды и экологическая безопасность



Что касается новых стратегических документов, подготовленных природоохранными министерствами за последние 4 года (2004-2008 гг.), из Рис. 5.1 ниже видно, что больше всего их появилось в Российской Федерации и Беларуси. В России Министерство природных ресурсов и экологии в среднем готовит 12 стратегических документов в год. Трудно судить, как такое большое количество стратегических документов сказывается на государственной природоохранной политике, но вообще оно может мешать работе персонала министерств, отвечающего за практическую реализацию политики, и создавать дополнительные трудности для тех, кто должен выполнять требования этих документов. Практически все страны сообщают о том, что все их стратегические документы и цели публикуются и доступны широкой публике.

**Рис. 5.1. Количество новых документов по стратегии и мерам политики, подготовленных министерствами окружающей среды, 2004-2008 гг.**



Примечание: Как и в других странах, в Узбекистане и Украине в этот период также готовили документы по стратегии и мерам политики, но в полученных нами ответах на вопросы анкеты их количество не указано.

Следует отметить, что в некоторых странах ВЕКЦА такие стратегии разрабатывались в основном под давлением доноров и международного сообщества. Страны - получатели помощи рассчитывают на то, что одно наличие этих документов обеспечит привлечение столь необходимого им внешнего финансирования. В некоторых странах именно так и было с подготовкой документов по стратегии сокращения бедности (да и по СПБР). Такой подход не создает ощущения сопричастности и непродуктивен. Он также может стать причиной разочарования и цинизма как в ведомствах самих стран ВЕКЦА, так и у доноров. Кроме того, некоторые международные оценки указывают на отсутствие четкой связи между подготовкой документов по стратегии сокращения бедности и планированием годового бюджета и на то, что распределение бюджетных средств не отражает надлежащим образом приоритетные задачи стратегии сокращения бедности.

Стратегические программы и планы для природоохранного сектора готовят во всех странах. Поскольку управление природоохранной деятельностью охватывает различные секторы, эти планы разрабатываются разными министерствами и ведомствами, причастными к природоохранной деятельности. Две основные формы сотрудничества – это (i) обратная связь и обсуждение предлагаемых планов/программ (хотя, скорее всего, речь идет о рутинной и достаточно формальной рассылке документов по министерствам), и (ii) создание заинтересованными сторонами рабочих групп. О наличии таких рабочих групп, постоянных или временных, сообщают шесть стран: Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Молдова и Российская Федерация. В общем, это те страны, где процесс СПБР идет наиболее эффективно. В большинстве этих стран существуют секторальные рабочие группы, занятые разработкой секторального СПБР.

Впрочем, в большинстве случаев такие секторальные планы не подкреплены выделением соответствующих бюджетных средств. Стратегические планы в основном создаются для того, чтобы обозначить стратегические приоритеты, и они не столь значимы как инструмент финансового планирования. На следующем уровне политика, стратегии и программы подсекторов разрабатываются на периоды от средне- до долгосрочных, но обычно не включают расчета их стоимости и не предлагают сценариев среднесрочных расходов. Если расчет стоимости все же производится, зачастую он нереалистичен и не выполняется на практике (см. исследование по Украине в *OECD 2010*).

Количество природоохранных программ, включенных в 2008 г. в документацию по СПБР/бюджету в рассматриваемых странах, приведено на Рис. 5.2 ниже. Больше всего их у Российской Федерации, 56 программ; на втором месте Армения, 38 программ. Такое большое количество программ вызывает сомнения в способности персонала выполнить их все, равно как и в качестве планирования. В последнее время в Армении Министерство финансов постаралось решить эту проблему, и ему удалось добиться того, что количество программ на одно ведомство резко сократилось.

**Рис. 5.2. Количество природоохранных программ, включенных в СПБР/годовой бюджет**



В разных странах ВЕКЦА среднесрочное бюджетное планирование интегрировано в годовой бюджет в различной степени. То, как среднесрочная перспектива отражена в бюджете природоохранных министерств, показано в Таблице 5.2 ниже. Трудно сказать, какой подход к планированию является наиболее оптимальным, так как это зависит от законодательной базы среднесрочного бюджетного планирования в каждой стране и от потенциала министерств в отношении подготовки среднесрочных бюджетных планов, однако очевидно, что лишь в немногих странах пытаются подготовить подробные финансовые планы на весь период СПБР.

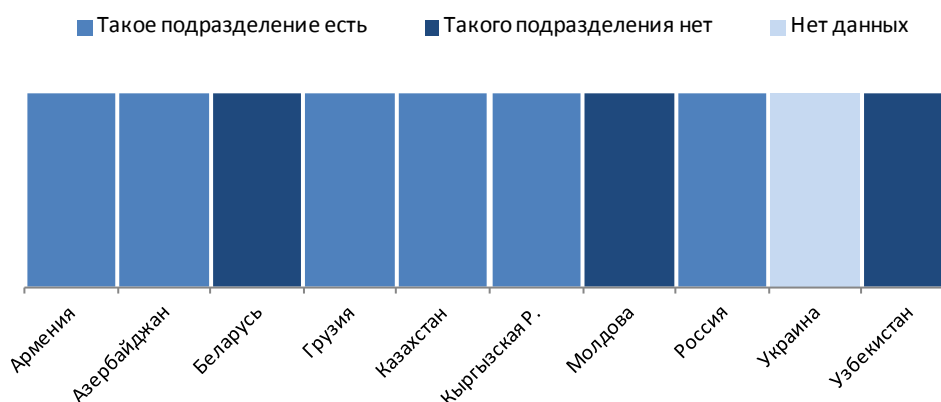
**Таблица 5.2. В какой степени СПБР отражено в бюджетах природоохранных министерств стран ВЕКЦА**

Насколько подробно СПБР отражено в бюджете министерства окружающей среды	Страна
Министерство подробно планирует свой бюджет на весь период СПБР	Армения, Казахстан, Российская Федерация
Министерство планирует свой бюджет на период СПБР лишь на агрегированном уровне	Азербайджан, Кыргызская Республика
Министерство подробно планирует свой бюджет только на следующий бюджетный год, а на последующий период СПБР готовит лишь приблизительные планы	Грузия, Молдова, Узбекистан
Министерство планирует свой бюджет лишь на следующий бюджетный год	Беларусь, Украина (приблизительные планы на год вперед)

### Разработка природоохранных программ и расчет их стоимости

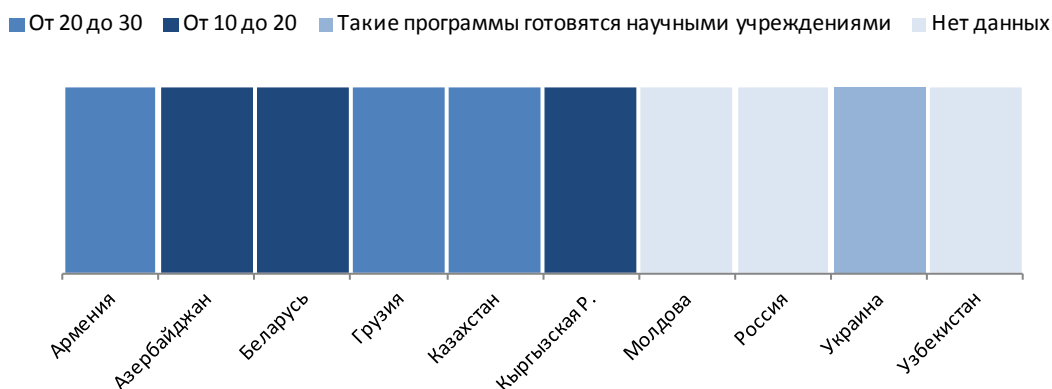
Подготовка документов по СПБР и разработка соответствующих программ требует специально выделенного персонала. В большинстве стран региона созданы специальные подразделения, координирующие подготовку документации по СПБР/бюджету (см. Рис. 5.3 ниже). В Молдове такого специального подразделения нет, но координацией этой деятельности занимается одно из управлений министерства (управление анализа, мониторинга и оценки политики). Тем не менее, согласно нашей информации, только в Армении и Казахстане в штате природоохранных министерств есть сотрудники, занятые исключительно программным бюджетным процессом и планированием (шесть человек в Армении и пять в Казахстане). В остальных случаях эти функции, как правило, возложены на «обычных» сотрудников, выполняющих их параллельно с другими обязанностями.

**Рис. 5.3. Отвечает ли за СПБР отдельное подразделение министерства окружающей среды?**



Молдова и Российская Федерация не предоставили данных о количестве сотрудников, которые заняты подготовкой программ, подлежащих включению в процесс СПБР/бюджетный процесс; в Армении, Грузии и Казахстане их число варьируется в пределах 20 – 30 человек, а в Азербайджане, Беларуси и Кыргызской Республике их меньше 20 (см. Рис. 5.4). Недостаток сотрудников, и что важнее – недостаток квалифицированных сотрудников, способных подготовить реалистичные, экономически продуманные программы, часто называют одной из основных причин низкого качества планирования в странах ВЕКЦА.

**Рис. 5.4. Количество сотрудников, задействованных в подготовке программ**

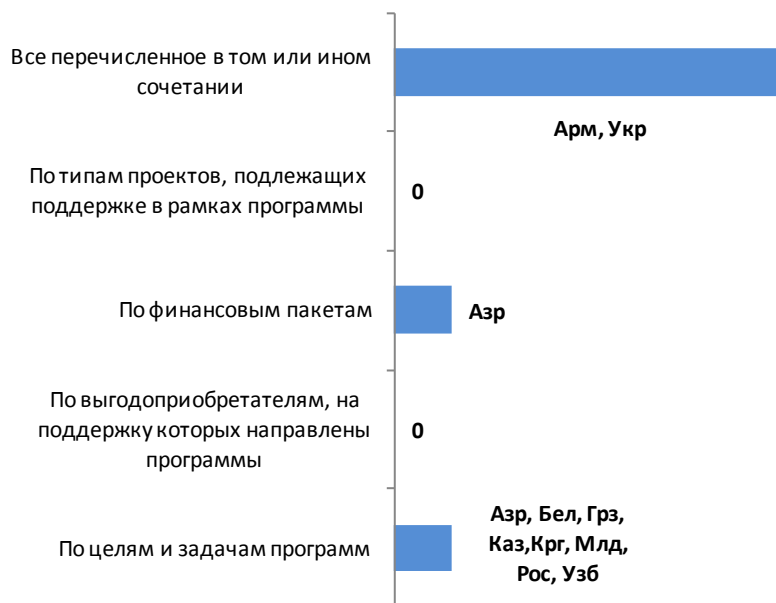


В Украине соответствующие функции переданы одному из научно-исследовательских институтов. Это разумная практика; во многих странах-членах ОЭСР пользуются услугами таких институтов при подготовке программ. Очевидно, что у штатных сотрудников министерств зачастую не хватает ни времени, ни знаний для того, чтобы качественным образом разрабатывать программы и рассчитывать их стоимость. Разумеется, привлечение внешних организаций требует дополнительных затрат, но эти затраты куда меньше, чем потери от внедрения плохо разработанных программ.

Опыт ОЭСР показывает, что у продуманных природоохранных программ с хорошо просчитанной стоимостью гораздо больше шансов получить требуемое финансирование. Хорошо подготовленная и обоснованная программа даже при необходимости сокращения бюджета пострадает не так сильно. Более того, природоохранным ведомствам даже случается получить дополнительные средства на реализацию значимых (и в особенности инновационных) приоритетных проектов. Опыт стран ОЭСР свидетельствует о том, что долгосрочные природоохранные программы (особенно связанные с инвестициями в природоохранную инфраструктуру) явно выигрывают от стабильности, создаваемой среднесрочным планированием расходов, и от того, что правительство строго придерживается финансового потолка, определенного для данного сектора. По мере того, как охрана окружающей среды выдвигается в разряд первостепенных политических приоритетов, на природоохранные мероприятия и программы выделяется все больше средств, однако расходы на экологию, как и любые расходы, должны подчиняться дисциплине, налагаемой среднесрочным бюджетным планированием. Это значит, что цели и доступность ресурсов должны постоянно контролироваться и корректироваться.

Как видно из Рис. 5.5, в большинстве рассматриваемых стран, кроме Армении и Украины, программы природоохранных расходов описываются прежде всего через поставленные цели. В Азербайджане финансовый пакет считается достаточно важным для включения в программный процесс. Даже если финансовый пакет принимается во внимание не систематически, вызывает недоумение, когда страны заявляют, например, что при подготовке программ они используют различающиеся методики расчета расходов. Это одно из противоречий, с которыми мы столкнулись, изучая ответы на вопросы, и которые следует иметь в виду читателю.

**Рис. 5.5. Как определяются среднесрочные программы расходов, выполняемые министерством окружающей среды?**



Хотя подготовкой программ занимаются все министерства, информация на Рис. 5.5 свидетельствует о недостаточном понимании того, что именно она предполагает. Вставка 5.1 содержит краткое описание основных элементов, которые следует учитывать при разработке природоохранных программ, особенно инвестиционных. Наш опыт в регионе ВЕКЦА указывает на то, что в программах, разрабатываемых природоохранными министерствами стран ВЕКЦА, многие из этих элементов зачастую отсутствуют.

#### Вставка 5.1. Важнейшие элементы программы расходов (программы капиталовложений)

Как минимум, любая программа государственных расходов должна включать:

- Четко обозначенные цели и приоритеты: цели должны быть конкретными, поддающимися оценке, реалистичными и привязанными к определенным срокам; приоритеты - немногочисленными и однозначными.
- Четко определенный временной график выполнения программы.
- Расчет предполагаемых расходов для достижения поставленных целей.
- Конкретные источники финансирования.
- Конкретные типы проектов, подлежащих финансированию.
- Четко определенных правомочных благополучателей.
- Четко прописанные условия финансирования, в том числе финансовые инструменты (возможные типы субсидий), требования по софинансированию, максимальный / минимальный уровень поддержки.

А также, в отношении повседневного управления программой:

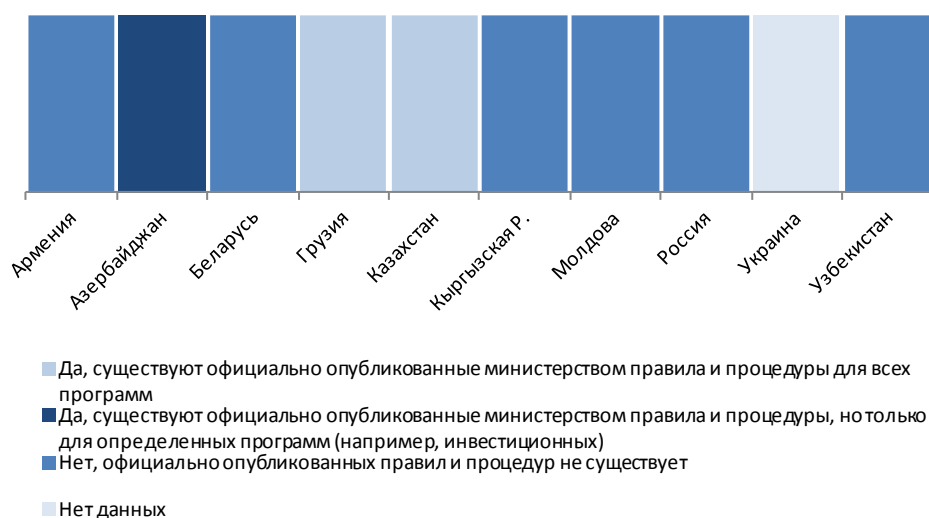
- Четко прописанные принципы, правила и рабочие процедуры управления проектным циклом.
- Четко определенные и надежные критерии оценки, отбора и финансирования инвестиционных проектов.
- Четко определенные правила закупок.
- Выбор оптимального институционального механизма управления программой расходов, который должен обеспечить необходимые ресурсы для реализации целей программы, квалифицированный персонал и инструменты для выполнения программы.
- Показатели результативности организации, выполняющей программу расходов.

Источник: OECD (2007).

Что касается инвестиционных программ, разрабатываемых и выполняемых природоохранными министерствами, большинство рассматриваемых стран, за исключением Кыргызской Республики и Молдовы, сообщают, что выполняют такие программы, однако лишь Беларусь, Грузия, Казахстан и Российская Федерация назвали их количество – одна в Беларуси, 26 в Грузии, 5 в Казахстане и 10 в России. В большинстве случаев специальные подразделения для управления этими программами отсутствуют, а соответствующие функции распределены между «обычными» сотрудниками министерств или, как представляется, между сотрудниками природоохранных фондов (там, где они существуют).

В большинстве стран нет формализованных, официально опубликованных правил и методов оценки и отбора экономически оптимальных проектов (см. Рис. 5.6). Из этого следует, что для отбора проектов для финансирования характерна определенная субъективность. Далее, при отборе проектов принцип экономической эффективности применяется не систематически. Более того, сам этот принцип не всегда понимается надлежащим образом, а если он все же применяется, то в расчет принимается только объем капиталовложений в проекты.

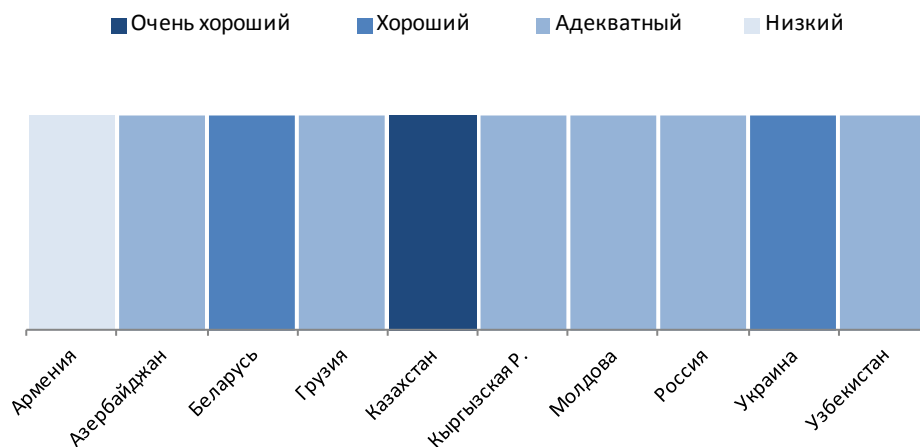
**Рис. 5.6. Наличие правил и процедур оценки и отбора проектов**



На недостаточное понимание процесса разработки программ указывает, например, украинский опыт подготовки многолетних программ расходов. Некоторые проблемы, с которыми столкнулась Украина, типичны для многих стран ВЕКЦА. Они связаны как с разработкой, так и с реализацией программ. Основные сложности суммируются во Вставке 5.2 ниже.

Природоохранным ведомствам стран ВЕКЦА предложили оценить свой потенциал с точки зрения подготовки средне- и долгосрочных программ расходов, и только в Армении Министерство охраны природы оценило его как низкий. В Беларуси и Украине министерства считают его «хорошим», в Казахстане - «очень хорошим», а в Азербайджане, Грузии, Кыргызской Республике, Молдове, Российской Федерации и Узбекистане - «адекватным». Справедлива ли такая оценка? – пусть решают ключевые фигуры в правительствах этих стран (см. Рис. 5.7).

**Рис. 5.7. Как вы оцениваете потенциал министерства окружающей среды с точки зрения подготовки многолетних программ расходов?**



## Вставка 5.2. Реализация многолетних природоохранных программ в Украине

### Низкое качество разработки программ

Представляется, что новые природоохранные программы Министерства экологии и природных ресурсов Украины зачастую повторяют более ранние. В новых программах мало информации о том, как изменились начальные условия, нет анализа новых данных, из года в год осуществляется одна и та же деятельность. При этом программы слишком амбициозны, им не хватает реалистичной оценки затрат. Финансовые стратегии разрабатываются редко, редко проводятся исследования рынка и подготавливаются технико-экономические обоснования программ. В программах отсутствуют четкие и измеримые природоохранные цели, а показатели результативности (особенно в части капиталовложений) на весь период выполнения многолетних программ не согласованы. Отсутствуют внятные определения типов проектов, подлежащих финансированию, и правомочных благополучателей. Не сформулированы требования по софинансированию. Собираются лишь данные по капиталовложениям, а расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание не учитываются. Как правило, программы обсуждаются с другими правительственными структурами, но более широкое обсуждение существующих потребностей и целей программ с участием других заинтересованных сторон имеет место далеко не во всех случаях.

### Слабый потенциал в отношении оценки и отбора проектов

Наиболее слабой стороной работы Министерства является оценка проектов. Критерии оценки и отбора проектов довольно примитивны. Отсутствует надлежащая оценка проектов с точки зрения финансовых затрат, пользы для окружающей среды, экономической эффективности. Заявки в основном проверяются на соответствие существующему законодательству. Проекты, прошедшие оценку, не ранжируются в порядке значимости; отсутствуют правила, определяющие, какие проекты, при недостаточности ресурсов, будут финансироваться в первую очередь.

У Министерства нет возможностей для надлежащей проверки достоверности информации, указанной в заявках. Соответственно, Министерство не может оценить, способны ли исполнители проекта реализовать его должным образом и достичь целей, на которые запрашивается поддержка Министерства. Вследствие этого отсутствует уверенность в том, что Министерство поддерживает экологически и экономически наиболее эффективные проекты. Получается, что Министерство не стимулирует создание в стране потенциала, необходимого для грамотной подготовки проектов. Далее, в отсутствие четких правил, процедур и критериев процесс окончательного отбора проектов носит слишком произвольный характер - по большому счету, его осуществляет кабинет министров, у которого еще меньше информации о проектах и которому поэтому трудно принимать взвешенные решения.

У Министерства не хватает потенциала для эффективного мониторинга и оценки результативности проектов, выполняемых при его поддержке. Хуже того, оно даже не собирает данных о результативности проектов, которые поддерживает. Эту информацию невозможно получить и от других организаций, участвующих в выполнении программ, поэтому значение показателей результативности, сформулированных в программе, остается неясным. Создается впечатление, что в таких показателях просто нет надобности. Все это крайне затрудняет общий мониторинг программ и оценку результатов.

В правительстве понимают, что существующий процесс планирования и реализации инвестиционных программ чрезвычайно усложнен и плохо скоординирован с бюджетным процессом. Отдельное планирование капитальных вложений и текущих расходов (эксплуатация и обслуживание) приводит к негативным результатам, среди которых – незавершенные строительные проекты, затягивание сроков строительства, высокие расходы на эксплуатацию построенных объектов.

Отсутствие потенциала, необходимого для координации и мониторинга выполнения программ, и нечеткое распределение обязанностей по финансированию между различными участниками программ зачастую ведут к дальнейшему ухудшению состояния окружающей среды и сохранению проблем со здоровьем населения. Как правило, инертность и бездействие оборачиваются тем, что в дальнейшем налогоплательщикам и государству придется нести еще более высокие расходы.



## Помощь доноров и механизмы ее предоставления

На протяжении многих лет официальная помощь в целях развития (а также техническая помощь) являлась значимым фактором для стран-реципиентов, особенно в области охраны окружающей среды. Поддерживаемые донорами проекты зачастую были «внебюджетными» и, соответственно, не подчинялись той же дисциплине, что и деятельность, финансируемая из государственного бюджета. Во многих случаях такие проекты имели иные стандарты отчетности и порядок заключения договоров подряда и поставок, что требовало привлечения дополнительного персонала и дублирования функций государственных структур. Теперь эти вопросы решаются через внедрение новых моделей предоставления помощи, таких как поддержка отдельных секторов и прямая поддержка бюджета.

Общая поддержка бюджета – один из инструментов, способный, как считается, решить вышеуказанные проблемы. Он используется уже давно, но наиболее интенсивно – в последние десять лет, и особенно после принятия в 2005 году Парижской декларации об эффективности международной помощи, которая, среди прочего, призывает теснее координировать донорскую помощь с национальными приоритетами стран-партнеров, гармонизировать требования доноров и шире использовать финансовые системы стран-партнеров в процессе управления помощью.

Под общей поддержкой бюджета понимается финансирование бюджета страны-партнера через перечисление средств из внешнего источника финансирования в государственную казну страны-партнера. Эти средства становятся частью общих бюджетных средств страны-партнера и, соответственно, расходуются в соответствии с правилами, установленными ее системой управления государственными финансами. В этом контексте поддержка бюджета включает три основных условия: донор переводит средства в иностранной валюте в центробанк страны-партнера, который затем кредитует государственную казну в эквивалентной сумме в местной валюте; перевод средств центробанку осуществляется только после того, как выполнены оговоренные условия платежа. После того, как перевод сделан, средства, наряду с другими государственными средствами, используются в соответствии с правилами управления государственными финансами страны-партнера.

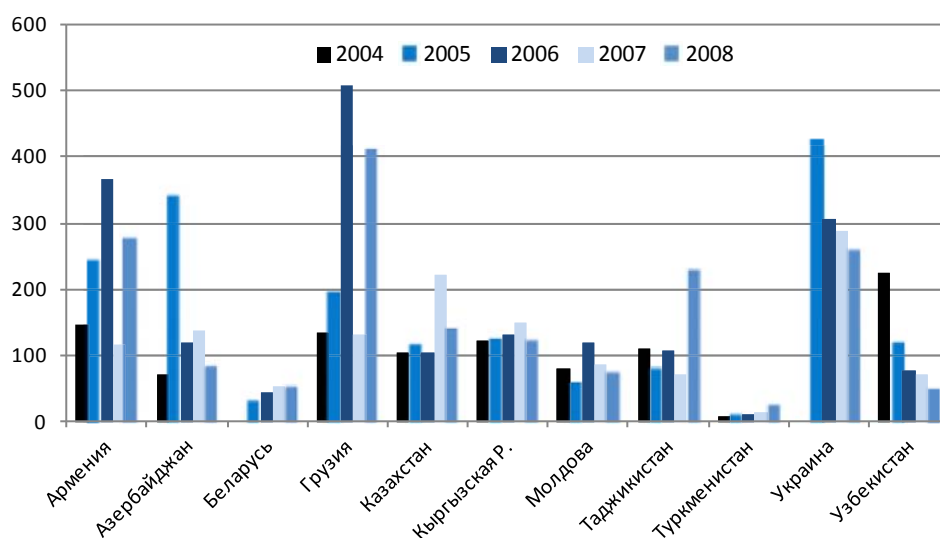
Следует различать общую поддержку бюджета и поддержку бюджета отдельного сектора. В первом случае диалог между донором и партнером сосредоточен прежде всего на общей политике и приоритетных задачах бюджета, а во втором – на специфических задачах данного сектора. Конкретнее, существуют три основных способа поддержки бюджета<sup>1</sup>:

- **Поддержка сектора** – бюджетная поддержка, специально выделенная для конкретного сектора, подсектора или секторальной программы.
- **Общая поддержка бюджета** – поддержка бюджета, направленная на общие меры по борьбе с бедностью, но не в конкретные секторы.
- **Полная общая поддержка бюджета** – не имеет специально обозначенных целей.

Данные о донорской поддержке природоохранного сектора, предоставленные рассматриваемыми странами, чрезвычайно скудны. Возможно, это связано с недостаточной информированностью министерств окружающей среды и министерств финансов об объеме донорской поддержки природоохранного сектора их стран. Собственно, только Армения и Молдова смогли представить данные по потокам донорских средств в природоохранный сектор.

Чтобы получить хоть какую-то информацию о потоках донорских средств в страны ВЕКЦА, мы использовали базу данных отчетной системы стран-кредиторов ОЭСР, в которую все члены ОЭСР передают информацию об объеме помощи разным странам и секторам. На Рис. 5.8 представлен общий объем официальных обязательств доноров, связанных с развитием природоохранного сектора ВЕКЦА с 2004 по 2008 год. Видно, что уровень донорской помощи странам ВЕКЦА имеет тенденцию к снижению, хотя, если эта информация достоверна, в отдельные годы некоторые страны получали весьма существенную помощь. Так, судя по имеющимся данным, в 2008 г. Грузия получила около 400 млн. долларов США донорской помощи на природоохранные цели. Не ясно, на каком уровне (центральном, местном) и на какие цели расходовались эти средства. Также не ясно, почему эта поддержка не была отражена в ответах на наши вопросы. Впрочем, проблемы с учетом информации о донорской поддержке есть не только у стран ВЕКЦА; сами доноры тоже не всегда могут четко сообщить, на что расходовались их средства. Информация от доноров о планируемых и реальных объемах поддержки по-прежнему не очень точна, в чем мы убедились на примере Украины.

**Рис. 5.8. Совокупные обязательства доноров в отношении официальной помощи в целях поддержки природоохранной деятельности, млн. долл. США (в неизменных ценах 2007 г.)**

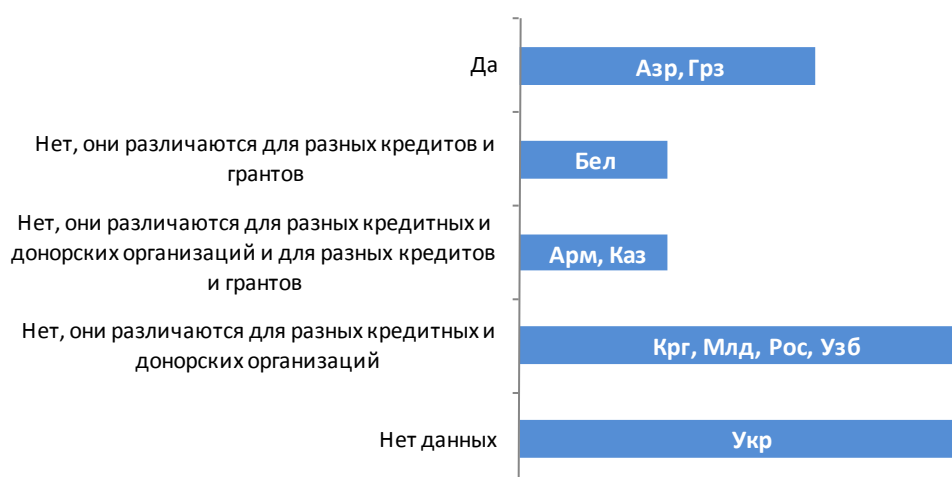


Прямая поддержка бюджета и/или сектора сейчас используется донорами гораздо шире и, как представляется, постепенно замещает собой финансирование отдельных проектов. Например, в 2008 г. в Молдове прямая поддержка бюджета составила около 50% всей донорской поддержки и за трехлетний период, 2006-2008 гг., увеличилась более чем в 6 раз. В Армении сосуществуют все возможные формы донорской поддержки: финансирование отдельных проектов и программ, поддержка секторов и прямая поддержка бюджета. При этом в 2006—2008 гг. доля прямой поддержки бюджета в общем объеме донорской помощи снизилась (с 21,3 до 14,3%). Основываясь только на достаточно ограниченных по объему данных, представленных странами ВЕКЦА в ходе нашего опроса, трудно сделать какие-либо однозначные выводы, однако информация ОЭСР свидетельствует о том, что в последние годы такие доноры как Франция, Германия, Великобритания стали регулярно пользоваться этой формой оказания помощи.

Далее, в ряду источников средств на охрану окружающей среды все важнее становится углеродное финансирование. Углеродное финансирование, как часть общего донорского финансирования, в последние годы имеет тенденцию к росту. Например, в Армении углеродное финансирование (смягчение последствий и адаптация) с 2006 по 2008 год выросло весьма значительно – более чем в два раза. Следует, однако, отметить, что ожидается жесткая конкурентная борьба за средства из фондов углеродного финансирования – и это потребует улучшения финансового планирования, если природоохранный сектор хочет получить доступ к этим ресурсам.

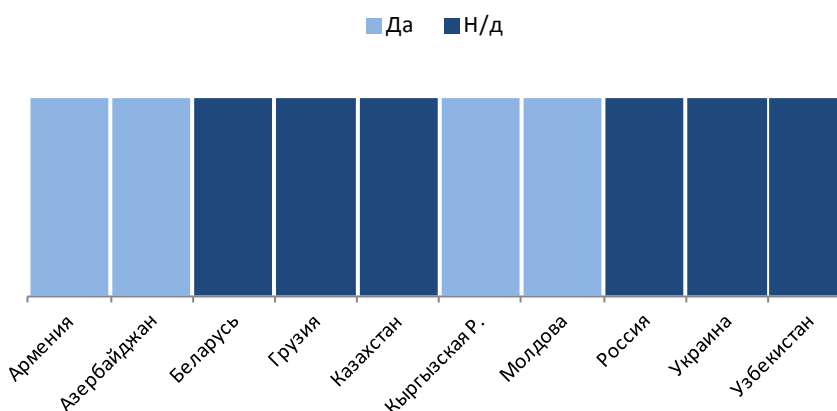
Помимо не вполне ясной ситуации с объемами донорской помощи в природоохранных целях существует ряд других проблем с управлением донорской помощью. В определенных случаях донорская поддержка остается внебюджетной (например, в Азербайджане, Беларуси, Узбекистане, Украине), в других сохраняются различия в процедурах аудита, контроля и отчетности для бюджетных и для донорских средств (см. Рис. 5.9), а в ряде случаев в период планирования годовых бюджетов и подготовки СПБР не всегда возможно прогнозировать объемы ожидаемой донорской помощи.

**Рис. 5.9. Используются ли в отношении бюджетных средств и средств доноров одинаковые процедуры аудита и контроля?**



В тех случаях, когда существуют различия в процедурах аудита, контроля и отчетности для бюджетных и донорских средств, возникает значительная дополнительная нагрузка на государственных служащих при подготовке отчетов об исполнении бюджета. В рамках нового механизма прямой поддержки бюджета доноры обязуются гармонизировать процедуры контроля и отчетности и использовать с этой целью финансовые и управленческие системы соответствующих стран. Например, в Украине денежная помощь доноров правительству и государственному сектору, как правило, включается в годовой бюджет и отражается в отчетах по исполнению бюджета. Правда, это не распространяется на техническую и неденежную помощь. Впрочем, основываясь только на данных настоящего исследования, трудно делать общие выводы и прийти к определенному заключению о том, в какой мере доноры исполняют указанные обязательства.

Рис. 5.10. Если имеет место прямая поддержка бюджета, является ли она предсказуемой?



Столь же непросто прийти к каким-либо выводам относительно стабильности донорской помощи и ее влияния на формирование и исполнение бюджета стран ВЕКЦА - как в целом, так и конкретно в природоохранном секторе. Примечательно, что только четыре страны из десяти (Армения, Азербайджан, Кыргызская Республика и Молдова) сообщают, что на момент подготовки СПБР и бюджета им известен точный объем ожидаемой донорской помощи и график ее предоставления (см. Рис. 5.10). В остальных шести странах, так или иначе, говорят о том, что этот вопрос не является для них существенным. Это может означать одно из двух: либо у этих стран нет опыта использования прямой поддержки бюджета (что не всегда так), либо эта информация не имеет для министерства финансов принципиального характера – возможно, потому что объемы помощи незначительны. В общем, независимо от причины недостаток информации по донорской помощи не может не внушать беспокойства.

В то же время постепенный переход к прямой поддержке бюджета ставит перед министерствами окружающей среды новые сложные задачи, связанные с конкуренцией за доступ к бюджетным ресурсам. Говоря фигурально, этот способ оказания помощи выводит всех на общее игровое поле, где министерства и ведомства разных секторов будут соревноваться за доступ к донорским средствам, вместо того чтобы договариваться о них с донорами самостоятельно. Если вопросы отчетности и прогнозируемости донорской помощи скорее входят в компетенцию министерства финансов, то планирование, разработка и внедрение среднесрочных программ и инвестиционных проектов, соответствующих международному уровню, - это задача природоохранных ведомств. Те доноры, для которых по-прежнему важно, чтобы природоохранный сектор стран ВЕКЦА не оказался на периферии этого процесса, могут потребовать укрепления потенциала сотрудников природоохранных министерств в области управления расходами и поддержать соответствующие мероприятия.

### Необходимость укрепления институционального потенциала

В целом, потенциал природоохранных министерств в сфере планирования, подготовки, финансирования и выполнения многолетних программ оставляет желать лучшего. Особенно это касается сбора информации и данных, которые должны составлять аналитическую и финансовую основу программ; проведения экономического и финансового анализа; разработки правил, принципов и критериев поиска, оценки и отбора экономически эффективных проектов для финансирования; мониторинга и оценки результативности проектов и программ.

Одной из причин относительно низкого потенциала природоохранных министерств стран ВЕКЦА могут быть невысокие, в целом, зарплаты их персонала по сравнению с другими, более влиятельными министерствами, что влечет за собой большую текучку кадров. Низкая зарплата не позволяет привлекать достаточно квалифицированных сотрудников; грамотный персонал не задерживается в министерствах, ищет более высокооплачиваемую работу в частном секторе или в других правительственных структурах. Это происходит во многих странах. Впрочем, другой причиной может быть и отсутствие «спроса» на надлежащую практику в области планирования и выполнения программ расходов.

Имеющийся опыт указывает на то, что природоохранным министерствам стран ВЕКЦА не хватает потенциала, необходимого для разработки программ в соответствии с лучшей международной практикой. Грамотного анализа и реалистичной оценки затрат особенно не хватает инвестиционным программам. Финансовые стратегии разрабатываются редко, редко проводятся исследования рынка и подготавливаются технико-экономические обоснования программ. Программ может быть много, но зачастую в них отсутствуют четкие и измеримые природоохранные цели, а показатели результативности скорее представляют собой простые заявления, которые редко верифицируются и редко используются в дебатах относительно распределения ресурсов, даже внутри природоохранных министерств. В программах капиталовложений зачастую отсутствуют внятные определения типов проектов, подлежащих финансированию, и правомочных благополучателей. Собираются лишь данные по капиталовложениям, а расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание не учитываются и не оцениваются.

В общем, существующий процесс планирования и выполнения инвестиционных программ слишком усложнен и плохо скоординирован с бюджетным процессом. Отдельное планирование капитальных вложений и связанных с ними текущих расходов (эксплуатация и обслуживание) зачастую приводит к негативным результатам, среди которых – незавершенные строительные проекты, затягивание сроков строительства, высокие расходы на эксплуатацию построенных объектов.

Из-за нечеткого, слишком широкого распределения функций, связанных с управлением природоохранной деятельностью, между различными уровнями и ведомствами в странах ВЕКЦА отсутствует необходимый потенциал для надлежащей координации и мониторинга выполнения программ, результатом чего нередко становится дальнейшее ухудшение состояния окружающей среды и проблемы со здоровьем населения. Инертность и бездействие сейчас обернутся тем, что в дальнейшем налогоплательщикам и бюджету придется нести еще более высокие расходы.

Можно предположить, что отсутствие надлежащего потенциала в отношении планирования и управления государственными природоохранными расходами в среднесрочной перспективе, фрагментация соответствующих функций и связанные с этим проблемы с ответственностью и подотчетностью относятся к основным причинам того, что природоохранные программы не получают достаточного финансирования, которое, к тому же, значительно урезается в условиях кризиса.

Министерства финансов стран ВЕКЦА (но также и руководители, принимающие в правительствах ключевые решения) должны играть особую роль в том, что касается финансирования природоохранных программ, включенных в СПБР/годовой бюджетный процесс, и оценки их результативности. В министерствах финансов должны осознать, что природоохранный сектор поддерживает «зеленый рост» экономики их стран, а не является только затратным. Эффективные партнерские отношения требуют того, чтобы в министерствах

финансов лучше понимали проблемы и задачи природоохранного сектора - не ставя его в привилегированное положение, но реалистически оценивая ситуацию. Потенциал министерств финансов должен быть достаточным для того, чтобы грамотно помогать природоохранным ведомствам в отношении расчета расходов на природоохранную деятельность и стоимости природоохранных услуг. Таким образом постепенно должно возникнуть понимание экономической ценности различных результатов природоохранной деятельности. Министерства финансов также могут потребовать от природоохранных ведомств, чтобы те обосновывали свои программы с использованием серьезных рыночных исследований и продуманных стратегий финансирования сектора (в том числе, когда это нужно, и в отношении масштабных инвестиционных программ). Кроме того, необходимо разработать четкие правила и процедуры среднесрочного пересмотра программ и их возможной корректировки.

Поскольку охрана окружающей среды носит межсекторальный характер, разработка жизнеспособных секторальных стратегий и программ для стран ВЕКЦА является непростой задачей, требующей серьезного укрепления потенциала на разных уровнях управления и в различных государственных ведомствах. Кроме того, в странах ВЕКЦА необходимо продолжать поддержку организаций гражданского общества и частного сектора с тем, чтобы создавать «спрос» на экологические улучшения, что, в свою очередь, повысит значение природоохранной деятельности на политическом уровне.

В целом, международные организации развития играют важную роль в предоставлении консультаций и технической помощи в контексте природоохранной политики. Внедрение СПБР создает условия, когда у доноров появляется новая возможность поддержать укрепление потенциала ведомств, отвечающих за охрану окружающей среды и управление природными ресурсами, с тем чтобы они смогли успешно конкурировать за средства государственного бюджета. Чтобы помочь этим ведомствам эффективнее решать задачи, связанные с СПБР, доноры должны сосредоточить техническую помощь на развитии у персонала природоохранных министерств конкретных навыков и на разработке соответствующего инструментария. Чрезвычайно важно умение оценить экономическую стоимость и пользу любого природоохранного мероприятия, грамотно отчитаться за расходование государственных средств на нужды сектора. Не менее важно развитие информационной базы в поддержку такого анализа. Далее, необходимо поддержать разработку методик и инструкций, направленных на то, чтобы природоохранные программы готовились с учетом их интеграции в СПБР, а впоследствии – в годовые бюджеты стран, чтобы было понятно их значение в контексте борьбы с бедностью. Разработка такого инструментария возможна только при активном содействии министерств финансов соответствующих стран.

## Основные выводы

Предпринятое исследование позволяет сделать следующие выводы:

- Несмотря на наличие СПБР в большинстве рассматриваемых стран, в целом программный процесс в министерствах окружающей среды остается на низком уровне и понимается плохо. Возможно, так дело обстоит не только в природоохранных ведомствах, но фрагментация природоохранного сектора еще более подчеркивает слабость программной деятельности.
- Хотя многие страны направляют значительные ресурсы на разработку программ в развитие среднесрочного бюджетного планирования, стоимость этих программ не рассчитывается надлежащим образом, а программы капиталовложений не поддержаны детальным рыночным анализом и технико-экономическими обоснованиями.

Рассчитываются только данные по капиталовложениям, а затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание не учитываются, из-за чего оценки расходов по программам не представляются достаточно надежными.

- В программах зачастую отсутствуют четкие и измеряемые природоохранные цели и показатели результативности; информация о результатах редко верифицируется или используется в дебатах относительно распределения ресурсов. Таким образом, оценки расходов по программам плохо соотносены с ежегодными бюджетными ассигнованиями.
- Из-за отсутствия продуманных и надежных процедур, правил и критериев и надлежащих институциональных механизмов управление инвестиционными проектами (оценка, отбор и мониторинг) в природоохранных ведомствах стран ВЕКЦА представляется особенно слабым. Ненадлежащее управление программами государственных природоохранных расходов усугубляет проблему распыления государственных ресурсов и зачастую лишает природоохранные министерства возможности аргументировано настаивать на сохранении или увеличении уровня бюджетных ассигнований.
- Наряду с этим снижаются общие объемы донорской помощи странам региона. Обескураживает отсутствие надежных данных о донорской помощи в министерствах окружающей среды, да и в министерствах финансов, а без достоверных данных трудно говорить о предсказуемости помощи, направляемой на прямую поддержку бюджета и поддержку отдельных отраслей, особенно если иметь в виду то, что в ряде стран ВЕКЦА помощь доноров по-прежнему не отражается в бюджете. Все вместе это создает дополнительные сложности с точки зрения исполнения годового бюджета.
- Можно говорить о том, что доноры постепенно переходят от финансирования проектов к прямой поддержке бюджета и поддержке секторов (например, в Армении и Молдове). С новыми подходами доноров связаны не только дополнительные возможности, но и риск дальнейшей маргинализации природоохранного сектора. Для минимизации этого риска странам ВЕКЦА следует развивать систему управления государственными природоохранными расходами в соответствии с передовой международной практикой.
- Все большее значение в регионе получает углеродное финансирование. Очевидно, что за него будет жесткая конкуренция между отраслевыми министерствами, и это потребует дальнейшего укрепления потенциала природоохранных ведомств в отношении разработки многолетних программ и расчета их стоимости.
- Страны ВЕКЦА нуждаются в серьезном развитии потенциала, и донорам надлежит сыграть важную роль в том, чтобы персонал природоохранных органов обладал необходимыми знаниями и компетенциями. Такая помощь может предоставляться при проведении анализа расходов и рыночных исследований, при подготовке технико-экономических обоснований и разработке методик, при организации планирования и управления в сфере расходов в соответствии с надлежащими международными стандартами. Крайне важно с самого начала привлечь к этой работе министерства финансов.

## ПРИМЕЧАНИЯ

1 OECD (2006).

## ОСНОВНЫЕ ИСТОЧНИКИ

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2010), *Medium-term management of green budgets: The case of Ukraine*, OECD, Paris (ОЭСР, 2010 г. Управление природоохранными ассигнованиями в среднесрочной перспективе: пример Украины)

Организация экономического сотрудничества и развития, 2007 г. «Руководство по оценке экологических проектов, финансируемых за счет государственных средств» (*Handbook for appraisal of environmental projects financed from public funds*) ОЭСР, Париж.

OECD (2006), *Harmonising donor practices for effective aid delivery*, OECD, Paris. (ОЭСР, 2006 г. Гармонизация донорской практики для эффективного предоставления помощи)

Spackman, M. (2002), “*Multi-year perspective in budgeting and public investment planning*”, Paper presented at the OECD Global Forum on Sustainable Development: Conference on Financing Environmental Dimension of Sustainable Development, April, OECD, Paris (*Spackman M. 2002 г. Многолетний подход к бюджетному процессу и планированию государственных капиталовложений. ОЭСР*)





## ГЛАВА 6:

### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

*В шестой главе обобщаются результаты исследования, проведенного нами в отношении десяти стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, и излагаются вытекающие из них выводы. Несмотря на то, что разработка и исполнение продуманных и эффективных среднесрочных планов расходов, ориентирующих годовой бюджетный процесс, действительно является трудной задачей, требующей времени и опыта, мы настаиваем на том, что правила и процедуры, положенные в основу среднесрочного планирования бюджетных расходов, представляют собой инструмент, открывающий перед отраслевыми министерствами, включая министерства окружающей среды, новые возможности для совершенствования их финансового планирования и управления. Использование этих возможностей позволит им более успешно конкурировать за бюджетные ресурсы, требующиеся им для выполнения их многолетних программ.*

Начиная эту работу, мы исходили из того, что в поддержку многолетнего бюджетного планирования в регионе, возможно, используются недостаточно развитые системы, и это предположение не подтвердилось. Удивительно, но большинству стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) удалось внедрить всеобъемлющие системы среднесрочного бюджетного планирования за довольно короткое время. Представляется, что в большинстве этих стран уже созданы правовые и политические условия для среднесрочного планирования бюджетных расходов (СПБР), но знания и компетенции, столь необходимые для практического, и успешного, СПБР оставляют желать лучшего. Как обычно, все дело в мелочах.

### *Страны ВЕКЦА добились существенного прогресса в реформировании системы управления государственными финансами ...*

В целом, бюджетный процесс в странах ВЕКЦА стал более всеобъемлющим. Он основан на реалистичных макроэкономических допущениях, что стало возможным благодаря существенному прогрессу в реформировании системы управления государственными финансами. Зачастую на таких реформах настаивали международные финансовые институты, но в некоторых странах (например, в Российской Федерации) реформы действительно отражают желание самого правительства укрепить бюджетно-финансовую дисциплину и повысить качество управления государственными финансами. Довольно успешно проходит и консолидация различных категорий государственных ресурсов (внебюджетных фондов, государственных инвестиционных программ и квазифискальных операций) в бюджетной документации – в том числе, благодаря строгой позиции законодателей и внедрению казначейских систем и единых казначейских счетов. В большинстве стран, охваченных исследованием, ввели полную классификацию государственных доходов и расходов на основе экономической, функциональной, ведомственной кодификации и кодификации по источникам финансирования, и это облегчает анализ социально-экономических результатов государственной политики в области сбора доходов и расходов (впрочем, эти классификации не особо помогают программному подходу к бюджетному процессу). В поддержку реформ во многих странах ВЕКЦА были приняты бюджетные кодексы, вводящие ряд современных концепций и подходов, включая среднесрочное бюджетное планирование и бюджетный процесс, ориентированный на результат.

В большинстве стран ВЕКЦА переходят (или рассматривают эту возможность) ко второму этапу реформирования системы государственных финансов, который, в частности, связан со среднесрочным планированием расходов, программным бюджетированием и бюджетным процессом, ориентированным на результат. Семь стран региона в той или иной форме уже используют СПБР. Это Азербайджан, Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Молдова и Российская Федерация. В этих странах (за исключением России) СПБР представляет собой скользящее планирование, пересматриваемое ежегодно. У Армении самый длительный опыт СПБР, с 1999 года; у Казахстана – самый короткий, с 2008 г. В Армении в течение первых трех лет, то есть до 2002 г., среднесрочным планированием расходов занималось только Министерство финансов, при поддержке доноров. Отраслевые министерства стали привлекать к этому процессу только начиная с 2002 г. Беларусь сейчас работает над своим первым среднесрочным планом, который будет задействован в 2011 г. и охватывает период 2011-2013 гг. Украина и Узбекистан не разрабатывали СПБР, но внедрили в бюджетный процесс некоторые его элементы (двухлетнее программное бюджетирование в Украине, среднесрочное макроэкономическое прогнозирование в Узбекистане). Однако в общем большинство стран ВЕКЦА по-прежнему используют в СПБР и бюджетной документации бюджетную классификацию, принятую в государственной финансовой статистике, а не настоящую программную бюджетную классификацию.

Российская Федерация занимает особое положение – в этом направлении она продвинулась значительно дальше остальных стран и ввела трехлетние бюджеты, последний из которых был утвержден Государственной Думой в 2010 г. Даже среди членов ОЭСР лишь очень немногие страны работают или работали с чем-либо более продолжительным, чем годовые бюджеты, поскольку законодательство большинства стран не разрешает поднимать налоги или утверждать ассигнования более чем на один год. Будет интересно проследить за ходом российского эксперимента и в дальнейшем использовать опыт России.

Что касается рамок среднесрочного бюджетного планирования, то пять стран - Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Молдова и Российская Федерация - заявляют о полном охвате, т.е. среднесрочное планирование охватывает все уровни управления и все секторы, а в Азербайджане и Армении в среднесрочное бюджетное планирование вовлечены только органы центрального правительства. Те же пять стран утверждают, что с самого начала среднесрочное бюджетное планирование внедрялось на уровне всего правительства в целом, из чего следует, что природоохранные министерства также были включены в этот процесс.

Почти все страны регионы в той или иной форме готовят среднесрочные макроэкономические и бюджетно-финансовые прогнозы. Представляется, что в большей степени это относится к странам, где выполняются программы, поддерживаемые Международным валютным фондом. Для укрепления бюджетной дисциплины во многих странах начали вводить фискальные правила и лимиты расходов («сверху вниз») по первоначальным ассигнованиям отраслевых министерств. Об использовании таких фиксированных лимитов или жестких бюджетных ограничений для отдельных государственных органов сообщают Азербайджан, Армения, Грузия, Кыргызская Республика и Молдова. Кажется, эти ограничения весьма эффективны и приносят в процесс распределения ресурсов определенную стабильность и предсказуемость. Далее, большинство стран сообщают о том, что среднесрочное бюджетное планирование/ежегодный бюджетный процесс все больше ориентированы на цели политики. В некоторых странах (Армения, Грузия, Молдова, Кыргызская Республика) созданы институциональные механизмы (отраслевые рабочие группы), определяющие направление подготовки среднесрочных бюджетных планов и способствующие координации этой работы.

В шести странах (Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Молдова, Российская Федерация и, до некоторой степени, Украина) внедрили программную бюджетную классификацию, а Армения активно работает над внедрением полноценного программного СПБР. Очевидно, что программное бюджетирование, как и бюджетный процесс, ориентированный на результат, может вводиться независимо от среднесрочного бюджетного планирования, но на практике заниматься такой сложной и трудоемкой работой, имея в виду рамки только одного года, довольно нецелесообразно. Далее, в большинстве стран введены те или иные показатели результативности или целевые показатели, но в основном они связаны с финансовой информацией и в контексте переговоров о распределении бюджетных средств не имеют серьезного значения.

*... однако внедрение среднесрочного бюджетного планирования почти не повлияло на политические аспекты бюджетного процесса*

В поддержку среднесрочного бюджетного планирования было проведено соответствующее реформирование законодательства, но насколько эти реформы реализованы на практике, т.е. в политической жизни? В общем, представляется, что проведение реформ было условием доноров и международных финансовых институтов, предоставляющих поддержку тем или иным странам; при обсуждении приоритетов политики должностные лица и организации, принимающие политические решения, равно как и законодатели, редко опираются на макроэкономические прогнозы или информацию о результатах деятельности. Среднесрочные бюджетные планы разрабатываются, но не утверждаются парламентами. Зачастую отсутствует четкая связь между среднесрочным планированием бюджетных расходов и годовыми бюджетами. В общем, на политическом уровне не видно особого интереса к современным подходам к организации бюджетного процесса.

Нужно понимать, что полноценное среднесрочное планирование расходов является весьма трудоемким процессом, и если правительство относится к его результатам лишь формально, средства и ресурсы будут потрачены впустую. Более того, такая ситуация приведет к дезориентации персонала и появлению у него циничного отношения к результатам своей работы. Неофициальные данные позволяют предположить, что именно так и происходит в некоторых странах ВЕКЦА. До тех пор, пока при рассмотрении вопросов политики и распределения бюджета законодатели и министры не начнут серьезно учитывать среднесрочную стоимость программ, среднесрочное бюджетное планирование будет оставаться занятием для технических специалистов, имеющим минимальную практическую пользу.

*Тем временем финансовая устойчивость природоохранного сектора уменьшается...*

В течение трех лет, предшествовавших кризису, т.е. в 2006-2008 гг., государственная поддержка природоохранного сектора в регионе ВЕКЦА в абсолютном значении, в целом, увеличивалась. Несмотря на финансовый кризис, охвативший регион в 2008 г., в 2009 г. внутреннее, государственное финансирование природоохранных расходов по сравнению с 2008 г. в абсолютном выражении увеличилось в шести странах – в Азербайджане, Грузии, Казахстане, Кыргызской Республике, Молдове и Российской Федерации. В процентах от ВВП в период 2006-2009 гг. она, в общем, сократилась: согласно полученным нами данным, в 2009 г. государственные природоохранные расходы варьировались от 0,01% ВВП в Грузии до 1,56% ВВП в Узбекистане, у которого среди рассматриваемых стран этот показатель в течение указанного периода был самым высоким. Впрочем, к этим данным следует подходить осторожно: не ясно, как именно страны определяют государственные природоохранные расходы, хотя в большинстве случаев представленные данные включают расходы на национальном уровне.

Следует подчеркнуть, что в странах ВЕКЦА госсектор не может и не должен быть единственным источником природоохранных инвестиций. Реализация принципов «загрязнитель платит» и «потребитель платит» предполагает важную роль бизнеса и потребителей в финансировании природоохранных расходов, особенно по мере того, как государственные инвестиции сокращаются. К сожалению, в ходе нашего исследования мы не смогли получить данные по природоохранным капиталовложениям частного сектора, хотя и так можно предположить, что в регионе ВЕКЦА частный сектор не является основным источником финансирования природоохранных инвестиций.

Далее, хотя в период экономического роста бюджеты природоохранных министерств увеличивались, они по-прежнему неизмеримо меньше бюджетов остальных «неэкономических» секторов – таких как здравоохранение и образование. В процентах от совокупного государственного бюджета в 2009 г. бюджеты природоохранных ведомств варьировались 0,85% (самый высокий уровень) в Грузии до 0,11% (самый низкий) в Узбекистане.

Впрочем, есть нюансы – дело в том, что природоохранные затраты рассредоточены по многим секторам, и дальнейший анализ, с участием отраслевых министерств, позволил бы получить более точную картину. При этом следует иметь в виду не только переход к «зеленой» модели развития, но и отсутствие четких границ этой модели, а также традиционное понимание природоохранной деятельности как борьбы с загрязнением – всё вместе это делает такой анализ очень сложным.

В 2009 г. большая часть средств природоохранных ведомств направлялась на сохранение и защиту природы (Армения, Казахстан), либо на защиту водных ресурсов (Азербайджан, Беларусь, Молдова, Российская Федерация), либо, на третьем месте – управление отходами (Кыргызская Республика, Узбекистан, Украина). Эти страны, за исключением Казахстана, тратили на текущие расходы гораздо больше, чем на капиталовложения, а, например, Грузия в период 2006-2009 гг. почти не осуществляла новых природоохранных инвестиций.

В целом, доступ к источникам финансирования природоохранных инвестиций в регионе ВЕКЦА ограничен. Внутренние финансовые рынки и рынки капитала все еще слабы, а заимствования обходятся дорого, поэтому в большинстве стран ВЕКЦА роль национального финансового сектора в природоохранных инвестициях крайне незначительна. В некоторых, хотя и не во всех, странах ВЕКЦА основными источниками финансирования остаются государство, включая внебюджетные природоохранные фонды (там, где они существуют), и помощь доноров. Новым и, возможно, перспективным источником является углеродное финансирование (включая и смягчение последствий, и адаптацию), и правительствам стран ВЕКЦА следует заняться им на более систематическом уровне.

В период после 2012 г. доноры и международные финансовые институты будут направлять значительные средства на поддержку стран, не входящих в Приложение I Рамочной конвенции ООН об изменении климата (а к этой группе относится большинство стран ВЕКЦА). Представляется, что в будущем механизмы углеродного финансирования будут в значительной степени ориентированы на страновые системы выбора и реализации программ и проектов, и страны, которые смогут накопить потенциал, необходимый для грамотной подготовки программ государственных расходов и разработки экономически эффективных проектов, получат конкурентные преимущества и смогут рассчитывать на международную помощь. Для того, чтобы такие программы были успешными, они также должны быть интегрированы в национальные стратегии развития и среднесрочный бюджетный процесс. Кроме того, у правительств стран ВЕКЦА должно быть желание внедрять в управление государственными расходами надлежащую практику, ключевыми составляющими которой являются ответственность, подотчетность, прозрачность и эффективность. Таким образом, укрепление административного потенциала в данной сфере будет иметь для стран ВЕКЦА решающее значение в том, что касается доступа к международному углеродному финансированию.

*...а государственные природоохранные расходы остаются чрезмерно фрагментированными и недостаточно прозрачными*

Одной из острейших проблем остается нехватка (надежных) данных. Агрегированные данные, в общем, получить можно, чего нельзя сказать о подробной информации о расходах в разбивке по компонентам окружающей среды / направлениям природоохранной деятельности. Страны ВЕКЦА до сих пор не организовали сбор природоохранных данных и отчетность в соответствии с принятыми международными стандартами (в частности, стандартами ОЭСР или Евростат), и это по-прежнему является слабым местом их природоохранной политики. Некоторые страны не смогли предоставить достаточную и надежную информацию по государственным расходам, и это вызывает серьезные сомнения в качестве, устойчивости и убедительности программ, разрабатываемых, выполняемых и поддерживаемых соответствующими природоохранными ведомствами. Не имея основных данных и не вполне понимая, что финансируется на национальном, а что на местном уровне, могут ли они эффективно разрабатывать программы, дополняющие прочие источники финансирования? Следует иметь в виду, что в рамках среднесрочного планирования расходов проблемы такого рода только усугубляются, поскольку СПБР требует хорошо разработанных и тщательно просчитанных по стоимости программ.

*Из-за недостаточного потенциала природоохранный сектор лишь в незначительной степени выигрывает от реформирования системы управления государственными финансами*

В большинстве стран СПБР внедрялось как целостный подход на уровне всего правительства, и природоохранные министерства были полностью интегрированы в этот процесс. Хотя, как правило, эти министерства имеют обширный опыт подготовки стратегий и мер политики, их навыки программного планирования представляются не столь значительными. К подготовке программ, в том числе и для включения в среднесрочное планирование расходов, привлечены многие сотрудники министерств, но зачастую у них нет надлежащего понимания того, что от них требуется. Во всех странах ВЕКЦА разрабатываются многочисленные программы, особенно так называемые целевые природоохранные программы, но лишь в немногих случаях их стоимость рассчитывается должным образом и они поддержаны соответствующими мерами реализации – финансовыми стратегиями, рыночным анализом или технико-экономическими обоснованиями. В программном процессе редко используются такие аналитические инструменты как оценка затрат и модели, позволяющие оценивать затраты и выгоды или эффективность затрат. Предварительные оценки недостаточно точны и надежны; далеко не всегда очевидны бюджетно-финансовые и экономические последствия выполнения программ. Этим и объясняется привычное отсутствие надлежащей взаимосвязи между такими оценками и ежегодными бюджетными ассигнованиями.

Зачастую программы не предусматривают четких и измеряемых целей природоохранной деятельности и ее позитивных результатов; показатели эффективности (особенно в том, что касается капиталовложений) не согласованы на весь период выполнения программы. В общем, рассчитываются только данные по капиталовложениям, а затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание не учитываются, из-за чего многие природоохранные программы просто не вызывают доверия.

К сожалению, реальность такова, что у других, более влиятельных министерств, даже не имеющих достаточного потенциала для подготовки программ, все же есть возможность получить более адекватное финансирование просто в силу существующих политических приоритетов. Следовательно, природоохранным ведомствам стран ВЕКЦА необходимо научиться должным образом разрабатывать программы, рассчитывать их стоимость, аргументировано защищать их в терминах экологии и экономики, в общем, действовать в соответствии с принятой международной практикой, и тогда они смогут переломить эту тенденцию. Очевидно, что независимо от среднесрочного планирования или его отсутствия подготовка бюджета и распределение ресурсов во многом являются именно политическим процессом, и относительно низкий потенциал природоохранных министерств в отношении тщательной разработки и экономического обоснования многолетних программ, расчета их стоимости, реализации программ и финансирования экономически эффективных проектов является, пожалуй, одной из причин низкой бюджетной поддержки природоохранного сектора. Недостаточно качественная программная деятельность будет способствовать дальнейшей маргинализации природоохранных целей в контексте приоритетов правительства. В то же время необходимо понимать, что надлежащая разработка природоохранной программы в соответствии с принципами среднесрочного бюджетного планирования не гарантирует увеличения финансирования; это обязательное, но не единственное условие.

*Проблемы процедурного и организационного характера ограничивают возможности сектора в отношении освоения выделяемых ассигнований*

Природоохранные ведомства нескольких стран ВЕКЦА сообщают о том, что они не смогли освоить даже те небольшие средства, которые им удалось получить из бюджета. Вероятно, это указывает на проблемы с управлением расходами. Специально выделенный персонал, отвечающий за подготовку СПБР и его координацию, есть только в Армении и Казахстане. В остальных странах эти функции возложены на «обычных» сотрудников, выполняющих их наряду с другими обязанностями.

Особенно слабым в регионе ВЕКЦА представляется управление инвестиционными проектами. В целом, в странах ВЕКЦА отсутствуют четкие и надежные процедуры, правила и критерии в поддержку проектного цикла, а критерии оценки и отбора – слишком общие. Эффективность затрат не относится к основополагающим критериям оценки проектов, поэтому отнюдь не очевидно, что для государственной поддержки действительно выбираются экономически наиболее эффективные проекты. То, что в большинстве стран ВЕКЦА нет специально выделенного персонала, отвечающего за управление (оценка, отбор, мониторинг) инвестиционными программами и проектами и их мониторингом, препятствует появлению в соответствующих организациях критической массы навыков и компетенций, необходимых для должной подготовки проектов и управления ими; в свою очередь, ненадлежащее управление программами государственных природоохранных расходов усугубляет проблему распыления государственных ресурсов и зачастую лишает природоохранные министерства возможности аргументировано настаивать на сохранении или увеличении уровня бюджетных ассигнований. Эти проблемы особенно сказываются на возможностях доступа к международному углеродному финансированию, поскольку в этой сфере министерства окружающей среды зачастую не рассматриваются как предпочтительные партнеры. Таким образом, странам ВЕКЦА следует и дальше совершенствовать практику разработки программ и проектов и управления природоохранными расходами в соответствии с надлежащими международными стандартами.



### *Новые подходы доноров не только открывают дополнительные возможности, но и увеличивают риск дальнейшей маргинализации природоохранной деятельности*

Что касается помощи доноров, то сейчас они переходят от финансирования проектов к прямой поддержке бюджета и/или отдельных отраслей. Например, в 2008 г. в Молдове прямая поддержка бюджета составила около 50% всей донорской помощи, и для Молдовы доля прямой поддержки бюджета за три года (2006-2008 гг.) выросла более чем в шесть раз. Армения получает донорскую помощь во всех возможных формах – это финансирование программ и проектов, поддержка отдельных отраслей в целом и прямая поддержка бюджета. Интересно, что за 2006-2008 гг. доля прямой поддержки бюджета в общем объеме донорской помощи для Армении сократилась с 21,3% до 14,3%. Довольно ограниченные данные, представленные странами при заполнении анкеты, не позволяют нам прийти в этом отношении к каким-то окончательным выводам. Следует заметить, что информация доноров тоже не систематизирована и не дает исчерпывающей информации. Вместе с тем, данные ОЭСР указывают на то, что в последние годы такие доноры как Великобритания, Германия и Франция регулярно прибегают к прямой поддержке бюджета стран-получателей помощи.

Новая практика доноров создает для природоохранных министерств дополнительные трудности в конкуренции за средства бюджета, поскольку им нужно научиться работать с этим новым инструментом. Есть указания на то, что в странах ВЕКЦА не вполне уверенно чувствуют себя в том, что касается, например, поддержки бюджета сектора. Как показывает опыт Молдовы и Украины, отсутствие грамотных финансовых стратегий и финансовых планов в отношении использования донорских средств серьезно затрудняет доступ к ресурсам доноров. Пока министерства не усовершенствовали свои системы управления расходами, велика вероятность того, что они по-прежнему будут маргинализированы и лишатся доступа к средствам доноров. Со своей стороны, доноры могут поддержать развитие надлежащего государственного управления, способствуя политическому диалогу и активно участвуя в отраслевых рабочих группах, отвечающих за подготовку секторальных среднесрочных бюджетных планов.

Наряду с бюджетом и внебюджетными природоохранными фондами важным источником финансирования природоохранной деятельности становится углеродное финансирование. В последние годы доля углеродного финансирования растет и относительно общих объемов донорской помощи. Так, в Армении за период с 2006 г. по 2008 г. оно (смягчение последствий и адаптация) увеличилось более чем вдвое. Необходимо отметить, что конкуренция за ресурсы, связанные с углеродным финансированием, будет ужесточаться, и это является еще одним аргументом в пользу того, чтобы природоохранные ведомства совершенствовали свое финансовое планирование, если они хотят иметь доступ к этому источнику.

### *Насущная необходимость развития технических компетенций и повышения прозрачности*

Развитие технических компетенций, относящихся к подготовке программ, определению целевых показателей и показателей эффективности, а также совершенствование управления проектным циклом даст природоохранным министерствам опыт, навыки и знания, которые сделают их более привлекательными в качестве получателей финансирования. Донорам отведена важнейшая роль в этом процессе – им следует поддержать такую методологическую работу и укрепление потенциала стран, с которыми они сотрудничают.

Само по себе среднесрочное планирование бюджетных расходов нейтрально по отношению к отдельным отраслям, и для природоохранных министерств стран ВЕКЦА это может означать равные условия с остальными секторами. Природоохранные министерства выиграют от этой ситуации, если они захотят и смогут изменить свои традиционные подходы к подготовке среднесрочных и долгосрочных программ и годовых бюджетов, а доноры эффективно поддержат страны, желающие усовершенствовать свою практику управления государственными природоохранными расходами. В иных обстоятельствах кризис становится подходящим моментом для внедрения и укрепления системы многолетнего бюджетного планирования, консолидации государственного бюджета, надлежащей приоритизации мер политики и создания здоровой системы государственного финансирования, на которую экономика будет опираться после преодоления кризиса. Если правительства и парламенты хотят усовершенствовать систему государственных финансов и приблизить ее к международным стандартам, им следует развивать «спрос» на надлежащую практику управления государственными расходами – в том числе, в природоохранном секторе.

### *Требуются аналитические инструменты в поддержку экологической эффективности в контексте среднесрочного планирования бюджетных расходов*

Необходимо, чтобы министерства окружающей среды совместно с министерствами экономики и финансов подготовили для всего правительства методологию оценки процесса СПБР. Такая методология должна применяться ко всем природоохранным программам, разрабатываемым различными министерствами и ведомствами. Следует определить четкие правила и процедуры среднесрочного пересмотра и корректировки программ и четко разграничить ответственность между всеми сторонами, причастными к их выполнению. Полагаем, что такой подход поможет преодолеть чрезмерную фрагментацию природоохранной деятельности.

### *Основные рекомендации*

Основные рекомендации, вытекающие из результатов проведенного исследования, касаются среднесрочного бюджетного планирования в общем и его применения в природоохранном секторе в частности. Для того, чтобы представить эти рекомендации четче и понятнее, мы разделили их на три части, соответствующие конкретным целевым группам: это правительства стран ВЕКЦА, министерства окружающей среды и доноры.

#### *Рекомендации правительствам стран ВЕКЦА*

- До перехода к полномасштабному среднесрочному бюджетному планированию внедрить среднесрочную структуру для прогнозирования доходов и расходов бюджета (прогнозное СПБР). Такая структура должна быть основана на самых современных эконометрических моделях, быть прозрачной и четко отражать уровень финансовых обязательств правительства.
- Применительно к СПБР и годовому бюджетному процессу постепенно отказаться от бюджетной классификации, принятой в государственной финансовой статистике. Она вполне подходит для целей статистики, но не для программного СПБР.
- Ориентируясь на передовую международную практику, на уровне правительства в целом разработать и внедрить методологию подготовки среднесрочных природоохранных программ и гармонизировать соответствующие требования.

Разработать четкие правила и процедуры среднесрочного пересмотра программ и их корректировки, предусматривающие, среди прочего, возможность постепенного усовершенствования принципов оценки результативности программ и их мониторинга по мере накопления соответствующего опыта.

- Провести серию мероприятий, направленных на то, чтобы разъяснить ответственным сотрудникам отраслевых министерств и, возможно, членам парламента концепцию программного СПБР. Использовать возможности такого политического диалога для повышения «спроса» на надлежащие подходы в сфере управления государственными расходами, включая природоохранные.
- Привлекать другие заинтересованные группы к политическому диалогу о необходимости совершенствования среднесрочного бюджетного процесса, поскольку такие группы могут обеспечить широкую общественную поддержку реформированию системы государственных финансов. Их участие в этом диалоге также будет способствовать более эффективной коммуникации между различными подразделениями правительства – в частности, между министерством финансов и отраслевыми министерствами – и свидетельствовать о серьезном отношении правительства к совершенствованию бюджетного процесса.

#### *Рекомендации природоохранным ведомствам стран ВЕКЦА*

- Совершенствовать разработку программ в соответствии с передовой международной практикой. Среди прочего, это требует трансляции целей программ в реалистичные и измеримые плановые задачи и показатели результативности; определения оптимального уровня субсидий, который будет стимулировать различные стороны к выполнению природоохранных мероприятий; использования четких и обязательных критериев правомочности, оценки и отбора инвестиционных проектов, подлежащих финансированию.
- В соответствии с надлежащими международными стандартами разрабатывать для государственных и частных организаций системы сбора данных и отчетности. При подготовке реформ в сфере сбора природоохранной статистической информации в качестве моделей можно использовать Евростат и систему ОЭСР.
- При подготовке программ широко и систематически использовать инструменты финансового анализа (секторальные финансовые стратегии, исследования рынка, технико-экономические обоснования проектов) и на их основе рассчитывать стоимость программ.
- Повышать прозрачность государственных расходов за счет совершенствования требований по отчетности и раскрытию информации, а также за счет совершенствования систем внутреннего и внешнего аудита. Повышать качество мониторинга природоохранных бюджетных расходов исходя из заявленных целей и задач программ. Регулярно (раз в 2-3 года) проводить общую оценку хода выполнения программ и их результатов.
- Организовать регулярный мониторинг и оценку проектов (особенно инвестиционных), выполняемых при поддержке природоохранного министерства, с точки зрения их технической, финансовой и экологической эффективности.

- Обеспечить укрепление потенциала природоохранных министерств и обучение их сотрудников в том, что касается разработки программ и управления проектным циклом, развивая экономические, финансовые, инженерно-технические компетенции персонала. Очень важно непосредственное и активное участие министерства финансов в этой работе.
- Разработать и вести базу данных по всем программам государственных природоохранных расходов, включая программы и проекты, выполняемые при участии доноров; регулярно готовить соответствующую отчетность по результатам и финансовую отчетность. Такая отчетность должна быть публичной, с удобным доступом (например, на сайтах министерств).

#### *Рекомендации донорам*

- Своевременно и точно информировать страны о суммах и сроках предоставления помощи. Если речь идет о помощи на природоохранные цели, надлежащим образом информировать министерство финансов/экономики и министерство окружающей среды. Это тем более важно, когда помощь направляется не через организации национального уровня.
- Согласовывать свои приоритеты с национальными приоритетами стран-получателей помощи и с их национальными системами (включая, например, процедуры оценки и отчетности, правила в сфере закупок).
- Поддерживать страны ВЕКЦА в их усилиях по укреплению потенциала ведомств, отвечающих за охрану окружающей среды и природопользование, в отношении разработки природоохранных программ и расчета их стоимости, что поможет этим ведомствам эффективнее конкурировать за средства бюджета. В частности, доноры могут помочь странам ВЕКЦА в подготовке и проведении соответствующих аналитических исследований, разработке методик, совершенствовании информационных систем.

## ПРИЛОЖЕНИЕ А: СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОЙ КЛАССИФИКАЦИИ

**Постатейная классификация:** Расходы структурируются по объекту в соответствии с применяемыми категориями административного контроля, например: заработная плата, командировочные, телефон, офисные материалы.

**Функциональная классификация:** Деятельность и расходы системы государственного управления структурируются в соответствии с их целью, например: охрана правопорядка, оборона, образование, здравоохранение, транспорт, связь. Стандартная функциональная классификация Организации Объединенных Наций, используемая при подготовке национальных счетов и государственной финансовой статистики, различает 14 основных групп, 61 группу и 127 подгрупп.

**Экономическая классификация:** Финансовые операции системы государственного управления структурируются в соответствии с их экономическим эффектом. Различаются: капитальные и текущие расходы и доходы, субсидии, государственные трансферты семьям и государственным учреждениям, уплата процентов и финансовые операции. Эта классификация используется в Статистике государственных финансов, составляемой Международным валютным фондом.

**Ведомственная классификация:** Расходы структурируются по учреждениям, ответственным за управление средствами. Структура ведомственной классификации варьируется в зависимости от страны – как и количество и административный уровень получателей бюджетных средств.

**Программная классификация:** Расходы структурируются по программам, которые рассматриваются как комплекс мероприятий, осуществляемых для достижения одних и тех же целей. Программная классификация может совпадать с разбивкой в соответствии с административной классификацией или пересекать хозяйственно-административные единицы.

**Территориальная классификация:** Доходы и расходы структурируются в соответствии с географической зоной, которую затрагивает эффект финансовой операции.

Источник: По материалам Schiavo–Campo and Tommasi (1999).

## **ЧАСТЬ II:**

### **ИНФОРМАЦИЯ ПО ОТДЕЛЬНЫМ СТРАНАМ**

## АРМЕНИЯ

### 1. Основные макроэкономические показатели

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Население, млн. человек	3,211	3,214	3,218	3,221	3,227	3,234	3,267
ВВП, млрд. долл. США, в текущих ценах	2,807	3,577	4,900	6,384	9,206	11,917	8,714
ВВП на душу населения, долл. США, в текущих ценах	874	1113	1523	1982	2853	3685	2668
ВНД на душу населения, по ППС (по текущему курсу долл. США)	3170	3590	4210	4940	5750	6310	..
Реальный рост ВВП, в %% к предыдущему периоду	14,0	10,5	13,9	13,2	13,7	6,8	-14,4
Общие налоговые поступления в госбюджет, в %% ВВП	14,0	14,0	14,3	14,4	16,0	17,0	..
Общие государственные расходы, в %% ВВП	18,9	17,1	17,6	20,0	22,4	21,7	..
Дефицит/профицит госбюджета, в %% ВВП	-1,1	-1,8	-2,6	-2,8	-2,3	-1,4	-1,5
Государственный долг, в %% ВВП	40,9	51,5	39,7	34,3	20,5	20,0	..
Сальдо платежного баланса, млрд. долл. США	-0,191	-0,020	-0,051	-0,117	-0,589	-1,372	-1,205
Сальдо платежного баланса, в %% ВВП	-6,8	-0,5	-1,1	-1,8	-6,4	-11,5	-13,8
Сальдо торгового баланса, млн. долл. США	-434,1	-457,9	-588,0	-896,0	1600,0	2649,0	2160,0
Внешний долг, в %% ВВП	63,7	52,2	38,0	32,2	23,9	..	..
Внешний долг, в %% объема товаров и услуг	197,9	189,7	139,1	135,9	123,8	..	..
Внутренние кредиты, выданные банками, в %% ВВП	5,6	6,7	8,8	8,1	12,1	16,7	..
Помощь, в %% ВНД	8,8	6,9	3,4	3,3	3,7	2,4	..
Чистый приток ПИИ, млн. долл. США	121	246	233	450	701	925	700
Среднегодовая инфляция потребительских цен, в %% к предыдущему году	4,7	7,0	0,6	2,9	4,4	9,0	3,4
Валовый прирост основных фондов, в %% ВВП	23,0	23,9	29,8	35,5	36,9	40,0	..
Уровень безработицы на конец года, в %% от трудовых ресурсов	10,1	9,6	7,9	7,2	7,1	6,3	..

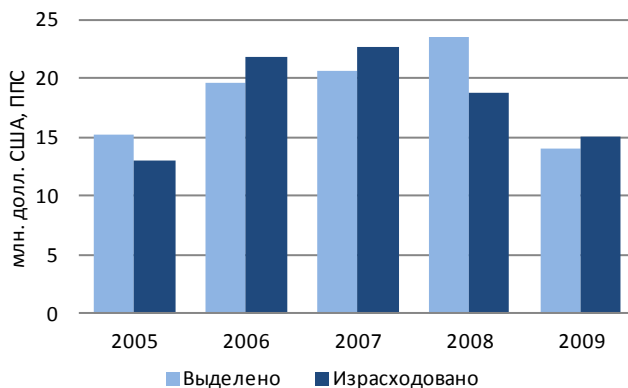
*Источники:* ЕБРР, «Доклад о процессе перехода, 2009 год» (EBRD. Transition Report 2009); МВФ, «Перспективы развития мировой экономики. База данных, 2010 год» (IMF. World Economic Outlook database 2010); Всемирный банк, «Показатели мирового развития» (World Bank. World Development Indicators database).

## 2. Динамика основных показателей

Армения. Министерство охраны природы:  
государственное финансирование и помощь доноров



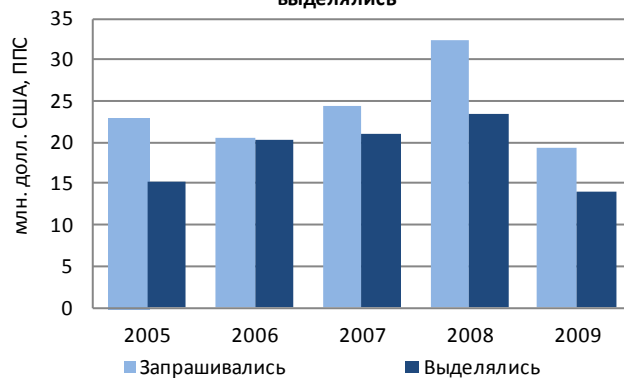
Армения. Бюджет Министерства охраны природы:  
выделенные и освоённые ассигнования



Армения. Исполнение госбюджета  
(в %, израсходованные и выделенные средства)



Армения. Бюджет Министерства охраны природы:  
какие ассигнования запрашивались, какие выделялись



Армения. Совокупные государственные  
природоохранные расходы





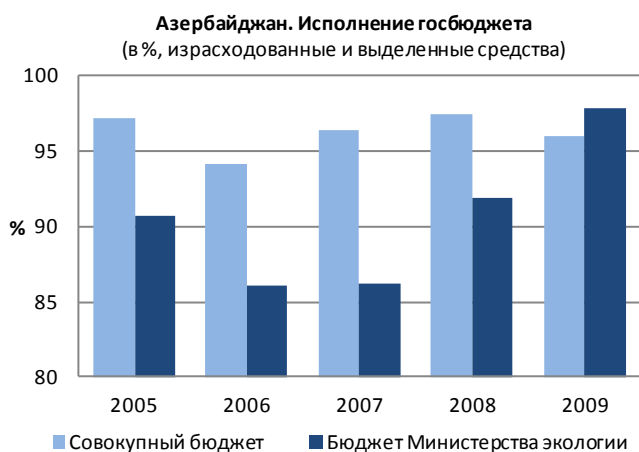
## АЗЕРБАЙДЖАН

### 1. Основные макроэкономические показатели

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Население, млн. человек	8,423	8,518	8,613	8,707	8,802	8,897	8,968
ВВП, млрд. долл. США, в текущих ценах	7,28	8,68	13,25	21,03	33,09	46,38	43,11
ВВП на душу населения, долл. США, в текущих ценах	874,1	1112,8	1523,1	1982,1	2853,3	3684,6	2667,6
ВНД на душу населения, по ППС (по текущему курсу долл. США)	2910	3200	3940	5380	6630	7770	..
Реальный рост ВВП, в %% к предыдущему периоду	10,5	10,2	26,4	34,5	25,0	10,8	9,3
Общие налоговые поступления в госбюджет, в %% ВВП						16,74	
Общие государственные расходы, в %% ВВП	28,5	25,9	22,7	27,4	27,4	27,6	
Дефицит/профицит госбюджета, в %% ВВП	-0,8	1,0	2,6	-0,2	2,4	25,5	9,2
Государственный долг, в %% ВВП	20	18,6	14,2	10,8	9,4	9,7	
Сальдо платежного баланса, млрд. долл. США	-2,021	-2,589	0,167	3,708	9,019	16,454	10,173
Сальдо платежного баланса, в %% ВВП	-27,8	-29,8	1,3	17,6	27,3	35,5	23,6
Сальдо торгового баланса, млн. долл. США	-98	162	3299	7745	15224	23010	7957
Внешний долг, в %% ВВП	37,7	40,2	32,8	23,2	18,6	13,8	..
Внешний долг, в %% объема товаров и услуг	89,8	82,4	52,2	35,5	26,3	20,2	..
Внутренние кредиты, выданные банками, в %% ВВП	9,4	10,9	11,2	13,1	17,2	17,1	..
Помощь, в %% ВНД	4,4	2,2	1,87	1,12	0,81	0,57	..
Чистый приток ПИИ, млн. долл. США	2353	2351	458	-1301	-5201	-555	-903
Среднегодовая инфляция потребительских цен, в %% к предыдущему году	2,2	6,7	9,7	8,4	16,6	20,8	1,5
Валовый прирост основных фондов, в %% ВВП	52,88	57,71	41,31	29,70	21,40	20,09	..
Уровень безработицы на конец года, в %% от трудовых ресурсов	..	9,0	8,1	6,8	6,5	4,3	..

Источники: ЕБРР, «Доклад о процессе перехода, 2009 год» (EBRD. Transition Report 2009); МВФ, «Перспективы развития мировой экономики. База данных, 2010 год» (IMF. World Economic Outlook database 2010); Всемирный банк, «Показатели мирового развития» (World Bank. World Development Indicators database).

## 2. Динамика основных показателей



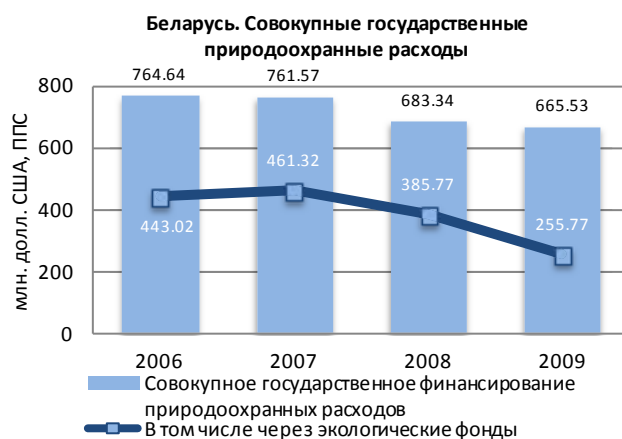
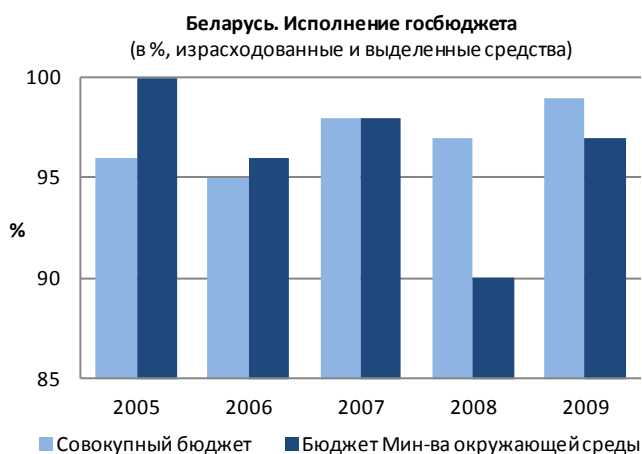
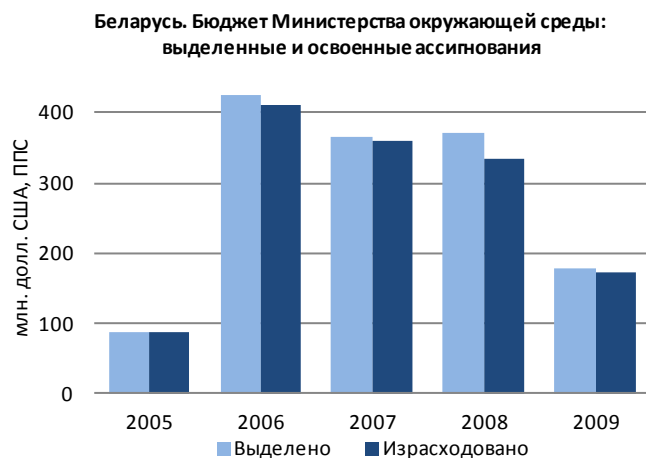
## БЕЛАРУСЬ

### 1. Основные макроэкономические показатели

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Население, млн. человек	9,849	9,800	9,751	9,714	9,690	9,672	9,480
ВВП, млрд. долл. США, в текущих ценах	17,83	22,72	30,21	36,96	45,28	60,30	48,97
ВВП на душу населения, долл. США, в текущих ценах	1810	2318	3098	3805	4672	6235	5166
ВНД на душу населения, по ППС (по текущему курсу долл. США)	6540	7530	8540	9710	10800	12120	..
Реальный рост ВВП, в %% к предыдущему периоду	7,0	11,5	9,4	10,0	8,6	10,0	0,2
Общие налоговые поступления в госбюджет, в %% ВВП	17,7	18,4	20,1	22,2	23,7	25,5	..
Общие государственные расходы, в %% ВВП	47,7	46,0	48,0	48,0	49,0	49,5	..
Дефицит/профицит госбюджета, в %% ВВП	-1,7	0,0	-0,7	1,4	0,4	1,4	0,4
Государственный долг, в %% ВВП	10,4	8,9	8,3	8,8	11,5	13,0	..
Сальдо платежного баланса, млрд. долл. США	0,426	1,193	0,435	-1,448	3,032	5,209	6,326
Сальдо платежного баланса, в %% ВВП	-2,4	-5,2	1,4	-3,9	-6,7	-8,4	-13,1
Сальдо торгового баланса, млн. долл. США	1256	2272	-638	-2269	4071	6111	6285
Внешний долг, в %% ВВП	23,4	21,3	17,1	18,4	28,1	24,6	..
Внешний долг, в %% объема товаров и услуг	36,1	31,5	28,4	30,5	46,1	39,7	..
Внутренние кредиты, выданные банками, в %% ВВП	22,2	21,2	21,8	27,2	26,9	31,5	..
Помощь, в %% ВНД	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	..
Чистый приток ПИИ, млн. долл. США	172	164	305	354	1785	2158	..
Среднегодовая инфляция потребительских цен, в %% к предыдущему году	28,4	18,1	10,3	7,0	8,4	14,8	13,0
Валовый прирост основных фондов, в %% ВВП	23,7	25,3	26,5	29,7	31,4	32,7	..
Unemployment, total, percent of labour force, end of year	3,0	1,9	1,5	1,2	1,0	0,8	..

*Источники:* ЕБРР, «Доклад о процессе перехода, 2009 год» (EBRD. Transition Report 2009); МВФ, «Перспективы развития мировой экономики. База данных, 2010 год» (IMF. World Economic Outlook database 2010); Всемирный банк, «Показатели мирового развития» (World Bank. World Development Indicators database).

## 2. Динамика основных показателей



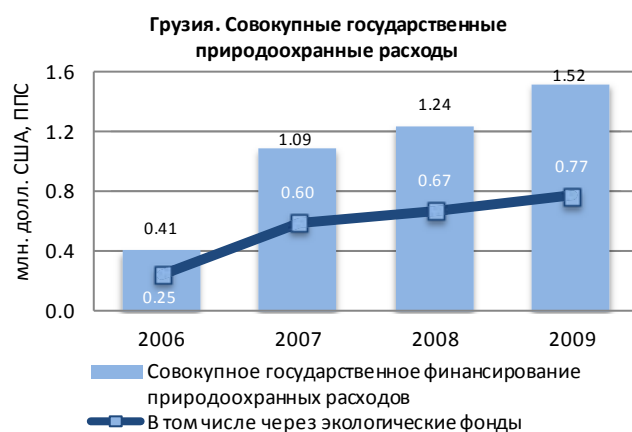
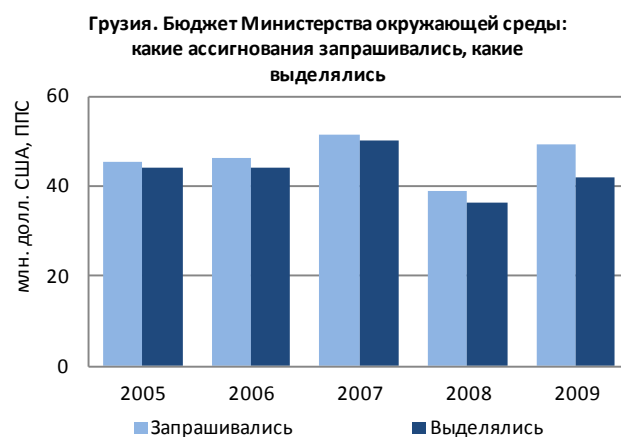
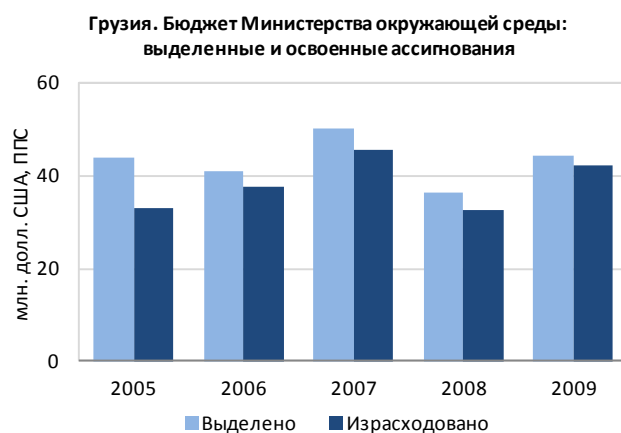
## ГРУЗИЯ

### 1. Основные макроэкономические показатели

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Население, млн. человек	4,343	4,315	4,322	4,401	4,395	4,382	4,385
ВВП, млрд. долл. США, в текущих ценах	4,0	5,1	6,4	7,8	10,2	12,9	10,7
ВВП на душу населения, долл. США, в текущих ценах	919	1188	1484	1765	2326	2937	2448
ВНД на душу населения, по ППС (по текущему курсу долл. США)	2800	3130	3560	4120	4730	4920	..
Реальный рост ВВП, в %% к предыдущему периоду	11,10	5,85	9,60	9,38	12,34	2,31	-4,00
Общие налоговые поступления в госбюджет, в %% ВВП	7,03	9,93	12,11	15,45	17,72	23,82	..
Общие государственные расходы, в %% ВВП	18,7	19,4	24,9	29,2	33,5	37,1	..
Дефицит/профицит госбюджета, в %% ВВП	-2,5	2,3	-1,5	-3,0	-4,2	-6,4	-9,4
Государственный долг, в %% ВВП	61,5	47,0	36,6	28,9	22,9	..	..
Сальдо платежного баланса, млрд. долл. США	-0,383	-0,354	-0,710	-1,175	-2,009	-2,915	-1,312
Сальдо платежного баланса, в %% ВВП	-7,4	-8,3	-9,8	-13,7	-19,7	-22,7	-16,1
Сальдо торгового баланса, млн. долл. США	-598	-719	-1214	-2019	-2896	-3894	-2670
Внешний долг, в %% ВВП	49,0	39,2	33,3	25,7	30,8	35,6	..
Внешний долг, в %% объема товаров и услуг	151,7	111,4	106,9	77,8	106,0	127,9	..
Валовый прирост основных фондов, в %% ВВП	26,67	27,46	28,07	25,56	25,72	22,47	..
Помощь, в %% ВНД	5,7	6,0	4,5	4,5	3,7	7,0	..
Чистый приток ПИИ, млн. долл. США	335	492	453	1170	1750	1564	..
Среднегодовая инфляция потребительских цен, в %% к предыдущему году	4,8	5,7	8,3	9,2	9,2	10,0	1,7
Внутренние кредиты, выданные банками, в %% ВВП	20,2	19,1	21,7	23,9	31,6	32,9	..
Уровень безработицы на конец года, в %% от трудовых ресурсов	11,5	12,6	13,8	..	13,3	..	..

*Источники:* ЕБРР, «Доклад о процессе перехода, 2009 год» (EBRD. Transition Report 2009); МВФ, «Перспективы развития мировой экономики. База данных, 2010 год» (IMF. World Economic Outlook database 2010); Всемирный банк, «Показатели мирового развития» (World Bank. World Development Indicators database).

## 2. Динамика основных показателей



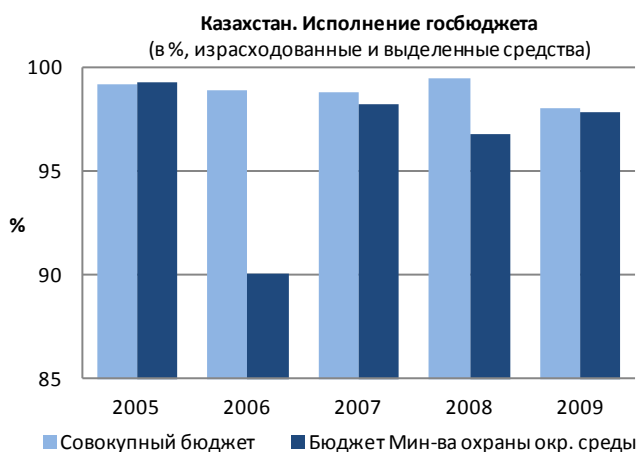
## КАЗАХСТАН

### 1. Основные макроэкономические показатели

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Население, млн. человек	14,95	15,08	15,09	15,40	15,54	15,55	15,57
ВВП, млрд. долл. США, в текущих ценах	30,86	43,15	57,12	81,00	104,85	135,55	109,27
ВВП на душу населения, долл. США, в текущих ценах	2064	2863	3786	5261	6748	8716	7019
ВНД на душу населения, по ППС (по текущему курсу долл. США)	6530	7230	7830	8690	9520	9720	..
Реальный рост ВВП, в %% к предыдущему периоду	9,30	9,60	9,70	10,70	8,90	3,20	1,17
Общие налоговые поступления в госбюджет, в %% ВВП	13,08	13,91	17,15	14,85	12,28	12,66	..
Общие государственные расходы, в %% ВВП	22,33	22,66	22,33	20,24	24,17	26,50	..
Дефицит/профицит госбюджета, в %% ВВП	3,02	2,45	5,76	7,21	4,67	1,06	-2,02
Государственный долг, в %% ВВП	14,96	11,39	8,10	6,67	5,84	6,56	..
Сальдо платежного баланса, млрд. долл. США	-0,273	0,335	-1,056	-1,999	-8,322	6,279	-3,405
Сальдо платежного баланса, в %% ВВП	-0,9	1,1	-1,8	-2,3	-7,8	5,1	-3,2
Сальдо торгового баланса, млн. долл. США	3679	6785	10371	14700	14142	33500	14200
Внешний долг, в %% ВВП	74,34	76,35	76,02	91,47	92,23	78,24	..
Внешний долг, в %% объема товаров и услуг	153,37	145,76	142,02	178,08	189,97	139,61	..
Валовый прирост основных фондов, в %% ВВП	23,04	25,08	27,96	30,20	30,11	31,30	..
Помощь, в %% ВНД	0,96	0,66	0,44	0,24	0,22	0,29	..
Чистый приток ПИИ, млн. долл. США	2213	5436	2123	6663	8000	10700	8200
Среднегодовая инфляция потребительских цен, в %% к предыдущему году	6,65	7,13	7,90	8,69	10,79	17,14	7,32
Внутренние кредиты, выданные банками, в %% ВВП	14,77	21,01	24,74	32,46	40,96	33,51	..
Уровень безработицы на конец года, в %% от трудовых ресурсов	8,80	8,40	8,11	7,79	7,26	6,64	..

*Источники:* ЕБРР, «Доклад о процессе перехода, 2009 год» (EBRD. Transition Report 2009); МВФ, «Перспективы развития мировой экономики. База данных, 2010 год» (IMF. World Economic Outlook database 2010); Всемирный банк, «Показатели мирового развития» (World Bank. World Development Indicators database).

## 2. Динамика основных показателей





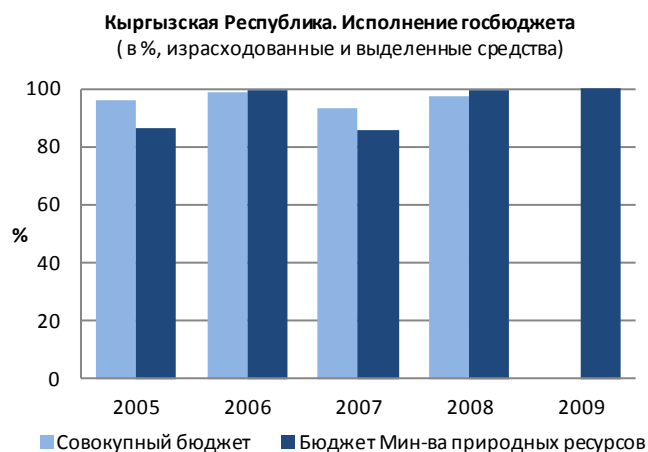
## КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

### 1. Основные макроэкономические показатели

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Население, млн. человек	5,039	5,089	5,140	5,196	5,253	5,311	5,370
ВВП, млрд. долл. США, в текущих ценах	1,92	2,22	2,46	2,84	3,81	5,13	4,57
ВВП на душу населения, долл. США, в текущих ценах	381	435	479	546	725	966	851
ВНД на душу населения, по ППС (по текущему курсу долл. США)	1500	1610	1670	1790	1980	2150	..
Реальный рост ВВП, в %% к предыдущему периоду	7	7,027	-0,16	3,1	8,5	8,4	2,3
Общие налоговые поступления в госбюджет, в %% ВВП				14,22	16,40	16,77	..
Общие государственные расходы, в %% ВВП	27,2	27,7	28,1	28,9	31,0	29,6	..
Дефицит/профицит госбюджета, в %% ВВП	-4,7	-4,4	-3,4	-2,5	-0,3	-0,1	-3,8
Государственный долг, в %% ВВП	106,9	92,9	85,9	72,5	56,8	48,6	..
Сальдо платежного баланса, млрд. долл. США	0,033	0,109	0,069	-0,087	-0,006	-0,413	0,159
Сальдо платежного баланса, в %% ВВП	1,7	4,9	2,8	-3,1	-0,2	-8,2	-7,9
Сальдо торгового баланса, млн. долл. США	-57	-90	-311	-686	-1076	-1612	-1331
Внешний долг, в %% ВВП	103,3	95,2	85,5	77,9	60,3	45,7	..
Внешний долг, в %% объема товаров и услуг	240,9	205,9	199,7	148,5	102,1	76,1	..
Валовый прирост основных фондов, в %% ВВП	13,83	14,76	14,42	23,03	24,62	22,71	..
Помощь, в %% ВНД	10,78	12,39	11,29	11,15	7,43	8,31	..
Чистый приток ПИИ, млн. долл. США	45,5	131,5	42,6	182,0	208,1	265,2	59,7
Среднегодовая инфляция потребительских цен, в %% к предыдущему году	3,1	4,1	4,3	5,6	10,2	24,5	6,8
Внутренние кредиты, выданные банками, в %% ВВП	11,6	8,4	9,4	11,6	14,0	..	..
Уровень безработицы на конец года, в %% от трудовых ресурсов	9,9	8,5	8,1	8,3	8,2	..	..

*Источники:* ЕБРР, «Доклад о процессе перехода, 2009 год» (EBRD. *Transition Report 2009*); МВФ, «Перспективы развития мировой экономики. База данных, 2010 год» (IMF. *World Economic Outlook database 2010*); Всемирный банк, «Показатели мирового развития» (World Bank. *World Development Indicators database*).

## 2. Динамика основных показателей



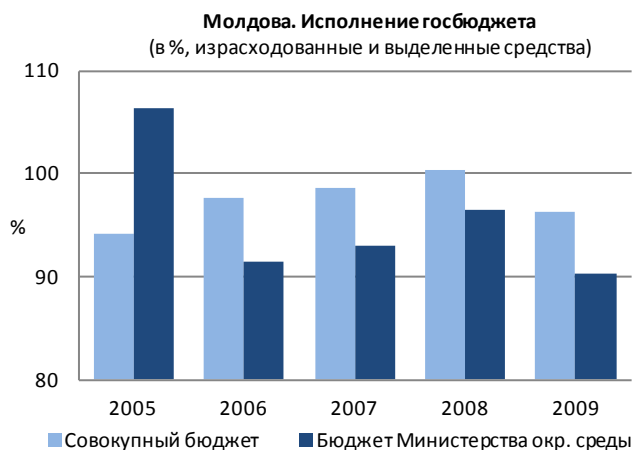
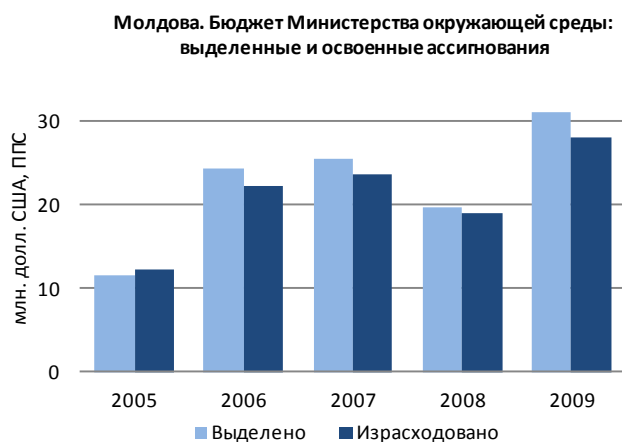
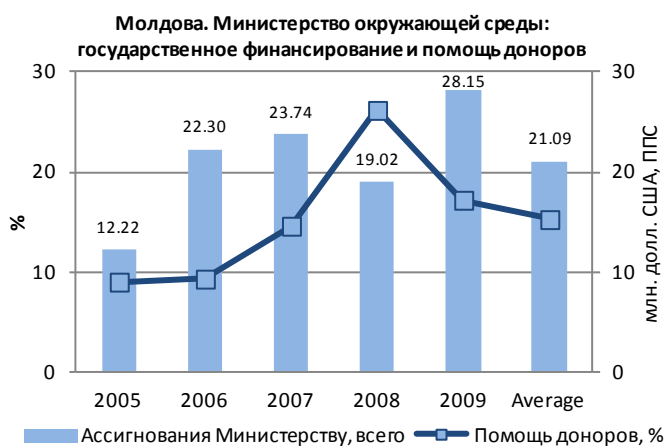
## МОЛДОВА

### 1. Основные макроэкономические показатели

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Население, млн. человек	3,618	3,607	3,600	3,590	3,581	3,573	3,568
ВВП, млрд. долл. США, в текущих ценах	1,98	2,60	2,99	3,41	4,40	6,06	5,40
ВВП на душу населения, долл. США, в текущих ценах	547	720	830	949	1229	1695	1514
ВНД на душу населения, по ППС (по текущему курсу долл. США)	2140	2400	2650	2860	2970	3270	..
Реальный рост ВВП, в %% к предыдущему периоду	6,623	7,363	7,467	4,785	2,998	7,8	-6,49
Общие налоговые поступления в госбюджет, в %% ВВП	14,67	16,36	18,49	19,57	20,57	20,47	..
Общие государственные расходы, в %% ВВП	33,1	35,1	37,0	40,1	41,8	41,6	..
Дефицит/профицит госбюджета, в %% ВВП	1,0	0,4	1,5	-0,3	-0,3	-1,0	-6,8
Государственный долг, в %% ВВП	58,9	46,0	34,7	34,2	28,5	21,4	..
Сальдо платежного баланса, млрд. долл. США	-0,130	-0,046	-0,226	-0,389	-0,674	-0,987	-0,428
Сальдо платежного баланса, в %% ВВП	-6,6	-2,2	-8,1	-11,7	-15,2	-16,7	-10,7
Сальдо торгового баланса, млн. долл. США	-623	-754	-1192	-1591	-2244	-3223	-1903
Внешний долг, в %% ВВП	97,5	72,5	69,6	74,3	76,3	67,9	..
Внешний долг, в %% объема товаров и услуг	182,2	141,5	138,0	164,8	167,4	164,6	..
Валовый прирост основных фондов, в %% ВВП	18,56	21,19	24,59	28,36	34,10	34,08	..
Помощь, в %% ВНД	5,52	4,04	5,05	6,03	5,54	4,5	..
Чистый приток ПИИ, млн. долл. США	71	146	199	223	481	679	120
Среднегодовая инфляция потребительских цен, в %% к предыдущему году	11,7	12,4	11,9	12,7	12,4	12,7	0,0
Внутренние кредиты, выданные банками, в %% ВВП	29,5	32,0	31,5	34,5	40,2	39,8	..
Уровень безработицы на конец года, в %% от трудовых ресурсов	8,0	8,2	7,3	7,4	5,1	4,0	..

*Источники:* ЕБРР, «Доклад о процессе перехода, 2009 год» (EBRD. Transition Report 2009); МВФ, «Перспективы развития мировой экономики. База данных, 2010 год» (IMF. World Economic Outlook database 2010); Всемирный банк, «Показатели мирового развития» (World Bank. World Development Indicators database).

## 2. Динамика основных показателей



## РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

### 1. Основные макроэкономические показатели

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Население, млн. человек	145,0	144,2	143,50	142,80	142,20	142,00	141,39
ВВП, млрд. долл. США, в текущих ценах	431	592	764	989	1294	1660	1229
ВВП на душу населения, долл. США, в текущих ценах	2975	4105	5326	6929	9100	11690	8694
ВНД на душу населения, по ППС (по текущему курсу долл. США)	9400	10510	11570	12850	14390	15460	..
Реальный рост ВВП, в %% к предыдущему периоду	7,3	7,2	6,4	7,7	8,1	5,6	-7,9
Общие налоговые поступления в госбюджет, в %% ВВП	13,28	13,22		16,58	16,62	15,67	..
Общие государственные расходы, в %% ВВП	29,9	27,4	31,5	31,1	34,4	33,6	..
Дефицит/профицит госбюджета, в %% ВВП	1,3	4,5	8,1	8,4	6,0	4,8	-6,2
Государственный долг, в %% ВВП	27,0	20,4	13,5	9,0	7,3	6,5	..
Сальдо платежного баланса, млрд. долл. США	35,410	59,514	84,443	94,340	77,012	102,400	47,514
Сальдо платежного баланса, в %% ВВП	8,2	10,1	11,1	9,6	5,9	6,1	4,0
Сальдо торгового баланса, млн. долл. США	59859	85825	118364	139269	130915	179742	112415
Внешний долг, в %% ВВП	43,1	36,1	33,6	31,7	36,4	28,8	..
Внешний долг, в %% объема товаров и услуг	122,2	104,8	95,7	93,6	119,6	92,5	..
Валовый прирост основных фондов, в %% ВВП	18,37	18,36	17,74	18,51	21,09	22,03	..
Помощь, в %% ВНД	0,3	0,23					
Чистый приток ПИИ, млн. долл. США	-1769	1662	118	6550	9158	20425	-7335
Среднегодовая инфляция потребительских цен, в %% к предыдущему году	13,7	10,9	12,7	9,7	9,0	14,1	11,7
Внутренние кредиты, выданные банками, в %% ВВП	26,5	24,9	20,6	22,4	25,6	25,9	..
Уровень безработицы на конец года, в %% от трудовых ресурсов	8,2	7,8	7,2	7,2	6,1	6,2	..

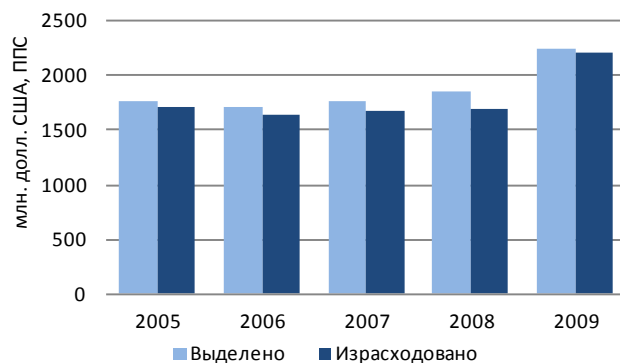
*Источники:* ЕБРР, «Доклад о процессе перехода, 2009 год» (EBRD. Transition Report 2009); МВФ, «Перспективы развития мировой экономики. База данных, 2010 год» (IMF. World Economic Outlook database 2010); Всемирный банк, «Показатели мирового развития» (World Bank. World Development Indicators database).

## 2. Динамика основных показателей

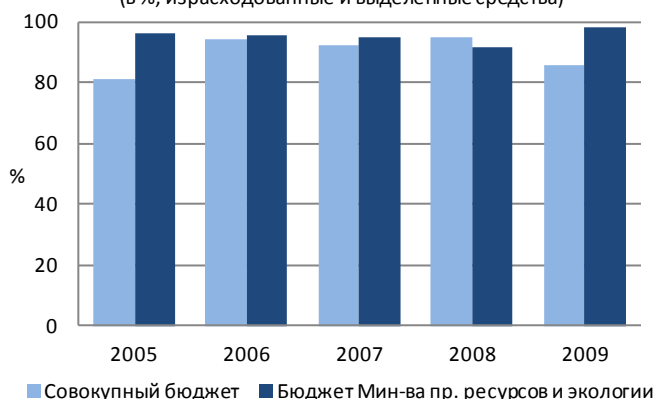
Российская Федерация. Мин-во природных ресурсов и экологии: государственное финансирование и помощь доноров



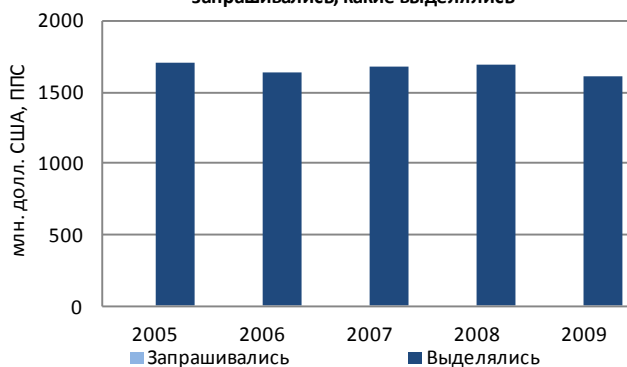
Российская Федерация. Бюджет Министерства природных ресурсов и экологии: выделенные и освоённые ассигнования



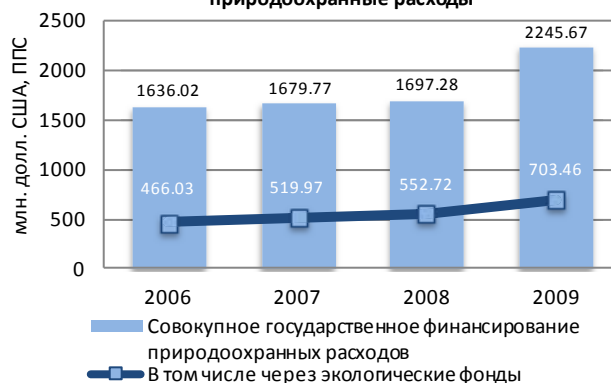
Российская Федерация. Исполнение госбюджета (в %, израсходованные и выделенные средства)



Российская Федерация. Бюджет Министерства природных ресурсов и экологии: какие ассигнования запрашивались, какие выделялись



Российская Федерация. Совокупные государственные природоохранные расходы



## УКРАИНА

### 1. Основные макроэкономические показатели

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Население, млн. человек	47,442	47,101	46,749	46,466	46,192	45,936	45,706
ВВП, млрд. долл. США, в текущих ценах	50,13	64,88	86,14	108,00	143,19	180,34	116,19
ВВП на душу населения, долл. США, в текущих ценах	1057	1378	1843	2324	3100	3926	2542
ВНД на душу населения, по ППС (по текущему курсу долл. США)	4450	5160	5520	6130	6840	7210	..
Реальный рост ВВП, в %% к предыдущему периоду	9,6	12,1	2,7	7,3	7,9	2,1	-15,1
Общие налоговые поступления в госбюджет, в %% ВВП	13,7	13,3	17,1	17,7	16,5	17,8	..
Общие государственные расходы, в %% ВВП	37,2	41,5	44,1	45,1	43,8	47,3	..
Дефицит/профицит госбюджета, в %% ВВП	-0,7	-4,4	-2,3	-1,3	-2,0	-3,2	-11,4
Государственный долг, в %% ВВП	29,3	25,5	18,7	15,7	12,9	19,9	..
Сальдо платежного баланса, млрд. долл. США	2,891	6,909	2,531	-1,617	-5,272	-12,763	-1,935
Сальдо платежного баланса, в %% ВВП	5,8	10,5	2,9	-1,5	-4,1	-7,1	-1,7
Сальдо торгового баланса, млн. долл. США	-269	3741	-1135	-5194	10572	16934	-3500
Внешний долг, в %% ВВП	47,5	47,3	46,0	50,6	57,6	56,4	..
Внешний долг, в %% объема товаров и услуг	82,2	77,2	89,3	108,5	128,4	118,7	..
Внутренние кредиты, выданные банками, в %% ВВП	33,1	31,7	33,2	45,7	61,1	81,9	..
Помощь, в %% ВНД	0,66	0,57	0,48	0,46	0,3	0,35	..
Чистый приток ПИИ, млн. долл. США	1424	1715	7808	5604	9891	10913	..
Среднегодовая инфляция потребительских цен, в %% к предыдущему году	5,2	9,0	13,5	9,1	12,8	25,2	15,9
Валовый прирост основных фондов, в %% ВВП	20,60	22,55	21,97	24,60	27,08	25,61	..
Уровень безработицы на конец года, в %% от трудовых ресурсов	9,1	8,6	7,2	6,8	6,4	6,4	..

*Источники:* ЕБРР, «Доклад о процессе перехода, 2009 год» (EBRD. Transition Report 2009); МВФ, «Перспективы развития мировой экономики. База данных, 2010 год» (IMF. World Economic Outlook database 2010); Всемирный банк, «Показатели мирового развития» (World Bank. World Development Indicators database).

## 2. Динамика основных показателей





## УЗБЕКИСТАН

### 1. Основные макроэкономические показатели

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Население, млн. человек	25,802	26,116	26,408	26,759	27,167	27,553	27,911
ВВП, млрд. долл. США, в текущих ценах	10,1	12,0	14,3	17,0	22,3	28,6	32,8
ВВП на душу населения, долл. США, в текущих ценах	393	460	542	636	821	1038	1176
ВНД на душу населения, по ППС (по текущему курсу долл. США)	1650	1820	2000	2190	2430	2660	..
Реальный рост ВВП, в %% к предыдущему периоду	4,2	7,7	7,0	7,3	9,5	9,0	8,1
Общие налоговые поступления в госбюджет, в %% ВВП	..	..	..	..	..	..	..
Общие государственные расходы, в %% ВВП	33,4	31,6	29,5	29,2	32,7	32,7	..
Дефицит/профицит госбюджета, в %% ВВП	0,1	1,2	2,8	6,8	5,7	10,5	2,0
Государственный долг, в %% ВВП	41,6	35,1	28,2	21,3	15,8	13,1	..
Сальдо платежного баланса, млрд. долл. США	0,587	0,860	1,097	1,552	1,631	3,562	1,660
Сальдо платежного баланса, в %% ВВП	5,9	7,0	7,4	9,1	7,3	12,8	7,6
Сальдо торгового баланса, млн. долл. США	-269	3741	-1135	-5194	10572	16934	-3500
Внешний долг, в %% ВВП	47,5	47,3	46,0	50,6	57,6	56,4	..
Внешний долг, в %% объема товаров и услуг	82,2	77,2	89,3	108,5	128,4	118,7	..
Внутренние кредиты, выданные банками, в %% ВВП	..	..	..	..	..	..	..
Помощь, в %% ВНД	1,94	2,05	1,19	0,87	0,76	0,67	..
Чистый приток ПИИ, млн. долл. США	83	177	192	174	705	711	711
Среднегодовая инфляция потребительских цен, в %% к предыдущему году	11,6	6,6	10,0	14,2	12,3	12,7	14,1
Валовый прирост основных фондов, в %% ВВП	21,55	23,56	21,98	21,48	19,44	23,03	..
Уровень безработицы на конец года, в %% от трудовых ресурсов	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	..

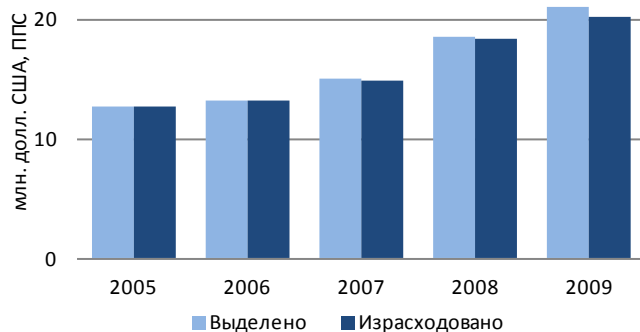
*Источники:* ЕБРР, «Доклад о процессе перехода, 2009 год» (EBRD. Transition Report 2009); МВФ, «Перспективы развития мировой экономики. База данных, 2010 год» (IMF. World Economic Outlook database 2010); Всемирный банк, «Показатели мирового развития» (World Bank. World Development Indicators database).

## 2. Динамика основных показателей

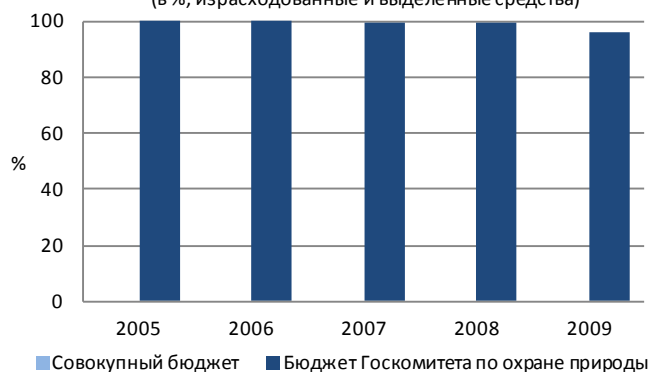
Узбекистан. Государственный комитет по охране природы: государственное финансирование и помощь доноров



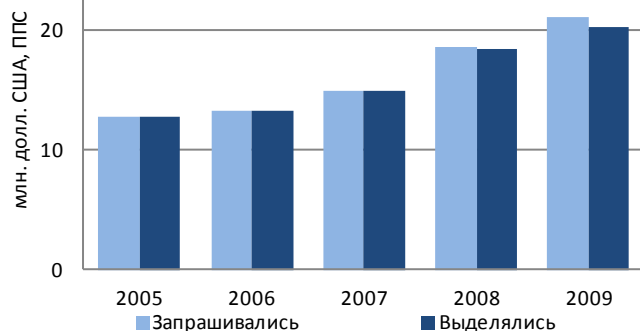
Узбекистан. Бюджет Гос. комитета по охране природы: выделенные и освоённые ассигнования



Узбекистан. Исполнение госбюджета (в %, израсходованные и выделенные средства)



Узбекистан. Бюджет Государственного комитета по охране природы: какие ассигнования запрашивались, какие выделялись



Узбекистан. Совокупные государственные природоохранные расходы



Таблица II.A. Узбекистан, капиталовложения в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в разбивке по источникам финансирования согласно форме статистической отчетности 18 – КС, подаваемой предприятиями и организациями

В млн. долл. США, по ППС	Всего: охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов				Всего: охрана и рациональное использование водных ресурсов				Всего: охрана атмосферного воздуха				Всего: охрана и рациональное использование земель				Всего: охрана и рациональное использование лесных ресурсов				Мощности для утилизации и переработки отходов производства (исключая мусороперерабатывающие, мусоросжигательные заводы, предприятия и полигоны по утилизации, обезвреживанию и захоронению токсичных промышленных, бытовых и др. отходов)				Охрана недр и рациональное использование минеральных ресурсов				Охрана и воспроизводство диких зверей и птиц			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
<b>Финансирование из всех источников</b>	188.86	120.07	188.01	167.55	10.40	7.05	11.11	2.56	167.93	92.10	143.69	121.31	4.01	1.32	1.80	1.15	0.00	1.18	0.00	0.12	0.00	1.05	1.01	0.70	4.83	15.48	30.40	8.89	0.00	0.00	0.00	32.82
<b>Вкл. по источнику фин-я</b>	<b>Республиканский бюджет</b>	2.54	0.68	2.04	0.22	0.77	0.15	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.77	0.53	1.22	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.83	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00			
	<b>Нераспределенная прибыль предприятий</b>	185.93	117.74	179.98	160.34	9.64	6.50	11.10	2.56	0.00	91.21	137.74	114.43	1.84	0.44	0.56	1.03	0.00	1.18	0.00	1.12	0.00	1.05	0.18	0.70	4.83	15.48	3.04	0.19			
	<b>Другие источники финансирования</b>	0.39	1.64	5.98	7.00	0.00	0.39	0.02	0.00	167.93	0.89	5.94	6.88	0.39	0.35	0.02	0.12	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	8.68	0.00			

## ПУБЛИКАЦИИ ПО ОТДЕЛЬНЫМ СТРАНАМ

### *Азербайджан*

International Monetary Fund (IMF) (2003), “Azerbaijan Republic: Poverty reduction strategy paper”, *IMF Country report No. 03/105*, IMF, Washington DC (*Международный валютный фонд, 2003 г. Азербайджанская Республика: Стратегия борьбы с бедностью*)

World Bank (2003), *Azerbaijan – Public expenditure review*, Report No. 25233-AZ, World Bank, Washington DC (*Всемирный банк, 2003 г. Азербайджан – Анализ государственных расходов*)

### *Армения*

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) and Federal Ministry for Economic Co-operation and Development (FMECD) (2009), *The conceptual framework for rollout program budgeting reform in Armenia and GTZ activity framework aimed at supporting Program Budget Reform Implementation*, GTZ and FMECD, Yerevan (*Германское общество технического сотрудничества (GTZ), Федеральное министерство экономического сотрудничества и развития Германии, 2009 г. Концептуальная основа реформирования бюджетной системы Армении и участие GTZ в поддержке реформ*)

Global Environment Facility (GEF), UN Development Programme (UNDP) and Ministry of Nature Protection of the Republic of Armenia (2004), *National capacity self assessment for global environmental management*, Ministry of Nature Protection, Yerevan (*Глобальный экологический фонд, Программа развития ООН, Министерство охраны природы Армении, 2004 г. Национальный потенциал и самооценка в отношении глобального управления природоохранной деятельностью*)

Ministry of Finance of the Republic of Armenia (MoF RA) (1999), *Law of the Republic of Armenia on the budgetary system of the Republic of Armenia*, MoF RA, Yerevan (*Министерство финансов Республики Армении, 1999 г. Закон Республики Армения «О бюджетной системе Республики Армения»*)

MoF RA (2008a), *The Republic of Armenia – 2008-2010 medium-term public expenditure framework*, MoF RA, Yerevan (*Министерство финансов Республики Армении, 2008 г. Республика Армения – Среднесрочное планирование бюджетных расходов на период 2008-2010 гг.*)

MoF RA (2008b), *The Republic of Armenia – Public financial management performance measurement report*, MoF RA, Yerevan (*Министерство финансов Республики Армении, 2008 г. Отчет об эффективности системы управления государственными финансами*)

Swedish International Cooperation Development Agency (SIDA) and National Statistical Service of the Republic of Armenia (2009), *Environmental expenditures in the Republic of Armenia for 2007*, National Statistical Service of the Republic of Armenia, Yerevan (*Агентство по международному развитию (SIDA) Швеции, Национальная статистическая служба Республики Армении, 2009 г. Республика Армения: Расходы на охрану окружающей среды в 2007 г.*)

World Bank (2010), *Project appraisal document on a proposed loan in the amount of \$9.0 million to the Republic of Armenia for a second public sector modernisation project*, World Bank, Washington DC (Всемирный банк, 2010 г. Возможность предоставления Республике Армения кредита в размере девяти миллионов долларов США на выполнение второго проекта модернизации государственного сектора)

### Беларусь

World Bank (2009), *Belarus, Public expenditure and management accountability, Public financial management assessment*, World Bank, Washington DC (Всемирный банк, 2009 г. Беларусь – Государственные расходы и подотчетность в системе управления. Оценка системы управления государственными расходами)

World Bank (2007), International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) and International Finance Corporation, *Country Assistance Strategy for the Republic of Belarus for the period FY08-FY11*, World Bank, Washington DC (Всемирный банк, Международный банк реконструкции и развития, Международная финансовая корпорация, 2007 г. Стратегия страновой помощи Республике Беларусь на период 2008-2011 гг.)

### Грузия

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (2010), *Strategy for Georgia*, EBRD, London (Европейский банк реконструкции и развития, 2010 г. Стратегия для Грузии)

Government of Georgia (2010), *Decree No. 284 on Adoption of the Plan of establishing program budgeting*, 10 March, 2010, Government of Georgia, Tbilisi (Правительство Грузии. Постановление №284 от 10 марта 2010 г. Об организации составления бюджета по программам)

Kraan, D.-J. and Bergvall, D. (2006), “Budgeting in Georgia”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 4, OECD, Paris (Kraan D.-J., Bergvall D. 2006 г. Бюджетный процесс в Грузии. ОЭСР)

Ministry of Environment Protection and Natural Resources of Georgia (2008), *Action Plan 2009*, Ministry of Environment Protection and Natural Resources of Georgia, Tbilisi (Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Грузии, 2008 г. Программа действий на 2009 г.)

Ministry of Finance of Georgia (2010), *A citizen’s guide to the 2010 state budget of Georgia*, Ministry of Finance of Georgia, Tbilisi (Министерство финансов Грузии, 2010 г. Государственный бюджет Грузии на 2010 г. – Пособие для граждан)

World Bank and the European Commission (2008), *Georgia – Public expenditure and financial accountability: Joint World Bank-European Commission public financial management assessment – Programmatic public finance policy review*, Report No. 42886-GE, World Bank, Washington DC (Всемирный банк и Европейская комиссия, 2008 г. Грузия: Государственные расходы и подотчетность в сфере финансов. Совместное исследование Всемирного банка и Европейской комиссии - Анализ программных подходов в государственной финансовой политике)

## Казахстан

Ahrend, R. and Tompson, W. (2006), “Realising the oil supply potential of the CIS: The impact of institutions and policies”, *Economics Department Working Paper No. 484*, OECD, Paris (Ahrend R., Tompson W. 2006 г. Реализация нефтяного потенциала СНГ: Значение для институциональной сферы и политики. ОЭСР)

International Monetary Fund (IMF) (2010), “Republic of Kazakhstan: Selected issues”, *IMF Country report No. 10/237*, IMF, Washington DC (Международный валютный фонд, 2010 г. Республика Казахстан: Избранные темы)

Ministry of Economy and Budget Planning of Kazakhstan (2009), *Government’s anti-crisis plan to limit the extent of the economic slowdown*, Ministry of Economy and Budget Planning of Kazakhstan, Astana (Министерство экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан, 2009 г. Антикризисный план Правительства по минимизации спада экономической активности)

World Bank (2000), *Kazakhstan – Public expenditure review*, Report No. 20489-KZ, World Bank, Washington DC (Всемирный банк, 2000 г. Казахстан – Анализ государственных расходов)

## Кыргызская Республика

International Monetary Fund (IMF) (2003), “Kyrgyz Republic: Financial system stability assessment, including reports on the Observance of Standards and Codes on the following topics: Monetary and financial policy transparency, Banking supervision and Payment systems”, *Country Report No. 03/52*, IMF, Washington DC (Международный валютный фонд, 2003 г. Кыргызская Республика - Оценка стабильности финансовой системы, включая отчеты по соблюдению общепринятых стандартов и правил в следующих областях: прозрачность денежно-финансовой политики, банковский надзор и платежные системы)

Oxford Policy Management (OPM) (2006), *Kyrgyz Republic: PEFA – Public financial management assessment*, OPM, Oxford (Oxford Policy Management, 2006 г. Кыргызская Республика: Оценка системы управления государственными финансами по программе PEFA)

## Молдова

Government of Moldova (2010), *Rethink Moldova – Priorities for medium-term development*, Government of Moldova, Chisinau (Правительство Молдовы, 2010 г. Новая Молдова – Приоритеты среднесрочного развития)

International Monetary Fund (IMF) (2010), “Republic of Moldova: 2010 Article IV Consultation and staff report for the 2010 Article IV Consultation, First reviews under the extended arrangement and under the three-year arrangement under the extended credit facility, and Request for modification of a performance criterion – Staff report; Staff statement and supplement; Public information notice and Press release on the Executive Board discussion; and Statement by the Executive Director for the Republic of Moldova”, *IMF Country Report No. 10/234*, IMF, Washington DC (Международный валютный фонд, 2010 г. Республика Молдова: Консультации по Ст. IV в 2010 г.; первый анализ в рамках расширенного соглашения и трехлетнего соглашения по расширенной кредитной линии; просьба о корректировке критериев эффективности. Отчеты и дополнения; пресс-релиз; заявление Исполнительного директора)

Ministry of Finance of Moldova (2008), *Medium-term expenditure framework 2009-2011*, Ministry of Finance of Moldova, Chisinau (Министерство финансов Республики Молдова, 2008 г. Среднесрочное планирование бюджетных расходов на период 2009-2011 гг.)

Ministry of Finance of Moldova, *What is MTEF? A brief guide to Moldova's MTEF and its role in the budget planning process*, Ministry of Finance of Moldova, Chisinau (Министерство финансов Республики Молдова. Краткий обзор СПБР в Молдове и его роли в бюджетном планировании)

Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) (2008), *Republic of Moldova Public expenditure and financial accountability assessment – Public financial management performance report*, PEFA, Washington DC (PEFA, 2008 г. Республика Молдова: Государственные расходы; оценка подотчетности и эффективности управления в сфере государственных финансов)

World Bank (2007), *Improving public expenditure efficiency for growth and poverty reduction – A public expenditure review for the Republic of Moldova*, World Bank, Washington DC (Всемирный банк, 2007 г. Анализ государственных расходов в Республике Молдова – Экономический рост, повышение эффективности и борьба с бедностью)

### *Российская Федерация*

Brek, O. (2009), *Russia – Managing Russia after the crisis*, IMF, Washington DC (Brek O. 2009 г. Россия – управление после кризиса. МВФ)

Diamond, J. (2005), “Reforming the Russian budget system: A move to more devolved budget management”, *IMF Working Paper No. WP/05/104*, IMF, Washington DC (Diamond J. 2005 г. Реформирование бюджетной системы России – шаг к управлению бюджетным процессом на основе большей автономности. МВФ)

Diamond, J. (2002a), “Budget system reform in transitional economies: The experience of Russia”, *IMF Working Paper No. WP/02/22*, IMF, Washington DC (Diamond J. 2002 г. Реформирование бюджетной системы в странах с переходной экономикой – опыт России. МВФ)

Diamond, J. (2002b), “The new Russian budget system: A critical assessment and future reform agenda”, *IMF Working Paper No. WP/02/21*, IMF, Washington DC (Diamond J. 2002 г. Новая бюджетная система России: критическая оценка и необходимые реформы в будущем. МВФ)

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (2008), *Strategy for the Russian Federation 2009-2012*, EBRD, London (ЕБРР, 2008 г. Стратегия для Российской Федерации на 2009-2012 гг.)

Gurvich, et al. (2010), *Managing the crisis – Russia Country report: Managing the crisis. A comparative assessment of economic governance in 14 economies*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh (Gurvich, et al. 2010 г. Управление кризисом - страновой отчет по России. Сравнительная оценка экономического управления в 14 странах)

Kraan, D.-J., et al. (2008), “Budgeting in Russia”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 8, No. 2, OECD, Paris (Kraan, D.-J., et al. 2008 г. Бюджетный процесс в России. ОЭСР)

Lavrov, A. *et al.* (2006), “Principles for good governance of public finance”, *Background paper to the document presented by the Ministry of Finance of the Russian Federation to the Meeting of Ministers of Finance of the Group of Eight, held at St. Petersburg, 2006*, Ministry of Finance of the Russian Federation, St. Petersburg (Лавров А. и др. 2006 г. «Принципы надлежащего управления государственными финансами». Сопроводительная записка к документу, представленному Министерством финансов Российской Федерации на совещании министров финансов стран Большой восьмерки в Санкт-Петербурге в 2006 г.)

Министерство финансов, Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и Федеральная служба страхового надзора России, 2009 г. «Доклад о результатах и основных направлениях деятельности на 2010-2012 гг. (проект)». Москва

Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (Росстат), 2008 г. *Статистический сборник «Охрана окружающей среды в России»*. Москва

### Узбекистан

Anoshkina, V., *Transfer to performance-based budgeting: prerequisites and prospects in Uzbekistan*, Tashkent (Аношкина, В. Узбекистан – Переход к бюджетному процессу, ориентированному на результат. Предварительные условия и перспективы)

International Monetary Fund (IMF) (2008), “Republic of Uzbekistan: Poverty reduction strategy paper”, *IMF Country Report No. 08/34*, IMF, Washington DC (МВФ, 2008 г. Республика Узбекистан: Стратегия борьбы с бедностью)

UN Economic Commission for Europe (UNECE) (2010), *Environmental Performance Reviews – Uzbekistan, Second Review*, No. ECE/CEP/156, UNECE, Geneva (Европейская экономическая комиссия ООН, 2010 г. Оценка результативности экологической деятельности – Узбекистан, второй обзор)

World Bank (2007), *Country assistance strategy for the Republic of Uzbekistan for the period FY08-FY11*, Report No. 43385-UZ., World Bank, Washington DC (Всемирный банк, 2007 г. Стратегия страновой помощи Республике Узбекистан на 2008-2011 гг.)

### Украина

Global Environmental Fund (GEF), UN Development Programme (UNDP) and Ministry of Environmental Protection of Ukraine (2007), *National environmental policy of Ukraine: General assessment and key recommendations*, Ministry of Environmental Protection of Ukraine, Київ (ГЭФ, ПРООН, Министерство охраны природной окружающей среды Украины, 2007 г. Украина: Национальная политика в сфере охраны окружающей среды. Общая оценка и основные рекомендации)

Institute for budgetary and socio-economic research (IBSER) (2009), *Budget and economy of Ukraine, Major trends in January – June 2009*, USAID Municipal Finance Strengthening Initiative, IBSER, Київ (Институт бюджета и социально-экономических исследований, 2009 г. Бюджет и экономика. Основные тенденции января-июня 2009 г. (Проект USAID «Укрепление местной финансовой инициативы»)



International Monetary Fund (IMF) (2009), “Ukraine – Stand-By Arrangement – Review under the Emergency Financing Mechanism,” *IMF Country Report No. 09/17*, IMF, Washington DC (МВФ, 2009 г. Резервный кредит Украине. Анализ в рамках механизма чрезвычайного финансирования)

Ministry of Finance and Main Department of the Civil Service of Ukraine (2006), *Medium-term budget planning as a mechanism for harmonizing socio-economic and budget policies*, Green Paper, Ministry of Finance of Ukraine, Kyiv (Министерство финансов и Главное управление государственной службы Украины, 2006 г. Среднесрочное бюджетное планирование как механизм гармонизации целей социально-экономической и бюджетной политики)

OECD (2007), *Ukraine – Governance assessment – Update*, OECD, Paris (ОЭСР, 2007 г. Украина – Оценка государственного управления, новая редакция)

World Bank (2006), *Ukraine – Creating fiscal space for growth: A public finance review*, Report No. 36671, World Bank, Washington DC (Всемирный банк, 2006 г. Украина – Создание бюджетного пространства для роста. Анализ системы государственных финансов)

World Bank (2007), *Ukraine – Public financial management performance report 2006*, World Bank, Washington DC (Всемирный банк, 2007 г. Украина – Отчет об оценке системы управления государственными финансами, 2006 г.)



# Государственные финансы и «зеленый» рост в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии

## Содержание

### Резюме

### Часть I. Сравнительный анализ ситуации в странах региона

Глава 1. Введение

Глава 2. Региональный и международный контекст

Глава 3. Динамика государственных природоохранных расходов в регионе ВЕКЦА

Глава 4. Практика бюджетного планирования и управления

Глава 5. Специфика планирования и исполнения бюджета в природоохранном секторе

Глава 6. Основные выводы и рекомендации

### Часть II. Информация по отдельным странам

Армения

Азербайджан

Беларусь

Грузия

Казахстан

Кыргызстан

Молдова

Российская Федерация

Украина

Узбекистан