“INDEPENDENT FISCAL INSTITUTION” В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ ГОСУДАРСТВА

ПОВЕТКИНА Наталья Алексеевна, заведующая отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: pna127@mail.ru

МЕЙТАРДЖАН Давид Арменович, аспирант отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: meitr@yandex.ru

Циклическая периодичность финансово-экономических кризисов обуславливает повышенную актуальность правовых средств обеспечения устойчивости финансовой системы. В настоящее время в связи с проводимой в странах Европейского Союза антикризисной финансово-бюджетной политикой широкое распространение получили особые субъекты финансового права — независимые фискальные институты (НФИ).

Целью данной работы являются изучение финансово-правового статуса НФИ как одного из наиболее инновационных элементов механизма обеспечения финансовой устойчивости государства и выработка предложений по имплементации передовой зарубежной практики функционирования НФИ в отечественную правовую систему. Для достижения этой цели решены следующие задачи: исследовано соотношение функциональных ролей НФИ и схожих по статусу высших органов аудита; рассмотрены гарантии политической, функциональной и финансовой независимости НФИ; проанализированы перспективы внедрения НФИ в отечественную правовую систему.

Авторами главным образом применялся сравнительно-правовой метод исследования, а также использованы общенаучные и специальные методы (анализ, синтез, индукция, дедукция, формально-юридический и др.).

Изучение соотношения функциональных ролей высших органов государственного аудита и НФИ позволило авторам сделать вывод об уникальной роли НФИ в комплаенс-контроле и анализе ex ante финансово-бюджетной политики правительств западных стран. По результатам рассмотрения разработанных ОЭСР модельных принципов функционирования НФИ и зарубежного опыта их деятельности установлено, что структурно-организационный и содержательный элементы статуса НФИ, а также гарантии их политической, функциональной и финансовой независимости должны быть закреплены на законодательном уровне.

Ключевые слова: финансовая система, бюджет, бюджетные правоотношения, независимый фискальный институт, высший орган государственного аудита, риск-менеджмент, комплаенс-контроль, риск в сфере бюджетных правоотношений, система управления рисками, финансовая устойчивость.

INDEPENDENT FISCAL INSTITUTION IN THE MECHANISM OF ENSURING THE FINANCIAL STABILITY

N. A. POVETKINA, head of the Department of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of legal sciences, associate professor

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: pna127@mail.ru

D. A. MEITARDZHIAN, postgraduate student at the Department of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: meitr@yandex.ru

The article scrutinizes the legal status of an independent fiscal institution (IFI) as one of the most innovative elements of the financial stability mechanism.

The cyclical frequency of financial and economic crises determines the increased relevance of legal means ensuring the stability of the financial system. Currently, in connection with the anti-crisis fiscal policy carried out in the European Union, special subjects of financial law — independent fiscal institutions (IFIs) — are getting more widespread.

The aim of this article is to scrutinize the legal status of an independent fiscal institution as one of the most innovative elements of the financial stability mechanism and to develop proposals to implement the IFI in the Russian legal system. To achieve this goal, the following tasks are solved: the correlation between the functional roles of independent fiscal institutions and supreme audit institutions is investigated; guarantees of political, functional and financial independence of the IFI are considered; the prospects for the introduction of IFI in the national legal system are analyzed.

In this study the comparative legal method of research is mainly used, as well as general scientific and special methods (analysis, synthesis, induction, deduction, formal-legal, etc.).

Considering the correlation between the functional roles of supreme audit institutions and independent fiscal institutions, the authors conclude that the IFI has a unique role in compliance monitoring and ex ante analysis of the government's fiscal policy in western countries. Based on the study of the OECD Draft principles for IFIs and international experience of the IFIs' activity, the authors find that organizational and content elements of the IFI status, as well as guarantees of their political, functional and financial independence should be fixed at the legislative level. The article also analyzes the prospects for the introduction of IFI in the Russian legal system.

Keywords: financial system, budget, budgetary legal relations, independent fiscal institution, supreme audit institution, risk management, compliance control, risk in the sphere of budgetary legal relations, risk management system, financial system stability.

DOI: 10.12737/art.2018.3.15

Обеспечение финансовой устойчивости государства, являясь частью более глобальной системы — системы обеспечения национальной безопасности, во все времена относится к наиболее приоритетным направлениям финансовой политики¹.

Мировой практике управления публичными финансами известно множество институтов, нацеленных на обеспечение стабильности финансовой системы. К числу наиболее эффективных относят внешний государственный финансовый контроль², осуществляемый высшими органами аудита (supreme audit institutions).

Формирование высших органов аудита в странах Западной Европы и Северной Америки началось еще во второй половине XIX в., а в настоящее время участниками Международной организации высших органов аудита (INTOSAI) являются уже 194 страны³. Действующие в соответствии с разработанными INTOSAI стандартами высшие органы аудита призваны обеспечивать общество и избираемый им парламент объективной информацией о текущем состоянии публичных финансов.

Между тем в наиболее развитых современных государствах наряду с высшими органами аудита функционируют также независимые фискальные институты (independent fiscal institutions, далее также — НФИ), которые, не являясь в полной мере правительственными (государственными) структурами, тем не менее относятся к числу ключевых риск-менеджеров в сфере бюджетных правоотношений. Объединяемые схожими целями деятельности и функционалом, независимые фискальные институты по-разному именуются в различных странах.

Впервые рассматриваемый субъект (НФИ) был учрежден в Бельгии в 1936 г. и наделен статусом Высшего финансового совета (High Council of Finance). В Нидерландах с 1945 г. функционирует Бюро анализа экономической политики (Bureau for Economic Policy Analysis), в США с 1974 г. — Управление Конгресса США по бюджету (Congressional Budget Office), в Швеции с 2007 г. — Совет по финансовой политике (Fiscal Policy Council), в Великобритании с 2010 г. — Управление бюджетных обязательств (Office for Budget Responsibility).

В общих чертах под независимыми фискальными институтами понимают финансируемые за счет государственных средств самостоятельные органы (учреждения), обеспечивающие беспристрастный обзор и анализ реализации финансово-бюджетной политики государства, а также осуществляющие профессиональное консультирование по вопросам в названной сфере.

Несмотря на кажущуюся на первый взгляд чрезвычайную схожесть функциональных ролей высших органов аудита и независимых фискальных институтов, специалисты все же отмечают, что высшие органы аудита акцентируют особое внимание на ex post анализе деятельности правительств по управлению публичными финансами, в то время как НФИ в большей мере концентрируются на не менее важной ex ante диагностике.

И если высшие органы аудита во многих западных странах действуют уже более ста лет, то независимые фискальные институты являются одним из наиболее инновационных элементов системы управления публичными финансами. За последние 10 лет количество НФИ в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) увеличилось в три раза и в настоящее время продолжает расти.

В западных странах НФИ, как правило, учреждаются в ходе масштабных бюджетных реформ, инициированных в том числе в связи с антикризисными требованиями Европейского Союза (ЕС) по созданию в странах-членах независимых органов, ответственных за комплаенс-контроль в финансово-бюджетной сфере, а также за подготовку (оценку) макроэкономических и бюджетных прогнозов. Это привело к

¹ Подробнее см.: Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И. И. Кучерова. М., 2016.

² См.: Кучеров И. И., Поветкина Н. А., Абрамова Н. Е. и др. Контроль в финансово-бюджетной сфере: науч.-практ. пособие / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М., 2016.

³ The official site of the International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). URL: <http://www.intosai.org/about-us.html> (дата обращения: 23.03.2018).

тому, что в ряде стран ЕС были впервые учреждены НФИ (например, в Германии, Франции, Италии), а в некоторых странах произошла корректировка правового статуса уже существующих НФИ (например, в Австрии, Дании).

Рассматривая НФИ в качестве субъекта управления рисками в финансовой сфере, отметим, что в настоящее время лишь у небольшого количества НФИ есть прямо предусмотренная законом обязанность осуществлять оценку и анализ рисков. Между тем большинство НФИ независимо от правовой регламентации данной обязанности выражают мнение о выявленных рисках, по крайней мере, в качественном отношении. Более того, в некоторых странах (например, Канаде, Нидерландах, США, Южной Корее) независимые фискальные институты в рамках полномочий по проведению экспертизы финансово-бюджетных инициатив осуществляют и квантификацию рисков, сопряженных с доходами или расходами бюджетов.

В большинстве стран ОЭСР независимые фискальные институты осуществляют также проверку подготовленных правительством среднесрочных макроэкономических прогнозов и расчетов долгосрочных финансово-бюджетных сценариев, включающих в том числе анализ чувствительности (*sensitivity analyses*)⁴. Однако в ряде стран (Бельгия, Великобритания, Ирландия, Канада, США) НФИ готовят собственный макроэкономический прогноз, проводят анализ чувствительности и стресс-тесты, нацеленные на обеспечение устойчивости финансовой системы⁵.

В связи с признанием важнейшей роли НФИ в обеспечении стабильности финансовой системы и управлении рисками Организация экономического сотрудничества и развития в 2012 г. разработала Модельные принципы функционирования независимых фискальных институтов⁶ (далее также — Модельные принципы ОЭСР).

По нашему мнению, в целях последующей имплементации в отечественную правовую систему передовой зарубежной практики, касающейся деятельности НФИ, необходимо детальное изучение струк-

турно-организационного и содержательного элементов статуса⁷ независимых фискальных институтов.

Модельные принципы ОЭСР исходят из того, что в целях эффективного функционирования НФИ его правовой статус должен быть закреплен на законодательном уровне. Названный статус 89% независимых фискальных институтов, действующих в странах ОЭСР, регулируется текущими (обычными) законами, но, например, в Словакии он отражен в конституционном законодательстве⁸.

Правовая регламентация статуса НФИ подразумевает, помимо прочего, детализацию основного функционала НФИ, включающего подготовку (проверку) экономических и финансовых прогнозов, экспертизу правительственных и парламентских финансово-бюджетных инициатив, мониторинг соблюдения требований финансового законодательства и уровня достижения целей социально-экономического развития, осуществление тематических экспертно-аналитических исследований.

Несмотря на строгое законодательное определение границ «супервайзерских» функций НФИ, независимые фискальные институты должны быть уполномочены самостоятельно формировать программу и приоритетные направления своей деятельности в пределах предоставленной компетенции.

Одна из главных ценностей НФИ — его беспристрастность — выражается в том, что в процессе осуществления своих функций НФИ не преследует каких-либо политических интересов, а стремится к максимальной объективности. Беспристрастность НФИ должна обеспечиваться путем его отстранения от принятия любого рода политических решений. Очевидно, что данная мера требует безусловного запрета на какую-либо аффилированность НФИ с политическими партиями (*nonpartisanism*). Руководство и штат НФИ должны избираться исключительно на основе профессиональной квалификации кандидатов⁹ без привязки к их политической принадлежности. На сотрудников НФИ необходимо распространять те же ограничения, что и на государственных служащих, а в целях недопущения конфликта интересов срок полномочий руководителей НФИ не должен совпадать с электоральными циклами.

⁴ Под анализом чувствительности в финансовом планировании понимают оценку изменений запланированного результата в зависимости от изменения влияющих на него переменных величин. Подробнее см.: URL: <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/modeling/what-is-sensitivity-analysis/> (дата обращения: 29.03.2018).

⁵ См.: *Kopits G. Coping with Fiscal Risk: Analysis and Practice* // OECD Journal on Budgeting. 2014. No. 1. P. 63.

⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Draft Principles for Independent Fiscal Institutions. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/D2-AM%20-%20SBO%20Hand-Out%201%20-%20Draft%20OECD%20Principles%20for%20IFI.pdf> (дата обращения: 28.12.2017).

⁷ О субъектах бюджетного права подробнее см.: *Поветкина Н. А. Современная концепция субъектов бюджетного права* // Финансовое право. 2004. № 1.

⁸ См.: *Von Trapp L., Nicol S. Designing Effective Independent Fiscal Institutions*. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions-report.htm> (дата обращения: 16.12.2017).

⁹ Представляется целесообразным установить в качестве обязательного квалификационного требования к кандидатам на руководящие должности в НФИ опыт работы в области управления финансами либо в соответствующей академической сфере.

Важной гарантией самостоятельности НФИ выступает его надлежащее финансирование. Бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение деятельности НФИ должны подчиняться такому же особому режиму, как, например, при финансировании высшего органа государственного аудита. Кроме того, для защиты НФИ от политического давления целесообразно публиковать утвержденный бюджет НФИ на несколько лет вперед.

Для высокопрофессионального критического анализа государственной финансово-бюджетной политики НФИ требуется колоссальный массив данных, касающихся выработки и реализации названной политики. В целях достаточного информационного обеспечения деятельности НФИ в законодательстве должна предусматриваться обязанность правительственных органов по предоставлению НФИ доступа к необходимым сведениям.

В рамках изучения правового статуса НФИ представляет также интерес и вопрос его взаимодействия с парламентом. Независимо от того, кем учрежден НФИ (правительством или парламентом), его подотчетность законодательному органу может выражаться, по меньшей мере, в следующем. Все заключения и отчеты, подготовленные НФИ, в обязательном порядке должны направляться в парламент (преимущественно через парламентский комитет по бюджету) и в последующем использоваться парламентариями при обсуждении соответствующих финансово-бюджетных вопросов. Следует также предоставлять законодательному органу право заслушивать доклады руководства НФИ по вопросам, поставленным парламентом. Кроме того, парламент должен принимать участие в назначении руководителей НФИ, а также в утверждении бюджета финансового института.

Поскольку одной из важнейших целей создания НФИ является повышение прозрачности деятельности правительства в финансовой сфере, функционирование самих НФИ, в свою очередь, также должно быть максимально транспарентным. Открытость результатов экспертно-аналитической деятельности независимого фискального института является одновременно и гарантией его самостоятельности, и средством повышения доверия общества к нему.

И хотя НФИ не обладает какими-либо «карательными» юрисдикционными полномочиями, общедоступность результатов деятельности НФИ обеспечит соответствующую информированность избирателей, которые в последующем могут оказать давление на правительство, вынуждая его действовать открыто и ответственно в вопросах управления публичными финансами.

Важно также иметь в виду, что в целях недопущения превращения независимого фискального института в инструмент политических манипуляций опубликование отчетов и докладов НФИ должно осуще-

ствляться с учетом сроков обнародования официальных правительственных отчетов таким образом, чтобы не «подыгрывать» ни действующему правительству, ни оппозиционным партиям.

Итак, представляется, что только в случае последовательной реализации в рамках национального правового порядка вышеуказанных элементов правового статуса независимого фискального института, закрепленных в Модельных принципах ОЭСР, НФИ может считаться действенным «институтом, призванным обеспечить разумную финансово-бюджетную политику и стабильность финансовой системы»¹⁰. Однако при этом следует учитывать, что для эффективного функционирования НФИ недостаточно одного лишь «механического» переноса зарубежного опыта в отечественную правовую и финансовую действительность.

Успешное управление рисками в сфере бюджетных правоотношений требует достижения обществом высокого уровня политической и финансовой культуры¹¹. Без формирования внутри страны соответствующих политических предпосылок для учреждения НФИ и без реального осознания объективной необходимости в дополнительном независимом риск-менеджере надлежащее функционирование НФИ, увы, невозможно. По нашему мнению, только не связанный влиянием каких-либо политических сил НФИ способен выявить и довести до сведения общества и парламента такие риски в сфере бюджетных правоотношений, которые исполнительная власть намеренно скрывает либо не в состоянии обнаружить.

С учетом положительной практики функционирования НФИ в зарубежных странах, при соблюдении вышеуказанных условий функционирование подобного субъекта в Российской Федерации позволит повысить качество риск-менеджмента, усовершенствовать процессы управления публичными финансами и, в конечном счете, будет способствовать обеспечению устойчивости финансовой системы¹².

¹⁰ Von Trapp L., Nicol S. Op. cit. P. 1.

¹¹ См.: Kopits G. Op. cit. P. 60.

¹² О понятии финансовой устойчивости и правовых средствах ее обеспечения подробнее см.: Поветкина Н. А. Правовые средства обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 31—36; Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость как финансово-правовая категория // Финансовое право. 2014. № 12; Поветкина Н. А., Янкевич С. В. Понятие финансовой устойчивости в Российской Федерации и зарубежных странах: правовой аспект // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 4; Поветкина Н. А. Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 8.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Kopits G. Coping with Fiscal Risk: Analysis and Practice // OECD Journal on Budgeting. 2014. No. 1.
- Von Trapp L., Nicol S. Designing Effective Independent Fiscal Institutions. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions-report.htm> (дата обращения: 16.12.2017).
- Кучеров И. И., Поветкина Н. А., Абрамова Н. Е. и др. Контроль в финансово-бюджетной сфере: науч.-практ. пособие / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М., 2016.
- Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И. И. Кучерова. М., 2016.
- Поветкина Н. А. Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 8.
- Поветкина Н. А. Правовые средства обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 6.
- Поветкина Н. А. Современная концепция субъектов бюджетного права // Финансовое право. 2004. № 1.
- Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость как финансово-правовая категория // Финансовое право. 2014. № 12.
- Поветкина Н. А., Янкевич С. В. Понятие финансовой устойчивости в Российской Федерации и зарубежных странах: правовой аспект // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 4.