

5.5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТКРЫТОСТИ И ПРОЗРАЧНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ В РОССИИ

Долина О.Н., к.т.н., доцент, кафедра «Теория финансов»

Финансовый университет при Правительстве РФ

Приводится анализ основных нормативных правовых документов, регулирующих открытость и прозрачность управления общественными финансами, и их исполнение в российской практике. Рассматриваются требования к открытости бюджетного процесса со стороны международных организаций.

Система нормативного правового регулирования обеспечения прозрачности управления общественными финансами включает в себя как международные, так и национальные нормативные правовые документы.

Во всех странах бюджет является главным политическим и финансовым инструментом государственной политики, поэтому проблемы, связанные с открытостью и прозрачностью государственного управления проявляются, прежде всего, в бюджетной и налоговой сферах.

Международное бюджетное партнерство (МБП), которое было основано в 1997 г., периодически проводит оценку уровня прозрачности бюджетов стран по показателю – индексу прозрачности бюджета. В рейтинге 2006 г. Российская Федерация заняла 28-е место среди 59 стран, набрав 47 баллов. Далее были проанализированы отмеченные экспертами МБП «узкие места», подготовлена дополнительная информация. И уже в 2008 г. РФ набрала 58 баллов, заняв 22-е место среди 85 стран. В 2010 г. был достигнут индекс прозрачности в 60 баллов из 100 возможных. А в 2012 г. этот показатель был доведен до 74 баллов, что позволило РФ занять 10-е место из 100 исследуемых стран. В период с 2010 по 2012 гг. прирост индекса составил 14 баллов.

Стратегическим ориентиром для РФ является достижение индексом прозрачности бюджета значения в 85 баллов к 2020 г. Это нашло отражение и в российских программных документах [6].

Принцип прозрачности (открытости) прописан в Бюджетном кодексе РФ (БК РФ) как один из принципов бюджетной системы [1]. Он означает, что должна быть обеспечена обязательная открытость информации для общества и средств массовой информации (СМИ) по проектам бюджетов, процедурам рассмотрения и утверждения бюджетов, публикация утвержденных бюджетов и отчетов, а также полнота и доступность информации о ходе исполнения бюджетов, обеспечение сопоставимости показателей бюджетов разных лет [1]. Анализируя исполнение принципа открытости и прозрачности бюджетной системы в россий-

ской практике, следует обращать внимание не только на исполнение своих полномочий участниками бюджетного процесса, но и учитывать последние рекомендации международных организаций, в частности Международного валютного фонда (МВФ), который изменяет методику оценки прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, внося коррективы с учетом специфики развития мировой и национальных экономик.

Сравним основные критерии, по которым проводил оценку обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ согласно его Методик 2007 и 2013 гг. На рис. 1 показаны основные критерии такой оценки по Методике (кодексу) МВФ.



Рис. 1. Критерии оценки прозрачности в бюджетно-налоговой сфере по Кодексу МВФ

Как видно из рис. 1, согласно Кодексу 2013 г., эксперты МВФ уделяли больше внимания прозрачности бюджетно-налоговой отчетности, открытости и обоснованности бюджетно-налогового прогнозирования и бюджетного процесса, анализу и управлению бюджетно-налоговыми рисками.

За период, прошедший после предыдущей оценки (по Кодексу 2007 г.), в российском финансовом законодательстве и на практике произошли существенные положительные сдвиги. Внесен ряд изменений в БК РФ, четко прописаны полномочия участников бюджетного процесса, много внимания уделяется созданию «бюджета для граждан» с целью повышения уровня доступности и понятности информации о бюджетном процессе и бюджетной системе для широкой общественности, работает система финансового контроля, обеспечивающая достоверность бюджетных показателей.

Однако Кодекс МВФ 2013 г. предъявил новые требования к открытости бюджетной отчетности, бюджетного процесса на всех его стадиях, что является не простой задачей в условиях российской, пока еще сырьевой, экономики. И здесь особую актуальность приобретает анализ бюджетно-налоговых рисков и управление ими. Эффективная работа по развитию и продвижению системы «Прозрачный бюджет» должна опираться на комплекс методов прогнозирования развития экономики и социальной сферы, бюджетного прогнозирования, управления бюджетными рисками.

В Бюджетном послании Президента РФ на 2014 г. и на плановый период 2015-2016 гг. отмечалось, что для обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы необходимо завершение в трехмесячный срок разработки бюджетной

стратегии РФ на период до 2030 г. При этом параметры прогноза социально-экономического развития и проекта федерального бюджета должны представлять составную часть долгосрочных прогнозов [2].

Долгосрочное бюджетное планирование должно обеспечить планирование предельных расходов на финансирование государственных программ и лучшее координирование бюджетного процесса. Однако до настоящего времени такого утвержденного программного документа, как бюджетная стратегия РФ на период до 2030 г., не существует. Это связано с объективными причинами – крайне затруднительно на такой длительный период прогнозировать источники и объемы финансовых ресурсов из-за турбулентности мировой экономики, нестабильности конъюнктуры мировых рынков углеводородов.

В октябре 2014 г. были приняты поправки в БК РФ, согласно которым бюджетная стратегия должна разрабатываться каждые шесть лет на срок не менее 12 лет на основе прогноза социально-экономического развития [1]. В ст. 172. п. 2. БК РФ (в ред. Федерального закона от 4 октября 2014 г. №283-ФЗ) указано, что составление проектов бюджетов основывается в том числе и на прогнозе социально-экономического развития, бюджетном прогнозе и государственных (муниципальных) программах. Проект бюджетной стратегии должен направляться в Государственную думу РФ вместе с проектом федерального бюджета. Проект Бюджетной стратегии РФ на период до 2030 г. находится в открытом доступе в сети интернет. Однако в связи с ростом волатильности цен на углеводороды на мировом рынке проект бюджетной стратегии остался неутвержденным. По этой же причине по инициативе Министерства финансов РФ Правительством РФ было принято решение об изменении сроков бюджетного планирования и о временном переходе на годовой бюджет [8].

В мировой практике повышение степени открытости бюджетного процесса принято ассоциировать со снижением уровня коррупции. В соответствии с зарубежной практикой 4 апреля 2014 г. Указом Президента РФ №226 был утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2014-2015 гг. Пунктом 24 указанного плана были даны рекомендации для общественных профессиональных объединений работников СМИ разработать порядок предания гласности информации о доходах и расходах лиц, деятельность которых вызывает повышенный общественный интерес, а также организовать размещение такой информации в открытом доступе. Положения данного плана последовательно исполняются: информация о доходах и имуществе лиц, деятельность которых вызывает общественный интерес, публикуется в сети интернет и СМИ, выявляются финансовые нарушения в процессе управления общественными финансами, нарушители отстраняются от процесса управления.

Следует отметить, что принцип прозрачности и открытости в современной редакции БК РФ закрепляет в основном нормы открытости процедуры рассмотрения и утверждения бюджетов, полноты информации об их исполнении. Мировая практика показывает, что для обеспечения действительной прозрачности

управления общественными финансами этого недостаточно. Доступным для широкой общественности должен быть не только бюджетный процесс, но и все те документы, которые являются исходными и результирующими на каждом этапе бюджетного процесса. В частности, в ст. 172 БК РФ указан перечень информации (сведений), необходимой для составления проектов бюджетов, который включает, в частности, и бюджетный прогноз (проект бюджетного прогноза) на долгосрочный период.

Долгосрочное прогнозирование является «узким местом» в российском бюджетном процессе. Так, например, в Прогнозе социально-экономического развития РФ на 2015 г. и на плановый период 2015 и 2017 гг. [9] предполагалось понижение среднегодовой цены на нефть марки Urals в 2015 г. до 91 долл. США за баррель, в 2016-2017 гг. ее стабилизация на уровне 90 долл. США за баррель. Фактически среднее значение такого важного для расчета и исполнения бюджетных показателей параметра оказалось гораздо ниже (на 26 сентября 2015 г. – 48,34 долл. за баррель). Поэтому в целях повышения реальности прогнозов для планирования бюджета и выполнения рекомендаций МВФ по повышению открытости и прозрачности бюджетно-налогового прогнозирования и бюджетного процесса следует искать пути совершенствования методов расчета прогнозных экономических показателей, являющихся основой для расчета бюджетов.

Несмотря на наличие проблем при реализации принципа прозрачности и открытости бюджетной системы, в последний период времени можно отметить определенные улучшения в законодательном регулировании обеспечения прозрачности бюджетного процесса. Ведется работа по созданию профессиональных кодексов, регламентирующих поведение государственных служащих, проводится аудит соблюдения бюджетного законодательства, публикуется бюджетная отчетность, осуществляется мониторинг качества государственно-управления общественными финансами.

Открытый бюджет является инструментом, позволяющим соединять стратегические приоритеты и ресурсы. Это становится особенно важным при переходе на программный бюджет в российском бюджетном планировании [4].

Сущность прозрачности бюджета и бюджетного процесса заключается не только в доступности информации для широкой общественности. Прозрачность бюджета, являясь инструментом развития демократического общества, определяется его зрелостью, т.е. готовностью и способностью граждан и общественных институтов контролировать прозрачность бюджетного процесса на всех его стадиях и участвовать в принятии решений, отстаивая свои интересы. Это касается специалистов (прежде всего из сектора некоммерческих организаций), способных осуществлять общественное участие в бюджетном процессе. Главной проблемой организации такого взаимодействия является разработка методического инструментария.

Минфин РФ в бюджетном процессе обладает особыми полномочиями, в том числе и в вопросах, касающихся обеспечения открытости и прозрачности. Так, в частности, в ст. 165 БК РФ в числе полномочий Минфина РФ указано, что им определяется со-

став и устанавливается порядок предоставления и размещения информации на едином портале бюджетной системы РФ (порядок создания и ведения портала также является прерогативой Минфина РФ). Поэтому от решений Минфина РФ во многом зависит состав и степень детализации информации, размещаемой на едином портале бюджетной системы, а в конечном счете – степень открытости и прозрачности бюджетного процесса и возможность влияния на этот процесс всех заинтересованных пользователей данной информации. Для других участников бюджетного процесса БК РФ не определяет их полномочия на открытие информации о ходе бюджетного процесса.

Совершенствование государственного управления в развитых странах осуществляется на основе использования таких подходов, которые нацелены на обеспечение потребностей и интересов граждан, в том числе потребности в достоверной информации, на активное взаимодействие органов государственной власти, экспертного сообщества и институтов гражданского общества.

30 января 2014 г. была утверждена Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти [5]. В Концепции отмечается, что в условиях усложняющихся социальных процессов и новых экономических вызовов федеральные органы исполнительной власти своей важной задачей должны считать вовлечение гражданского общества в управление государством. Принятие решений в процессе государственного управления общественными финансами и реализация государственных функций должны основываться на активном участии граждан с использованием современных механизмов общественного контроля [5].

В Концепции закреплены основные принципы открытости федеральных органов исполнительной власти, механизмы их реализации, содержатся стратегические ориентиры по обеспечению прозрачности государственного управления, изложены такие принципы открытости федеральных органов исполнительной власти, как информационной открытости, понятности, вовлеченности гражданского общества, подотчетности.



Рис. 2. Концепция системы «электронный бюджет»

Для повышения открытости бюджета Минфином РФ используются различные инструменты, один из которых – «электронный бюджет». Концепция со-

здания «электронного бюджета» появилась в 2011 г. и была одобрена распоряжением Правительства РФ №1275-р. Цель создания и развития системы «электронный бюджет» – прозрачность, открытость, подотчетности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Создание системы нацелено также на повышение качества управления общественными финансами посредством формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий [4] (рис. 2).



Рис. 3. Архитектура системы «электронный бюджет»

Формирование системы «электронный бюджет» происходило в два этапа:

- на этапе 1 (2011-2012 гг.) были приняты правовые акты, определившие основные принципы создания реестров, классификаторов, реестров и т.п., использующихся в системе «электронный бюджет»;
- на этапе 2 (2013-2015 гг.) система «электронный бюджет» продолжила свое становление и развитие.

Архитектура системы «электронный бюджет» включает три подсистемы (рис. 3).

С 1 января 2014 г. на сайте появился реестр приглашений о предоставлении субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и физическим лицам. С портала осуществляется доступ в информационную систему Федерального казначейства. Наличие определенного положительного опыта создания межведомственных информационных ресурсов также учитывается при развитии системы «электронный бюджет».

В рамках системы «электронный бюджет» создан единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) (www.gosuslugi.ru), реализованный с применением технологий межведомственного электронного взаимодействия и обеспечивающий доступ граждан к государственным и муниципальным услугам вне зависимости от того, какие ведомства задействованы при их оказании. Аналогичные задачи решаются при внедрении информационной системы учета опла-

ты налогов, сборов, штрафов, государственных пошлин, и интеграции этой системы с единым порталом государственных и муниципальных услуг.

Реализация системы «электронный бюджет» в полном объеме позволит контролировать не только результаты финансовой деятельности организаций сектора государственного управления, но и сам процесс этой деятельности, обеспечит доступ заинтересованных пользователей к детальной информации на всех стадиях бюджетного процесса – от составления бюджета, его исполнения до конкретной закупки.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О бюджетной политике в 2014-2016 гг. [Электронный ресурс] : Бюджетное послание Президента РФ от 13 июня 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 г. [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 11 апр. 2014 г. №226. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 2 авг. 2010 г. №588. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс] : утв. распоряжением Правительства РФ от 30 янв. 2014 г. №93-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. [Электронный ресурс] : утв. распоряжением Правительства РФ от 30 дек. 2013 г. №2593-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» [Электронный ресурс] : одобрена распоряжением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. №1275-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Белоусов: Средства на завод «Звезда» все-таки придется брать из ФНБ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2015/09/05/belousov-site-anons.html>
9. Прогноз социально-экономического развития РФ на 2015 г. и на плановый период 2016-2017 гг. [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/201409261>

Ключевые слова

Открытый бюджет; индекс прозрачности бюджета; бюджетное прогнозирование; электронный бюджет.

Долина Ольга Николаевна

РЕЦЕНЗИЯ

Рецензируемая статья посвящена исследованию открытости и прозрачности управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации. Тема статьи представляется актуальной. Данному вопросу уделяется большое внимание со стороны международных организаций. Благодаря повышению уровня прозрачности органы государственного управления могут получать доступ к финансированию от зарубежных инвесторов на более благоприятных условиях. Повышение открытости и прозрачности управления общественными финансами необходимо для обеспечения подотчетности органов государственного управления, способствует усилению контроля со стороны гражданского общества, создает стимулы для проведения взвешенной финансовой политики.

В статье автором отмечено, что открытость и прозрачность управления общественными финансами регламентируются международными и российскими нормативными правовыми документами, в которых содержатся определенные стандарты и принципы оценки. За период, прошедший после предыдущей оценки по Кодексу Международного валютного фонда (МВФ) 2007 г., в российском финансовом законодательстве и на практике произошли существенные положительные сдвиги. Внесен ряд изменений в Бюджетный кодекс РФ, четко прописаны полномочия участников бюджетного процесса, много внимания уделяется созданию «бюджета для граждан», работает система финансового контроля, обеспечивающая достоверность бюджетных показателей.

В статье также отмечено, что особую актуальность приобретает анализ бюджетно-налоговых рисков и управление ими. Эффективная работа по развитию и продвижению системы «Прозрачный бюджет» должна опираться на комплекс методов прогнозирования развития экономики и социальной сферы, бюджетного прогнозирования, управления бюджетными рисками.

Представленная в статье информация не позволяет автору сделать выводы о высокой степени открытости и прозрачности государственных программ в РФ, оценки их эффективности. Автор считает целесообразным оценивать эффективность госпрограмм не только ответственными исполнителями, но и внешними независимыми экспертами.

В заключение автор делает вывод, что исполнение ряда нормативных правовых документов, регулирующих открытость и прозрачность управления общественными финансами в РФ, не выполняется в полной мере.

Молчанова Н.П., д.э.н., профессор кафедры «Теория финансов» Финансового университета при Правительстве РФ.