

А.С. Сарбукова

аспирантка кафедры
финансового права
факультета права
Национального
исследовательского
университета «Высшая
школа экономики»

Способы обеспечения принципа прозрачности (открытости) бюджетов в Российской Федерации

Целями настоящей статьи является изучение основных проблем в реализации принципа прозрачности (открытости) бюджетов Российской Федерации. Основные задачи публикации — провести анализ реализации правового механизма данного принципа в условиях бюджетной политики, ориентированной на результат, провести сравнение с зарубежными способами и средствами по обеспечению принципа прозрачности (открытости) бюджетов. В результате проведенного исследования предложены практические рекомендации по улучшению обеспечения принципа прозрачности (открытости) бюджетов. Изучение данной статьи будет интересно не только ученым, специализирующимся в бюджетном праве, но и государственным служащим, занимающимся реализацией бюджетной политики Российской Федерации.

Ключевые слова: бюджет и бюджетное право; принцип прозрачности (открытости) бюджетов в Российской Федерации; проблемы реализации принципа прозрачности (открытости) бюджетов; способы обеспечения принципа прозрачности (открытости) бюджетов.

На сегодняшний день органы государственной власти стремятся обеспечить максимальную степень открытости всех процессов, происходящих в сфере государственного управления и, в частности, в финансовой сфере. Особенно пристальное внимание в условиях российской экономики, стремящейся преодолеть последствия мирового финансового кризиса и избавиться от массовой коррупции, уделяется процессу использования и расходования бюджетных средств. Об этом свидетельствуют многочисленные проверки, проводимые Счетной палатой Российской Федерации, постоянный мониторинг использования бюджетных средств, проводимый Министерством финансов Российской Федерации. Одним из способов обеспечить прозрачность расходования бюджетных средств, является закрепление в статье 36 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ) принципа прозрачности (открытости) бюджетов, который означает:

- обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту предоставления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;

- обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные органы государственной власти и муниципальных образований, процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри представительного органа государственной власти (муниципального образования), либо между представительным органом государственной власти (муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией);

- стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода);

- секретные статьи утверждаются только в составе федерального бюджета.

Данный принцип наряду с принципами достоверности бюджета, адресности и целевого характера, результативности и эффективности использования бюджетных средств позволяет обеспечить большую степень открытости в управлении государственными финансами и улучшить контроль за расходованием бюджетных средств. Принцип прозрачности (открытости) бюджетов обеспечивает дальнейшую демократизацию бюджетного процесса, позволяет обществу получать информацию о ходе составления бюджетов и ходе их исполнения, а также об отчетах по их исполнению.

На сегодняшний день изучение вопросов, насколько качественно, каким именно образом и на какие конкретные цели идет использование бюджетных средств, и в итоге — насколько прозрачны все эти процессы, является весьма актуальным и для представителей государственных структур, и для каждого гражданина Российской Федерации как налогоплательщика.

В настоящее время все большее количество граждан России стараются быть вовлеченными в бюджетный процесс. Различные общественные объединения, представители политических партий и профсоюзов стремятся участвовать в обсуждении проектов бюджетов для того, чтобы при составлении бюджета учитывались интересы всех групп населения¹. Также все большее количество граждан обращают внимание на отчеты об исполнении бюджета, на то, является ли информация, отраженная в отчете об исполнении бюджета, достоверной, действительно ли расходование бюджетных средств произошло на те цели, которые были указаны в федеральных целевых программах.

Как известно, буквально принцип означает основу, первоначало, руководящую идею, исходное положение какого-либо явления. Выделяются принципы в виде фундаментальных идей и идеалов, сформулированных учеными-юристами.

¹ Большинство авторов отмечают, что учесть интересы всех групп населения при составлении бюджета весьма сложно, так как зачастую интересы различных групп диаметрально противоположны. Например, см.: *Поляк Г.Б.* Бюджетная система России: Учеб. М., 1999. С. 7.

Эти принципы отражают достижения правовой мысли, практического опыта и объективные закономерности развития общества. Выделяются также принципы права, под которыми следует понимать исходные нормативно-руководящие начала (императивные требования), определяющие общую направленность правового регулирования общественных отношений. Данные принципы обязательны для соблюдения субъектами права². Именно к таким принципам относится принцип прозрачности (открытости) бюджетов.

Этот принцип, наряду с иными принципами, закрепленными в статье 28 БК РФ, определяет общую направленность правового регулирования бюджетных отношений. Принцип прозрачности (открытости) необходимо не только формально закрепить в БК РФ, но и обеспечить действенный механизм его реализации. Таким механизмом может стать, например, система совещательных представительных органов, создаваемых на местном уровне³. Широко известным опытом вовлечения населения в бюджетный процесс стал опыт бразильского города Порту-Алегри. В этом городе проводился эксперимент по вовлечению граждан в бюджетный процесс. Жители сформировали систему советов (от районных до совета представителей). На уровне районных советов жители формировали список требований от своего района (например, асфальтирование дороги, строительство школы). Эти требования направлялись в Народный совет, который определял приоритеты расходования бюджетных средств. Далее эти приоритеты направлялись в Совет представителей, где представители населения совместно с городской администрации уточняли выбранные приоритеты с учетом финансовых возможностей городского бюджета. Окончательное решение о расходовании бюджетных средств принималось на трехсторонней встрече должностных лиц городской администрации, Совета представителей и Палаты советников⁴. Этот эксперимент позволил создать действительно прозрачный механизм по использованию бюджетных средств, который к тому же обеспечивал целевое расходование данных средств. Более того, благодаря такой системе повысилось доверие к городской администрации, значительно снизился процент граждан, уклоняющихся от уплаты налогов.

Стоит отметить, что принцип прозрачности (открытости) в той редакции, в которой он повсеместно установлен сегодня, закрепляет нормы об обязательной открытости процедур принятия и рассмотрения проектов бюджетов, о полноте предоставляемой информации об исполнении бюджетов. Однако мировой опыт показывает, что для обеспечения действительной прозрачности формирования и исполнения бюджетов этого недостаточно.

Так, Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, изданное Международным валютным фондом (далее — МВФ) в 2001 г. (в ред. 2007 г.), наряду с требованиями обеспечения предоставления гарантий достоверности финансовой информации, четкого разграничения функций и обязанностей

² См.: *Бабаев В.К.* Теория государства и права: Учеб. М., 2002. С. 222.

³ Такую систему можно создать в рамках полномочий контрольного органа муниципального образования, формирование которого является обязательным для структуры органов местного самоуправления. См. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ См.: Государственные и муниципальные финансы / Под ред. И.Н. Мысляева. М., 2003. С. 262.

государственных органов, немаловажное значение уделяет процессу формирования бюджетов, в частности проведению государственных закупок, независимости и открытости процедур формирования доходной части бюджетов. Отмечается, что «порядок заключения контрактов на поставку товаров и оказание услуг должен быть открытым и общедоступным, чтобы создать гарантии того, что возможность коррупции сведена к минимуму, а государственные средства используются надлежащим образом». Особенное значение придается тому, что правила проведения государственных закупок должны быть не только формально закреплены, но и соблюдаться на практике⁵.

Высокие требования предъявляются МВФ и к процессу формирования доходной части бюджетов. Особенно отмечается, что национальная служба сбора государственных доходов должна регулярно отчитываться о фактическом сборе доходов в сравнении с предусмотренным в бюджете (в форме ежегодных и ежемесячных отчетов) в целях формирования открытой системы сбора доходов⁶. Данное требование представляется весьма актуальным для обеспечения прозрачности бюджетного процесса. Важно не только информировать население о процессе принятия проекта бюджетов, но и предоставлять информацию о процессе формирования доходных статей бюджетов различных уровней. Обществу необходимо не только предоставлять информацию о том, на какие цели будут потрачены бюджетные средства, но и в обязательном порядке информировать, каким образом были сформированы доходные статьи бюджетов (федерального, регионального, местного), действительно ли были получены те цифровые показатели национальных доходов, которые отображены в бюджетах.

На сегодняшний день информация о поступлении в бюджетную систему Российской Федерации доходов, администрируемых из Федеральной налоговой службы России (далее — ФНС России), предоставляется в виде обзорной статистической информации, без формирования детального отчета и без предоставления каких-либо документов, подтверждающих данные цифровые показатели⁷. Представляется целесообразным в рамках обеспечения прозрачности бюджетного процесса нормативно закрепить обязательное опубликование и рассмотрение не только проектов бюджетов, информации по исполнению бюджетов и отчетов об их исполнении, но и обязательное формирование и опубликование отчетов по формированию и поступлению в бюджетную систему Российской Федерации и государственные внебюджетные фонды доходов, поступающих от налогов и сборов.

Особо хочется сказать, что, несмотря на все меры, предпринимаемые для обеспечения должного уровня прозрачности (открытости) бюджетов и бюджетного процесса в целом, проводимые органами государственной власти, решение данного вопроса невозможно без соблюдения государственными служащими этических норм. Представляется возможным утверждать, что именно соблюдение моральных норм и правил, этическое отношение государственных служащих к своим должност-

⁵ Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, ред. 2007 г. С. 154 // СПС «Консультант Плюс».

⁶ Там же. С. 158.

⁷ Информация о поступлении в бюджетную систему доходов, администрируемых ФНС России представлена на сайте ФНС России // http://www.nalog.ru/index.php?topic=na1_statistik (дата обращения: 9 января 2011 г.).

ным обязанностям позволит обеспечить реализацию закрепленного на правовом уровне принципа прозрачности (открытости).

На сегодняшний день разработаны и утверждены Кодекс профессиональной этики работника органов налоговой службы, Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации. Данные документы разработаны в связи с рекомендациями МВФ по обеспечению надлежащего уровня прозрачности в налогово-бюджетной сфере. Но необходимо сказать, что данные документы должны быть представлены для широкого обсуждения со стороны общественности. «Простого наличия такого кодекса недостаточно. Кодекс этики должен подкрепляться программой активного поощрения и просвещения, чтобы расширить диалог и улучшить понимание надлежащих ценностей и этики государственного сектора»⁸.

Представляется возможным создать правовые и институциональные механизмы, призванные обеспечивать этическое поведение государственных должностных лиц, проводить комплексные исследования по вопросам морали работников, объективности и условий работы государственных служащих. Такие механизмы частично уже созданы. Например, при ФНС России была создана Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих ФНС России и урегулированию конфликта интересов⁹. Однако необходимо формирование таких механизмов внутреннего контроля повсеместно, на всех уровнях государственной власти.

Также следует отметить, что информация о бюджетах должна отвечать таким критериям, как достоверность и понятность¹⁰. К сожалению, на сегодняшний день эта идея не в полной мере реализована в российской бюджетной практике. Информация о финансовой деятельности государства и, в частности, о бюджетах должна представляться в таком виде, чтобы каждый гражданин мог в ней разобраться и сделать собственные выводы. Однако на практике бюджетные данные или бюджет обычно публикуются в средствах массовой информации или помещаются на интернет-сайтах в таком формате, который доступен для понимания, как правило, только специалистам в бюджетной сфере.

Представляется необходимым формировать и публиковать регулярные отчеты не только для специалистов, но и для населения в целом. Эти отчеты должны быть ориентированы на широкий круг граждан; в них должны быть не только представлены цифровые показатели, но и произведен анализ процессов формирования и исполнения бюджетов, наглядно представлены показатели доходов, расходов (по утвержденному плану), показатели доходов, расходов по перспективному плану (на два года), итоговые достигнутые результаты. Пока такая система частично разработана только на уровне научных заведений и не для всех регионов России (например, Центром бюджетного мониторинга Петрозаводского государственного

⁸ Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, ред. от 2007 г. С. 152.

⁹ Порядок работы Комиссии и ее полномочия опубликованы на сайте ФНС России <http://www.nalog.ru>. (дата обращения: 9 января 2011 г.).

¹⁰ Требование о предоставлении населению достоверной и доступной информации в целях обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере также закреплено в Руководстве по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (разделы III, IV).

университета)¹¹. Весьма актуальным на сегодняшний день представляется создание аналогичной системы на уровне органов федеральной исполнительной власти (например на базе интернет-ресурсов Министерства финансов Российской Федерации), с охватом всех регионов, уровней бюджетов, планируемых, прогнозируемых показателей, итоговых результатов исполнения бюджетов.

В настоящей статье были рассмотрены некоторые проблемы реализации принципа прозрачности (открытости) бюджетов:

- необходимость дальнейшего совершенствования принципа прозрачности (открытости) путем внесения в него нормативных изменений по вопросам обязательного опубликования отчетов по формированию доходов, администрируемых ФНС России;
- вопросы реализации принципа прозрачности (открытости) на уровне создания единой информационной системы, позволяющей контролировать процесс формирования и исполнения бюджетов всех уровней;
- вопросы повсеместного создания и широкого внедрения на всех уровнях власти комиссий, рассматривающих поведение государственных служащих.

Стоит отметить, что, несмотря на некоторые проблемы в реализации принципа прозрачности (открытости) в Российской Федерации, в законодательстве достигнуты значительные улучшения по вопросам обеспечения надлежащего уровня прозрачности (открытости) бюджетного процесса. В БК РФ закреплены такие принципы, как полнота отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, результативность и эффективность использования бюджетных средств, достоверность бюджета, подведомственность расходов бюджетов, единство кассы. Разрабатываются и постепенно вводятся в действие профессиональные кодексы поведения госслужащих различных министерств, проводится регулярный аудит по вопросам соблюдения бюджетного законодательства, регулярно формируются отчеты об исполнении федерального бюджета (оперативный отчет, ежемесячный отчет, ежеквартальный, годовой), проводится мониторинг качества финансового менеджмента, разработаны принципы по эффективному и ответственному управлению общественными финансами¹².

Все вышеперечисленные меры способствуют формированию и обеспечению надлежащего уровня прозрачности в бюджетно-налоговой сфере и призваны обеспечивать открытость, достоверность и доступность бюджетных процессов.

¹¹ См.: Официальный интернет-сайт Центра бюджетного мониторинга Петрозаводского государственного университета <http://solidbase.karelia.ru> (дата обращения: 9 января 2011 г.).

¹² См.: Нормативно-правовые документы, размещенные на официальном интернет-сайте Министерства финансов Российской Федерации, раздел «Бюджетная реформа». <http://www.minfin.ru/ru/legislation/orders/> (дата обращения: 9 января 2011 г.).