

УДК 336.5

Реализация принципов открытости бюджетной политики: место России в международном контексте

*Богданов Л.Н., старший научный сотрудник
Центр межбюджетных отношений
Научно-исследовательский финансовый институт
e-mail: lbogdanov@nifi.ru
leonbogd@gmail.com
Россия, Москва*

В настоящее время в мире параллельно реализуется ряд заметно различающихся международных и национальных инициатив по повышению открытости финансово-бюджетной политики, распространению лучшей практики в этой сфере.

Сегодня, когда Россия приступила к реализации принципов открытости финансово-бюджетной политики, самое время поставить вопрос о том, к какой из упомянутых инициатив, с учётом существенных отличий между ними, приближается современное понимание принципов открытости российскими органами исполнительной власти.

Основные особенности международных инициатив по повышению открытости финансово-бюджетной политики

Для исследования применяемых в мире подходов к повышению открытости финансово-бюджетной политики по открытым источникам были изучены следующие инициативы:

- инициативы Международного валютного фонда (МВФ, IMF);
- программы «Открытый бюджет» (Open Budget Initiative), реализуемой Международным бюджетным партнерством (The International Budget Partnership);
- методических подходов, применяемых ОЭСР (OECD) в вопросах обеспечения бюджетной прозрачности ;
- подходов к повышению открытости финансово-бюджетной политики, применяемых в Великобритании.

Для анализа инициативы МВФ изучены Кодекс лучшей практики по вопросам повышения финансовой прозрачности (Code of Good Practices on Fiscal Transparency), а также разработанное в развитие требований Кодекса соответствующее руководство (IMF Manual on Fiscal Transparency), опираясь на которые МВФ производит оценку качества финансового менеджмента по 12 направлениям, среди которых «открытость финансово-бюджетной

политики» (fiscal transparency), более чем в 90 странах (www.imf.org/external/np/fad/trans).

Программа «Открытый бюджет», реализуемая Международным бюджетным партнерством (The International Budget Partnership), начиная с 2006 г. была проанализирована с использованием материалов Open Budget Survey (<http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/>).

Анализ методических подходов, применяемых ОЭСР (OECD), произведен с использованием справочного пособия «Лучшая практика государств-членов ОЭСР в вопросах обеспечения бюджетной прозрачности» (OECD Best Practices on Budget Transparency: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>)), вышедшего в 2002 году.

В качестве примера подходов, применяемых к повышению открытости финансово-бюджетной политики на национальном уровне, рассмотрен опыт Великобритании на основе материалов Совета по Открытости Общественного Сектора (<https://www.gov.uk/government/groups/public-sector-transparency-board>).

В большинстве перечисленных инициатив открытость рассматривается как важная составляющая качества государственного управления. Причём открытость применительно к бюджетному процессу рассматривается, как правило, одновременно в двух взаимосвязанных аспектах – как собственно «открытость, прозрачность» (transparency) и как так называемая «подотчётность» (accountability). По этой причине соответствующие инициативы по повышению открытости в бюджетной сфере получили наименование budget-related transparency and accountability initiatives (TAIs). Зачастую к двум перечисленным аспектам добавляется третий – обеспечение возможностей непосредственного участия граждан (public participation) в бюджетном процессе. Возможности такого участия опираются на открытость и формируют важный элемент подотчётности бюджетного процесса.

Бюджет при таком подходе - это главный документ, содержащий цели правительства в согласованном и конкретном виде. В этом случае требование открытости означает необходимость своевременного и систематического раскрытия всей важной финансово-бюджетной информации в интересах общества.

По мнению ряда исследователей (см. например, Philipps and Stewart, 2009), интерес к повышению бюджетной открытости связан с двумя независимыми процессами:

- «неолиберальным» поворотом в экономической политике, произошедшим в 90-х годах прошлого века, с его повышенным вниманием к повышению налогово-бюджетной (фискальной) дисциплины;
- проведением реформ, направленных на повышение качества государственного управления и эффективности бюджетных расходов.

Эмпирическое исследование особенностей и различных подходов международных и национальных инициатив было структурировано на основании двух принципов:

- по этапам бюджетного процесса;
- по нацеленности на потребности важнейших целевых групп потребителей информации (государственных служащих, независимых экспертов, представителей бизнеса и заинтересованных граждан).

Международные инициативы по повышению открытости финансово-бюджетной политики начинают приносить плоды (см., например, Carlitz, Ruth, 2012), что позволяет сделать следующие предварительные выводы:

- структура расходной части бюджета лучше отражает социальные приоритеты, повышается эффективность бюджетных расходов;
- такие инициативы, как программа «Открытый бюджет» показывают, что бюджетная открытость и подотчётность должны рассматриваться в контексте иных инициатив, по обеспечению свободы информации, в том числе касающихся доходной части бюджета.

Основные особенности российских инициатив по повышению открытости финансово-бюджетной политики

Первые шаги в направлении повышения открытости финансово-бюджетной политики в России базируются на Федеральном законе "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" и нормативных актах, развивающих содержание этого закона, прежде всего – на Постановлении Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» и Постановлении Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных».

В Постановлении Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. № 953 предусмотрено обеспечение доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, однако ни слова не говорится именно о повышении открытости финансово-бюджетной политики, основное внимание уделено обобщенному определению сфер деятельности, по которым необходимо раскрывать информацию и технологиям обеспечения доступа к информации в интернете.

Вместе с тем, повышению открытости финансово-бюджетной политики может служить обеспечение доступа к следующим блокам информации:

- сведения о программах и планах деятельности Правительства Российской Федерации, отчетах о деятельности Правительства Российской Федерации (в т.ч. сведения об основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на очередной период; программы (прогнозы) социально-экономического развития страны и планы действий по их реализации);

- информация о текущей деятельности федеральных органов исполнительной власти (в пределах компетенции), в т.ч. сведения о государственных услугах (функциях), предоставляемых (исполняемых) федеральным органом исполнительной власти, и порядке их предоставления (исполнения);

- планы и показатели деятельности федерального органа исполнительной власти и отчеты в Правительство Российской Федерации об исполнении планов и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти;

- основные сведения о результатах реализации федеральных целевых и (или) государственных программ, выполнении целевых показателей, об объеме затраченных на выполнение целевой и (или) государственной программы финансовых ресурсов, а также о результатах мониторинга реализации программных мероприятий;

- сведения об использовании федеральным органом исполнительной власти, его территориальными органами, зарубежными представительствами и подведомственными организациями выделяемых бюджетных средств;

- сведения о предоставленных организациям и индивидуальным предпринимателям льготах, отсрочках, рассрочках, а также о списании задолженности по платежам в федеральный бюджет;

- описание условий и порядка доступа заинтересованных лиц к государственным информационным системам, находящимся в ведении федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов и подведомственных ему организаций, в том числе информация о платности доступа к информационным системам либо получения сведений из информационных систем.

В Постановлении Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 583 опять ни слова не говорится о повышении открытости финансово-бюджетной политики. Основное внимание уделено размещению государственными органами и органами местного самоуправления в сети "Интернет" общедоступной информации о деятельности указанных органов в форме открытых данных. В частности определяется, что общедоступная информация о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, созданная указанными органами или поступившая к ним при осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации для осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления,

размещается указанными органами в форме открытых данных на своих официальных сайтах в сети "Интернет" в разделе "Открытые данные" или на официальном сайте субъекта Российской Федерации, созданном для публикации общедоступной информации в форме открытых данных.

Как следует из представленного анализа содержания правительственных постановлений №№ 953 и 583, подходы к повышению открытости финансово-бюджетной политики, применяемые в России, хотя и лежат в русле мировых тенденций, однако создают только базовые условия, поскольку пока не обеспечивают решения двух важных задач:

- не учитывают потребностей таких важных групп потребителей информации о финансово-бюджетной политике, как население в целом и отдельные социальные группы (например, молодежь, пенсионеры, иммигранты и т.д.), потребители государственных услуг и услуг государственных учреждений, общественные активисты и работники НКО, представители бизнеса;

- не создают возможностей для участия граждан в бюджетном процессе и в определении финансово-бюджетной политики в рамках инициативного (партиципаторного) бюджетирования.

Список литературы:

1. Федеральный закон "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления";
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»;
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных»;
4. Bosworth, J. «Citizens, Accountability and Public Expenditure: A Rapid Review of DFID Support», DFID Working Paper 17, London: Department for International Development (2005);
5. Carlitz, Ruth, «Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives»; (2012);
6. Goetz, A. and Jenkins, R. «Reinventing Accountability», New York: Palgrave Macmillan (2005);
7. Philipps, L. and Stewart, M., «Fiscal Transparency: Global Norms, Domestic Laws, and the Politics of Budgets», Brooklyn Journal of International Law 34 (3). (2009);
8. Ganuza E., Baiocchi G., «The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe, The Spread of Participatory Budgeting Across the

- Globe: Adoption, Adaptation, and Impacts», red. B. Wampler, J. Hartz-Karp, „Journal of Public Deliberation”, vol. 8, № 2, (2012), Источник: <http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1229&context=jpd>.
9. Goldfrank, B. «Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting», Presentation at the Latin American Studies Association Meeting, San Juan, Puerto Rico, March 2006. (2006)
10. Pinnington, Elizabeth, Lerner, Josh and Schugurensky, Daniel, «Participatory budgeting in North America: the Case of Guelph, Canada», Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, Vol. 21 (3), pp. 455 – 484. (2009).