

Ключевые слова:

программный бюджет,
государственная программа,
показатели результативности,
Международное
бюджетное партнерство,
Индекс открытости бюджета,
бюджет для граждан

М. П. Афанасьев, д. э. н., проф., зав. кафедрой «Финансы»
Государственного университета Минфина России
(e-mail: info@abik.ru)

А. А. Беленчук, ведущий советник Департамента
бюджетной политики и методологии Минфина России
(e-mail: belenchuk@minfin.ru)

А. М. Лавров, к. г. н., проф., зав. кафедрой финансового
менеджмента в государственном секторе НИУ ВШЭ,
заместитель Министра финансов России
(e-mail: alavrov@minfin.ru)

Программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса

В последних выступлениях российского руководства неоднократно отмечалась необходимость привлечения общественности к обсуждению важных политических решений. Представляя депутатам Государственной Думы Отчет о деятельности Правительства Российской Федерации за 2010 г., Председатель Правительства России В. В. Путин отметил необходимость применения в России концепции открытого правительства, «которая основана на вовлечении граждан в текущую работу институтов власти»¹.

Такое внимание к вопросу повышения открытости работы правительства является тенденцией для стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Во многом это обусловлено ростом интереса гражданского общества к общегосударственным вопросам, среди которых особое место занимает процесс использования общественных финансов.

В европейских странах глубоко укоренилась идея о подотчетности правительства гражданам, которая исходит из предпосылки, что государство на основе общественного договора оказывает услуги населению². В данном контексте широкомасштабные бюджетные реформы, проводимые на Западе, были нацелены не только на сокращение государственных расходов, повышение их эффективности, но и на преобразование бюджетного процесса в формат, более понятный для граждан.

¹ Сайт Председателя Правительства России В. В. Путина (<http://premier.gov.ru/events/news/14898/>).

² Подробнее о теории общественного договора в контексте модернизации государственных финансов см.: М. П. Афанасьев, И. В. Кривошов. Финансы правового государства. Вопросы государственного и муниципального управления. Том II. — 2007. — № 2–3.

В конечном итоге в вопросе модернизации системы управления общественными финансами степень открытости бюджетного процесса имеет решающее значение, т. к. это оказывает прямое влияние на степень доверия населения правительству.

ВЗАИМОСВЯЗЬ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТА И ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

Общепринятое мнение специалистов по вопросам государственных финансов: программный бюджет способен кардинальным образом повлиять на повышение прозрачности (открытости) бюджетного процесса. В одном из основных международных документов по этому вопросу — Руководстве МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере — указывается: «В настоящее время широко практикуется классификация деятельности органов государственного управления по программам, и ее дальнейшее распространение будет способствовать повышению прозрачности»³.

Впервые влияние программного бюджета на повышение открытости работы правительства в целом обсуждалось на высшем уровне в ходе рабочей встречи Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина с Заместителем Председателя Правительства — Министром финансов Российской Федерации А. Л. Кудриным в ноябре 2010 г. В частности, в ходе ответа на вопрос о том, как программный бюджет отразится на бюджетном процессе, А. Л. Кудрин отметил, что «это делает значительно более открытой всю работу Правительства. В отличие от защиты отдельных статей бюджета в части величины расходов, в первую очередь вместе с цифрой величины всегда будет обсуждаться и цель, значение конкретных индикаторов, которые мы будем достигать»⁴.

Именно система мониторинга индикаторов результативности государственных программ призвана сыграть ключевую роль в оценке эффективности реализации основных направлений государственной политики. В целом следует отметить, что аналогичная практика существует практически во всех странах, перешедших на бюджетирование, ориентированное на результат. Внимание общественности, и в особенности средств массовой информации, всегда приковано к подобным показателям эффективности деятельности правительства и отраслевых министерств, входящих в его состав.

Так, во Франции при подготовке проекта бюджета на 2011 г. из более чем 1000 показателей по 172 бюджетным программам были выбраны 96 ключевых индикаторов, отражающих результативность работы правительства по реализации государственной политики в конкретных сферах регулирования и названных «индикаторами миссий»⁵.

Внедрение в России практики мониторинга показателей результативности реализации федеральными органами исполнительной власти государственных программ осуществляется силами финансово-экономического блока Правительства в рамках Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года⁶ (далее — Программа).

Одной из задач Программы стало «повышение прозрачности и подотчетности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе за счет внедрения требований к публичности показателей их деятельности».

³ Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (2007 год) / International Monetary Fund (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf>).

⁴ Официальный сайт Правительства Российской Федерации (<http://www.government.ru/docs/12863/>).

⁵ Liste 2011 des 96 indicateurs dits «De missions» / Le Forum de la Performance (<http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2011/innovationPLF2011.pdf>).

⁶ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-п.

Среди главных направлений Программы — переход к программному бюджету, или внедрение программно-целевого принципа в бюджетный процесс. Предполагается, что такая бюджетная реформа станет основой для комплексного реформирования государственного управления, т. к. она подразумевает принципиально новые правила формирования бюджета.

Нормативные правовые основы построения федерального бюджета по программному принципу уже заложены. Утверждены перечень государственных программ и разъяснительные документы, призванные помочь министерствам сформировать программы, по которым они являются ответственными исполнителями⁷.

На сегодняшний день в процессе разработки государственных программ каждый федеральный орган исполнительной власти разрабатывает и показатели (индикаторы) результативности своей деятельности. Они должны наиболее точно отражать степень достижения возложенных на этот орган целей и задач государственной политики в рамках реализации конкретной государственной программы.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ОТКРЫТОСТИ В БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ СФЕРЕ

Интерес к проблеме повышения прозрачности бюджетного процесса в значительной степени поддерживается основными международными финансовыми организациями, среди которых Международный валютный фонд (МВФ), ОЭСР и Всемирный банк. Системные материалы, кодексы, руководства в рамках указанной проблематики, издаваемые по инициативе этих организаций, не носят обязательный характер, но следование предусмотренным в них принципам рассматривается международным сообществом как соблюдение стандартов лучшей практики.

В состав основных международных документов входят:

1. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ (далее — Кодекс).
2. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ.
3. Оптимальная практика по обеспечению прозрачности бюджета ОЭСР.

Основополагающим документом по вопросу обеспечения прозрачности в бюджетной сфере является Кодекс⁸, который охватывает не только общие принципы открытости бюджетных процессов, но и содержит конкретные рекомендации по обеспечению доступности информации для общественности.

Дальнейшие рекомендации по применению принципов, изложенных в Кодексе, а также примеры лучшей практики подробно изложены в специальном Руководстве по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере.

Информация об уровне прозрачности государственных финансов разных стран содержится в одном из модулей Докладов о соблюдении стандартов и кодексов⁹ — Country Reports on Fiscal Transparency, включающих также данные мониторинга по другим 11 финансовым стандартам, признанным международным сообществом. Помимо вопросов прозрачности в бюджетно-налоговой сфере в них содержится информация о соблюдении стандартов в отношении данных, прозрачности денежно-кредитной политики и т. д. Общая цель Докладов — выявление сильных и слабых сторон налогово-бюджетной сферы той или иной страны, разработка рекомендаций по укреплению ее финансовых институтов и повышению прозрачности бюджетного процесса.

⁷ См.: Официальный сайт Минфина России (http://info.minfin.ru/gp_act.php).

⁸ Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (в ред. от апреля 2007 г.) / International Monetary Fund (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/coder.pdf>).

⁹ Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs) / International Monetary Fund (<http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp?sort=topic#FiscalTransparency>).

Наряду с инициативой МВФ задача обеспечения прозрачности решается и в рамках ОЭСР. Так, для стран-участниц разработано и в 2001 г. издано руководство — Оптимальная практика по обеспечению прозрачности бюджета¹⁰, которое содержит рекомендации в отношении основных документов бюджетной отчетности, качества и достоверности представляемых в ней данных. Изложенные в нем принципы отражают рекомендации по содержанию и срокам представления проекта бюджета, материалов к нему, а также порядка исполнения бюджета, отчетности и аудита. В частности, в документе предлагается предоставлять отчеты правительства о налоговых расходах и квазифискальных операциях.

Кроме того, для стран, участвующих в Программе оценки государственных расходов и финансовой отчетности (Public Expenditure and Financial Accountability [PEFA] Program), готовятся оценки, включающие ряд показателей деятельности, которые касаются различных аспектов прозрачности государственных финансов, частично взятых из Кодекса¹¹.

Немаловажную роль в обеспечении соблюдения открытости бюджета играют законы о бюджетной ответственности, принятые в 1990-х гг. в ряде промышленно-развитых стран мира в качестве постоянных институциональных механизмов, призванных обеспечить в том числе и бюджетную прозрачность. Позднее эти законы начали работать и во многих других государствах Европы, Латинской Америки и Азии.

Законы о бюджетной ответственности предусматривают взятие на себя органами власти обязательств по обеспечению выполнения правил и принципов прозрачности. Примерами лучшей практики таких законов считаются Хартия бюджетной честности Австралии (1996), Закон о бюджетной ответственности Новой Зеландии и Кодекс налогово-бюджетной стабильности Великобритании.

Хартия бюджетной честности Австралии (Charter of Budget Honesty) содержит положения о необходимости ежегодного обнародования правительством налогово-бюджетной стратегии, которая включает:

- долгосрочные налогово-бюджетные цели правительства, в соответствии с которыми будет формироваться краткосрочная бюджетная политика;
- общие стратегические приоритеты, на которых основан или будет основан бюджет;
- ключевые финансовые показатели, на которых будет строиться и по которым будет оцениваться реализация бюджетной и налоговой политики¹².

Хартия также предусматривает публикацию всеобъемлющих отчетов об экономических, налоговых и бюджетных перспективах на момент представления каждого бюджета, в середине года и накануне выборов.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА

Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ содержит наиболее полное определение прозрачности (открытости): «Прозрачность в бюджетно-налоговой сфере означает открытость для широкой общественности в том, что касается структуры и функций органов государственного управления, задач налогово-бюджетной политики, счетов государственного сектора и прогнозов. Это предусматривает легкость доступа к надежной, всесторонней, своевременной, понятной

¹⁰ OECD Best Practices for Budget Transparency / OECD (<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>).

¹¹ См., например: Belarus. Public Financial Management Assessment / The World Bank Group (http://siteresources.worldbank.org/BELARUSEXTN/Resources/PEFA_Belarus_april_2009_english.pdf#Top).

¹² Charter of Budget Honesty / Australian Government (<http://www.budget.gov.au/1996-97/honest.pdf>).

и сопоставимой между странами информации о деятельности органов государственного управления, с тем чтобы избиратели и финансовые рынки могли точно оценить финансовое положение органов государственного управления и истинные затраты и выгоды, связанные с деятельностью органов государственного управления, в том числе ее текущие и будущие экономические и социальные последствия»¹³.

Оптимальная практика по обеспечению прозрачности бюджета ОЭСР определяет прозрачность бюджета как «полное, своевременное и систематическое раскрытие налогово-бюджетной информации»¹⁴.

Часто рекомендации по соблюдению открытости в сфере государственных финансов содержатся в документах, одобренных в рамках решений международных форумов. На расширенной встрече министров финансов стран «Большой восьмерки» (G8) в мае 2006 г. в Санкт-Петербурге были одобрены предложенные Минфином России Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами, касающиеся и финансовой (налогово-бюджетной) прозрачности:

«...Финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность, в том числе и прежде всего, обеспечивается:

- общедоступностью информации о состоянии и тенденциях развития общественных финансов;
- открытостью деятельности органов власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов;
- наличием и соблюдением формализованных требований к ведению бюджетного учета, составлению и предоставлению бюджетной отчетности;
- рассмотрением и утверждением законодательными органами основных показателей бюджетной отчетности;
- формированием и предоставлением бюджетной отчетности в соответствии с общими принципами, необходимыми и достаточными для проведения международных сравнений»¹⁵.

Меры по обеспечению финансовой (налогово-бюджетной) прозрачности раскрываются в Докладе о результатах и основных направлениях деятельности Минфина России. Это:

- четкие процедуры разработки бюджета, публикация ключевых документов в процессе планирования;
- возможность межстрановых сравнений;
- открытость налоговых органов налогоплательщикам;
- прозрачность методик распределения межбюджетных трансфертов;
- публикация данных об объеме и структуре государственного долга Российской Федерации;
- единые принципы бюджетной классификации и стандарты бюджетного учета, бюджетной отчетности и аудита¹⁶.

Обеспечение большей открытости бюджетного процесса является одной из основных задач многих стран. Нормативное закрепление принципа открытости происходит

¹³ Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (2007 год) / International Monetary Fund (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf>).

¹⁴ OECD Best Practices for Budget Transparency / OECD (<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>).

¹⁵ Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами / Официальный сайт Минфина России (<http://www.minfin.ru/ru/reforms/budget/principles/>).

¹⁶ См.: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Минфина России на 2011–2013 годы / Официальный сайт Минфина России (<http://www1.minfin.ru/ru/reforms/budget/resoriented/report/minfin/>).

на уровне национального законодательства. О том, что он является общепринятым принципом, свидетельствуют данные межстранового анализа бюджетного процесса в 18 странах¹⁷.

Так, Кодекс фискальной стабильности Великобритании включает принцип прозрачности бюджета, который означает, что «правительство должно публиковать достаточную информацию, позволяющую информировать в полной мере общественность о бюджетной политике и состоянии государственных финансов»¹⁸.

В Конституции и бюджетном законодательстве США зафиксирован принцип прозрачности бюджета. Конституция содержит четкое определение ролей исполнительных и законодательных органов в управлении бюджетом, гарантирует эффективный доступ общественности к бюджетной документации.

Ст. 36 Бюджетного кодекса Российской Федерации вводит принцип прозрачности (открытости) бюджетной системы. Принцип закрепляет обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, обязательную открытость для общественности и средств массовой информации проектов бюджетов, процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов. Он также содержит требование стабильности и (или) преемственности бюджетной классификации Российской Федерации, обеспечения сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

ИЗМЕРЕНИЕ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

Открытость бюджетного процесса измеряется по двум направлениям — количественному и качественному (аналитическому). К количественному можно отнести те инициативы, в рамках которых открытость оценивается в балах, что позволяет осуществить международные сравнения, ранжирование стран. В их числе:

- Индекс открытости бюджета (Open Budget Index);
- страновые исследования прозрачности в бюджетно-налоговой сфере компании Oxford Analytica;
- Индекс финансовых стандартов некоммерческого фонда The Financial Standards Foundation.

Наибольшую популярность среди международных инициатив по количественному измерению открытости бюджетного процесса приобрел Индекс открытости бюджета, который представляет собой оценку качества предоставляемой информации о государственном бюджете. Он рассчитывается на основе ответов независимых экспертов на вопросы специальной анкеты о бюджетном процессе внутри страны.

Информация о значении Индекса содержится в Обзоре открытости бюджетов (Open Budget Survey), издаваемом одной из известных международных организаций — Международным бюджетным партнерством (International Budget Partnership — IBP). Эта организация является общественной и объединяет независимых экспертов, не имеющих отношения к федеральным правительствам исследуемых стран.

В основе Обзора лежит ранжирование стран (59 — в 2006 г., 85 — в 2008 г. и 94 — в 2010 г.) по Индексу открытости бюджета, исходя из максимально возможных 100 процентов. По итогам оценки все страны распределяются на пять групп, как это представлено в табл. 1 на примере данных за 2010 г.

¹⁷ См.: Организация бюджетного процесса: межстрановое сравнение. Справочник под общ. ред. А. М. Лаврова и О. К. Ястребовой. — М.: Минфин России, 2009.

¹⁸ Code for Fiscal Stability / HM Treasury (<http://archive.treasury.gov.uk/budget/1998/cfs.pdf>).

Таблица 1

Индекс открытости бюджета в 2010 г.

Предоставление обширной информации гражданам (81–100 %)	ЮАР, Новая Зеландия, Великобритания, Франция, Норвегия, Швеция, США
Предоставление значительной информации гражданам (61–80 %)	Чили, Бразилия, Южная Корея, Словения, Германия, Шри-Ланка, Индия, Перу, Польша, Испания, Чехия, Украина, Колумбия
Предоставление незначительной информации гражданам (41–60 %)	Россия (60 %) , Монголия, Румыния, Италия, Португалия, Папуа – Новая Гвинея, Хорватия, Словакия, Турция, Аргентина, Болгария, Уганда, Филиппины, Грузия, Гана, Сербия, Намибия, Мексика, Ботсвана, Индонезия, Иордания, Гватемала, Кения, Египет, Македония, Бангладеш, Малави, Коста-Рика, Непал, Танзания, Босния и Герцеговина, Азербайджан, Таиланд
Предоставление минимальной информации гражданам (21–40 %)	Либерия, Малайзия, Пакистан, Казахстан, Сальвадор, Никарагуа, Замбия, Мали, Восточный Тимор, Венесуэла, Албания, Тринидад и Тобаго, Ливан, Эквадор, Мозамбик, Марокко, Ангола, Йемен, Афганистан
Предоставление скудной информации гражданам или непредоставление ее вовсе (0–20 %)	Нигерия, Боливия, Китай и др.

Источник: International Budget Partnership (2010) (<http://internationalbudget.org/>).

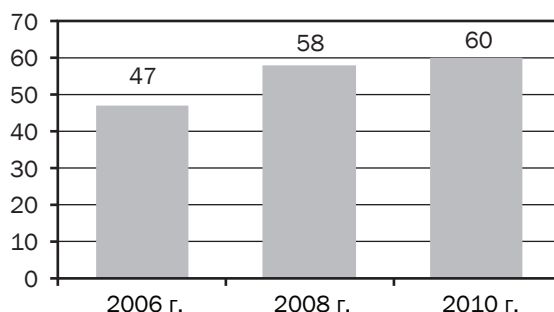
Россия находится на 21-м месте в мире по Индексу открытости бюджета из 94 исследованных в 2010 г. стран, что было отмечено на последнем заседании коллегий Минэкономразвития и Минфина России по итогам деятельности в 2010 г. и задачам на 2011 г.¹⁹

По итогам заседания поставлена задача выработки предложений по повышению открытости бюджетного процесса. В этой связи актуальным является анализ динамики Индекса открытости по России, а также его сравнение с Индексами стран-лидеров в этой сфере.

Исходя из данных, представленных в обзорах IBP за прошедшие периоды, в нашей стране наблюдается непрерывный рост открытости бюджета с 2006 по 2010 гг. (рис. 1). Прогресс в сфере открытости бюджетного процесса в России был отдельно отмечен и в последнем итоговом отчете IBP²⁰.

Рисунок 1

Динамика Индекса открытости бюджета в России



Источник: составлено авторами на основании Обзоров открытости бюджета за соответствующий период.

¹⁹ Сайт Председателя Правительства России В. В. Путина (<http://premier.gov.ru/events/news/14975/>).

²⁰ Open budgets. Transform lives. Open budget survey 2010 / International Budget Partnership (http://www.internationalbudget.org/files/2010_Full_Report-English.pdf).

Несмотря на положительную динамику Индекса, России пока не удалось выйти за рамки группы стран, предоставляющих гражданам незначительную информацию о бюджетном процессе.

Рисунок 2

Сравнение России с первой семеркой стран по Индексу открытости бюджета в 2010 г.



Источник: составлено авторами на основании Обзора открытости бюджета за 2010 г.

Как видно из диаграммы на рис. 2, существует разрыв между странами — лидерами Индекса и Россией. Однако при сохранении заданного по итогам трех Обзоров темпа роста Индекса на уровне 11–12 % каждые два года можно предположить, что уже к 2014 г. Россия сможет войти в первую пятерку.

Оценка стандартов открытости в налогово-бюджетной сфере, проводимая компанией Oxford Analytica, не имеет систематического характера. Исследования, проведенные в 2002, 2004 и 2006 гг., показали значительный рост открытости бюджета России за этот период²¹.

В основу Индекса финансовых стандартов, рассчитываемого некоммерческим фондом The Financial Standards Foundation, положены данные Докладов о соблюдении стандартов и кодексов МВФ. Значение Индекса складывается из оценок по 12 стандартам, включая бюджетно-налоговую прозрачность. По данным фонда, в 2010 г. Россия находилась на 53-м месте в мире по Индексу соблюдения финансовых стандартов (39,17 из 100 %). Для сравнения: в первую пятерку стран входят Нидерланды (73,33 %), Италия (72,50 %), Дания (70,00 %), Австралия (69,17 %) и Великобритания (68,33 %)²².

Наряду с количественным измерением открытости бюджетного процесса в рамках международных инициатив осуществляется также качественная оценка соблюдения общепринятых правил и процедур, отчеты по итогам которой имеют скорее описательный характер. Одним из таких примеров может служить мониторинг соблюдения принципов, заложенных в Кодексе, который осуществляется в рамках Докладов о соблюдении стандартов и кодексов. Последние данные об оценке налогово-бюджетной прозрачности России содержатся в документе МВФ от 2004 г. № 04/288 «Россия: Отчет о соблюдении стандартов и кодексов — Модуль налогово-бюджетной

²¹ Russia: Fiscal Transparency. Oxford Analytica Country Report / The California Public Employees' Retirement System (<http://www.calpers.ca.gov/eip-docs/investments/assets/equities/international/permissible/russia-fiscal-report.pdf>).

²² Financial Standards Index (<http://www.estandardsforum.org/browse/ranking>).

транспарентности»²³. В доклад входят описание основных процедур подготовки, исполнения бюджета и подготовки бюджетной отчетности, информация о доступности для общественности материалов и отчетности по бюджету, а также комментарии специалистов МВФ.

Как правило, в рамках международных организаций проводится оценка качества государственных институтов входящих в них стран. Для «Большой двадцатки» (G20) МВФ на основе Докладов о соблюдении стандартов и кодексов представляет информацию об оценке развития бюджетных систем стран с точки зрения их способности решать задачи и проблемы в области государственных финансов²⁴.

При подготовке страновых обзоров бюджетного процесса ОЭСР также производится качественная оценка по некоторым параметрам, в т. ч. открытости бюджета. Последний обзор ОЭСР по России, изданный в 2008 г.²⁵, содержит характеристику бюджетного процесса, анализ основных направлений ее реформирования, мнения специалистов по вопросам реформирования системы бюджетных учреждений, а также некоторые рекомендации по повышению открытости бюджетного процесса.

Открытость бюджетного процесса оценивается по многим показателям. В качестве примера приведем критерии, которые используются в Программе оценки государственных расходов и финансовой отчетности (PEFA Program). В частности, по показателю PI-10 «Доступ общественности к важнейшей финансовой информации» оцениваются следующие элементы информации, которая должна быть доступной для общественности и предоставляться в определенные сроки с использованием соответствующих информационных средств:

1. Годовая бюджетная документация. Общественность может получить доступ к полному набору документов, как только они будут представлены на рассмотрение законодательного органа.

2. Отчеты об исполнении бюджета. Они регулярно представляются общественности в течение одного месяца после их публикации.

3. Финансовые отчеты по состоянию на конец года. Эти отчеты представляются общественности в течение шести месяцев после завершения аудиторской проверки.

4. Отчеты внешних аудиторов. Все отчеты, содержащие данные о консолидированных операциях центрального правительства, представляются в течение шести месяцев после завершения аудиторской проверки.

5. Информация о заключенных контрактах. Информация обо всех контрактах, стоимость которых превышает эквивалент \$100 тыс. (приблизительно), публикуется не реже чем раз в квартал.

6. Ресурсы, выделяемые первичным учреждениям, оказывающим услуги населению. Информация о первичных обслуживающих учреждениях, представленных на всей территории страны или, по крайней мере, в двух секторах (таких как начальные школы и первичные медицинские учреждения), публикуется не реже чем один раз в год либо предоставляется по требованию²⁶.

²³ *Russian Federation: Report on the Observance of Standards and Codes — Fiscal Transparency Module, IMF Country Report No. 04/288 / International Monetary Fund (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04288.pdf>).*

²⁴ *Status of G-20 Countries' Completion of Reports on Observance of Standards and Codes (ROSCs) and Financial System Stability Assessment (FSSAS) as on 9 November 2008 / The Group of Twenty (G-20) (http://www.g20.org/pub_further_pubs.aspx).*

²⁵ *Budgeting in Russia. — Paris: OECD, 2008.*

²⁶ *Управление государственными финансами. Система оценки эффективности / The World Bank Group (<http://siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/PMFRussianFinal.pdf>).*

Число выполненных условий повышает общую оценку страны по эффективности управления общественными финансами.

Сведения о соблюдении принципа открытости бюджета попадают также в Базу данных ОЭСР бюджетных правил и процедур (International Budget Practices and Procedures Database)²⁷, в которой агрегирована информация по 97 странам мира. Кроме того, база интегрирована с данными, получаемыми в ходе обзоров Всемирного банка. Предоставляемая в базе информация о бюджетных процессах в разных странах позволяет провести сравнительный анализ между ними по некоторым важным аспектам бюджетной политики.

ИНСТРУМЕНТЫ ПОВЫШЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА

Предоставление общественности наиболее полной бюджетной информации — определяющая характеристика прозрачности бюджета. В этой связи на международном уровне много внимания уделяется вопросам приближения сложной финансовой информации к потребностям обычных граждан в силу того, что основной финансовый документ страны — это прежде всего обеспечение расходных обязательств, возникающих вследствие реализации конституционных прав каждого гражданина.

Одним из важных инструментов повышения открытости бюджета считается регулярная публикация «бюджета для граждан» (Citizen's budget).

Начиная с 2007 г. Кодекс МВФ содержит рекомендацию о том, что «одновременно с годовым бюджетом следует широко распространять ясное и простое сводное пособие по бюджету». Органам государственного управления следует публиковать «пособие для граждан», чтобы разъяснить главные особенности бюджета в объективной, заслуживающей доверия, подходящей и легкой для понимания форме. В написанном простым и доступным языком пособии должны быть кратко изложены последние изменения в экономике, разъяснены основные цели бюджета, перечислены важнейшие предлагаемые изменения и/или меры политики, а также продемонстрированы методы мобилизации доходов, порядок выделения расходов и способы привлечения финансирования.

Значительную роль в вопросе повышения открытости бюджета играет включение в состав бюджетной документации следующей информации:

- величина налоговых расходов;
- условные обязательства;
- квазифискальные операции правительства;
- оценка фискальных рисков.

Кроме того, документация, сопровождающая проект закона о бюджете, должна содержать информацию о планируемых результатах реализации бюджетных программ с учетом заложенных в нем расходов и тем самым подготавливать основу для последующей оценки обществом качества работы правительства в целом и по отдельным отраслям в частности.

В Кодексе также содержится следующая рекомендация: «Информация о результатах, достигнутых в реализации целей основных бюджетных программ, должна ежегодно представляться в законодательные органы власти».

Таким образом, прозрачность (открытость) бюджетного процесса во многом зависит от того, является ли информация о финансовых планах, финансовом состоянии и результатах финансовой деятельности органов государственного управления легкодоступной для общественности. При этом информация должна быть изложена понятным языком, иметь четкую структуру, представляться в надлежащем формате.

²⁷ *Budget Practices and Procedures Survey / OECD* (<http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>).

ЛУЧШАЯ ПРАКТИКА ПО ВОПРОСУ ПОВЫШЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА

Одной из стран, входящих в число мировых лидеров по уровню открытости бюджетного процесса, является Франция. Индекс открытости бюджета этой страны держится на стабильном уровне 87 %. Более высокий рейтинг только у ЮАР и Новой Зеландии.

Правительство Франции стремится к повышению подотчетности гражданам. Один из старейших законов Франции — Декларация прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г. — содержит норму о том, что «общество имеет право требовать отчета у каждого должностного лица по вверенной ему части управления»²⁸.

Решение задачи предоставления наиболее полной информации о бюджете для общества осуществлено посредством создания информационного форума «Le Forum de la Performance»²⁹ о бюджетном процессе. Форум предоставляет возможность каждому гражданину проанализировать расходы бюджета по основным направлениям политики (миссиям) и программам. В открытом доступе находятся Доклады о планируемых результатах использования бюджетных ассигнований (Le projet annuel de performances — PAP) и Отчеты о результатах использования бюджетных ассигнований (Le rapport annuel de performances — RAP) в разрезе по миссиям.

Форум содержит словарь официальных терминов, используемых в бюджетном процессе; все методические рекомендации по составлению бюджета, информационные письма, актуальные статьи, информацию об индикаторах результативности по программам, видеозаписи парламентских слушаний по бюджету.

Для понимания гражданами сложного бюджетного процесса разработан интерактивный календарь, разъясняющий, почему бюджетный процесс во Франции разделен на четные и нечетные годы, когда происходят основные совещания по проекту бюджета, как устанавливаются среднесрочные потолки по государственным расходам, ограничивается штатная численность министерств, а также другие вопросы³⁰.

Привлечение широкой общественности к проблемам государственных финансов осуществляется посредством тематических игровых приложений, имитирующих условия, при которых происходит разработка основного финансового документа страны, а также тестов на знание бюджетного законодательства.

МЕРЫ ПО ПОВЫШЕНИЮ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА В РОССИИ

Несмотря на то, что во всех международных оценках отмечается достигнутый правительством нашей страны прогресс в вопросе обеспечения прозрачности бюджета³¹, Россия все еще входит в группу стран, предоставляющих своим гражданам незначительную информацию о бюджетном процессе.

Выявить сильные и слабые стороны открытости бюджета в России можно с помощью анализа ответов независимых специалистов на вопросы о бюджетном процессе. Структура опросника такова, что оценка производится по восьми ключевым документам о бюджете.

²⁸ Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, article XV / Assemblée nationale (<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp>).

²⁹ Le Forum de la Performance (<http://www.performance-publique.gouv.fr>).

³⁰ Там же (<http://www.performance-publique.gouv.fr/didacticiels/calendrier/calendrierMinefi.htm>).

³¹ См, в частности: Russian Federation: Report on the Observance of Standards and Codes — Fiscal Transparency Module, IMF Country Report No. 04/288 / International Monetary Fund (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04288.pdf>); Russia: Fiscal Transparency. Oxford Analytica Country Report / The California Public Employees' Retirement System (<http://www.calpers.ca.gov/eip-docs/investments/assets/equities/international/permissible/russia-fiscal-report.pdf>).

Оценка восьми ключевых документов о бюджете в России в 2010 г.

Документ	Уровень класса информации	Статус публикации
Предварительный проект бюджета	A	Издается
Проект бюджета исполнительной власти	C	Издается
Утвержденный бюджет	A	Издается
Бюджет для граждан	E	Не составляется
Текущие отчеты об исполнении бюджета	A	Издаются
Полугодовой отчет	E	Составляется, но не издается
Годовой отчет	C	Издается
Отчет аудитора	B	Издается

Источник: *International Budget Partnership* (<http://internationalbudget.org/files/OBI2010-Russia.pdf>).

Средний балл 0–20 (недостаточно информации) классифицируется как E; 21–40 (минимальный объем информации) — D; 41–60 (средний объем) — C; 61–80 (значительный объем) — B; 81–100 (обширный объем) — A.

В Обзоре открытости бюджетного процесса в России эксперты отметили отсутствие информации об итогах и результатах в проекте федерального бюджета. Кроме того, в отчете указано на необходимость включения в проект информации о внебюджетных фондах, квазифискальных операциях, налоговых расходах, непредвиденных и будущих обязательствах, а также финансовых и других активах.

Рекомендации по повышению открытости бюджетного процесса в России содержатся и в последнем обзоре ОЭСР: «Открытость и прозрачность бюджетного процесса может быть повышена с помощью проведения общественных слушаний по бюджету (не только в Совете Федерации, но и в Государственной Думе) и посредством организации таких слушаний в форме открытых дебатов между экспертами»³².

С учетом рекомендаций международных организаций в целях повышения открытости бюджетного процесса в России необходимо:

- публиковать полугодовой отчет об исполнении федерального бюджета;
- составлять и публиковать «бюджет для граждан»;
- повысить степень полноты проекта федерального бюджета и годового отчета об исполнении федерального бюджета;
- предоставить общественности возможность участвовать в слушаниях законодательных органов по бюджету.

Бюджет является основным политическим документом правительства страны, в котором цели государственной политики трансформируются в конкретные действия. Высокая открытость бюджетного процесса оказывает влияние на повышение качества государственного управления в целом.

Данную точку зрения поддерживают и специалисты ОЭСР, которые уверены, что «прозрачность — открытость в вопросах формулирования и реализации политических целей — представляет собой ключевой элемент качественного государственного управления»³³.

Индекс открытости бюджетного процесса является частным примером. Международных показателей оценки качества деятельности правительства достаточно

³² *Budgeting in Russia // OECD Journal of budgeting — Paris: OECD. — 2008. — № 2. — P. 31.*

³³ *OECD Best Practices for Budget Transparency / OECD* (<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>).

много. Например, интегральный показатель качества государственного управления Всемирного банка (GRICS)³⁴, включающий индикаторы гласности и подотчетности правительства, степени верховенства закона и уровня коррупции.

Значение таких показателей свидетельствует о качестве государственных институтов внутри страны. Данная тема затронута в последней статье А. Л. Кудрина и О. А. Сергиенко. В частности, авторы отмечают: «Исследования показывают, что большинство мер экономической политики (в том числе формирование институтов развития) имеет “пороговый” характер: они дают положительный эффект при достаточно высоком качестве институтов (низкие административные барьеры, квалифицированный и не коррумпированный государственный аппарат, наличие независимых судов, прозрачность действий правительства и т. п.) и не приносят результатов (либо дают отрицательный эффект) при низком»³⁵.

Повышенное внимание к уровню международных показателей оправданно. Это в значительной степени связано с процессом интеграции России в мировую экономику и ее выходом на мировую финансовую арену. Россия активно участвует в деятельности «Большой двадцатки», в рамках которой происходит оценка бюджетных систем всех стран-участников. Европейское сообщество формирует свое мнение о нашей системе государственного управления, в т. ч. и о системе управления государственными финансами, именно по таким показателям, рассчитываемым авторитетными международными финансовыми организациями. В дальнейшем низкое их значение может негативно сказаться, например, на оценке мировым сообществом возможности вступления России в ОЭСР.

Международные показатели обладают безусловным преимуществом, т. к. позволяют на основе единой методологии расчета сравнить положение дел в конкретной сфере между странами, т. е. осуществить бенчмаркинг (сравнительный анализ). Методология же расчета национальных аналогичных показателей обычно заметно отличается от международной.

Отслеживать значение показателей, не только международных, во взаимосвязи с финансированием определенных министерств станет возможным в рамках внедрения программного бюджета. Так, одним из основных индикаторов реализации государственной программы Минздравсоцразвития России может стать ожидаемая продолжительность жизни населения или более сложный международный показатель, рассчитываемый Всемирной организацией здравоохранения, — ожидаемая продолжительность здоровой жизни (HALE). Одним из показателей государственной программы Минфина России «Управление государственными финансами и государственным долгом» мог бы стать показатель «Вхождение Российской Федерации в группу стран с наиболее высокими значениями интегральных показателей (рейтингов) прозрачности информации о государственных финансах (оценки фискальной прозрачности МВФ, Open Budget Index)».

Доступность данных о мониторинге реализации государственных программ, достижении индикаторов результативности станет значительным вкладом в повышение открытости бюджета в России. Наряду с этим планируется привлечь внимание общественности к обсуждению проектов государственных программ, а также вовлечь самых активных и компетентных ее представителей в поиск наиболее эффективных способов реализации государственных программ.

³⁴ *The Worldwide Governance Indicators (WGI) project / The World Bank Group (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>).*

³⁵ А. Кудрин, О. Сергиенко. *Последствия кризиса и перспективы социально-экономического развития России // Вопросы экономики. — 2011. — № 3. — С. 10.*

Библиография

1. Афанасьев, М. П., Кривоогов, И. В. Финансы правового государства // Вопросы государственного и муниципального управления. Том II. — 2007. — № 2–3.
2. Сайт Председателя Правительства России В. В. Путина [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://premier.gov.ru>.
3. Официальный сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.government.ru>.
4. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (в ред. от апреля 2007 г.) [Электронный ресурс] / International Monetary Fund. — Режим доступа: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/coder.pdf>.
5. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (2007 год) [Электронный ресурс] / International Monetary Fund. — Режим доступа: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf>.
6. Официальный сайт Минфина России, информационно-аналитический раздел [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://info.minfin.ru/gp_act.php.
7. Кудрин, А., Сергиенко, О. Последствия кризиса и перспективы социально-экономического развития России // Вопросы экономики. — 2011. — № 3. — С. 10.
8. Belarus. Public Financial Management Assessment [Электронный ресурс] / The World Bank Group. — Режим доступа: http://siteresources.worldbank.org/BELARUSEXTN/Resources/PEFA_Belarus_april_2009_english.pdf#Top.
9. Управление государственными финансами. Система оценки эффективности [Электронный ресурс] / The World Bank Group. — Режим доступа: <http://siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/PMFRussianFinal.pdf>.
10. Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами / Под общ. ред. А. М. Лаврова. — М.: Минфин России, 2007.
11. Организация бюджетного процесса: межстрановое сравнение. Справочник под общ. ред. А. М. Лаврова и О. К. Ястребовой. — М.: Минфин России, 2009.
12. Le Forum de la Performance [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.performance-publique.gouv.fr>.
13. Liste 2011 des 96 indicateurs dits «De missions» [Электронный ресурс] / Le Forum de la Performance. — Режим доступа: <http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2011/innovationPLF2011.pdf>.
14. OECD Best Practices for Budget Transparency [Электронный ресурс] / OECD. — Режим доступа: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.
15. Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs) [Электронный ресурс] / International Monetary Fund. — Режим доступа: <http://www.imf.org/external/np/rosoc/rosoc.asp?sort=topic#FiscalTransparency>.
16. Status of G-20 Countries' Completion of Reports on Observance of Standards and Codes (ROSCs) and Financial System Stability Assessment (FSSAS) as on 9 November 2008 [Электронный ресурс] / The Group of Twenty (G-20). — Режим доступа: http://www.g20.org/pub_further_pubs.aspx.
17. International Budget Partnership [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://internationalbudget.org/>.
18. Charter of Budget Honesty [Электронный ресурс] / Australian Government — Режим доступа: <http://www.budget.gov.au/1996-97/honest.pdf>.
19. Russian Federation: Report on the Observance of Standards and Codes — Fiscal Transparency Module, IMF Country Report No. 04/288 [Электронный ресурс] / International Monetary Fund. — Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04288.pdf>.
20. Budgeting in Russia // OECD Journal of budgeting — Paris: OECD. — 2008.
21. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 [Электронный ресурс] / Assemblée nationale. — Режим доступа: <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp>.
22. Russia: Fiscal Transparency. Oxford Analytica Country Report [Электронный ресурс] / The California Public Employees' Retirement System. — Режим доступа: <http://www.calpers.ca.gov/eip-docs/investments/assets/equities/international/permissible/russia-fiscal-report.pdf>.
23. Open Budget Questionnaire. Russia, September 2009 [Электронный ресурс] / International Budget Partnership. — Режим доступа: <http://www.internationalbudget.org/files/Russia-OBQ2010QuestionnaireFinal1.pdf>.
24. Code for Fiscal Stability [Электронный ресурс] / HM Treasury — Режим доступа: <http://archive.treasury.gov.uk/budget/1998/cfs.pdf>.