

Обеспечение бюджетной транспарентности в зарубежных странах

С.Е. Прокофьев, доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации

А.В. Макаров, заместитель начальника отдела Федерального казначейства

Вопросы транспарентности (прозрачности) в бюджетно-налоговой сфере в Российской Федерации, а также открытости финансово-бюджетного процесса и доступа граждан к соответствующей информации в нашей стране являются чрезвычайно важными. Это особенно актуально в условиях глобального финансово-экономического кризиса, когда, с одной стороны, объективно повышается роль государства, как важнейшего регулятора вопросов противодействия экономической стагнации и создания условий для возобновления процесса экономического роста, и, с другой стороны, существуют достаточно жесткие бюджетные ограничения.

В связи с этим представляется весьма полезным ознакомление с опытом обеспечения прозрачности бюджетно-финансовой информации в других странах.

Сущность бюджетной транспарентности состоит в том, чтобы обеспечить доступ широких слоев населения страны к процессу формирования, утверждения и исполнения государственного бюджета государства. Ее основными элементами являются: освещение в СМИ всех перечисленных выше этапов, анализ соблюдения, а в ряде случаев — и установление бюджетных ограничений, публикация соответствующих сравнительных и статистических данных, отчетность государственных органов власти, отвечающих за различные бюджетные процессы перед парламентом страны и, как следствие, перед ее гражданами.

Страной с наиболее длительной традицией открытости системы государственного управления является Швеция, где этот принцип закреплен в Конституции с 1776 г. Представители общественности в Швеции имеют право апелляции к омбудсмену, деятельность которого независима от исполнительной власти, на решение лю-

бого государственного ведомства о непредоставлении информации, в том числе о финансово-бюджетных аспектах его функционирования.

В некоторых странах существует также законодательство о свободе информации в бюджетной сфере, требующее от государственных ведомств предоставления общественности (по запросу) любой имеющейся у них информации с установлением четко определенных исключений (которые обычно включают информацию, относящуюся к сфере национальной безопасности и национальных экономических интересов).

В современных условиях требования к обеспечению бюджетной транспарентности регламентируются обновленными в 2007 г. указаниями Международного валютного фонда (МВФ), отраженными в Руководстве по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере.

Еще в 1998 г. Международный валютный фонд представил «Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере». В тот же год была выпущена первая редакция Руководства, чтобы раскрыть и разъяснить принципы Кодекса, а также способствовать подготовке нормативных актов по транспарентности в бюджетно-налоговой сфере в различных странах. Это стало отражением важности того, что прозрачность в бюджетно-налоговой сфере является ключевой составляющей процесса надлежащего государственного управления, которое играет ключевую роль в достижении макроэкономической стабильности и обеспечении экономического роста.

Важность обеспечения надлежащего уровня бюджетной транспарентности характеризуется следующим.

Во-первых, прозрачность в бюджетно-налоговой сфере предполагает предоставление исчерпывающей и

надежной информации о прошлой, текущей и будущей деятельности органов государственного управления, и доступность такой информации способствует принятию более обоснованных и качественных решений по экономической политике. Прозрачность в бюджетно-налоговой сфере также помогает выявить потенциальные риски для перспективного состояния бюджетно-налоговой сферы, результатом чего должна стать соответствующая корректировка налогово-бюджетной политики в ответ на изменения экономических условий и, соответственно, — проведение эффективной антициклической и антикризисной политики.

Во-вторых, прозрачность в бюджетно-налоговой сфере полезна для граждан, поскольку они получают информацию, необходимую для обеспечения подотчетности органов государственного управления за осуществляемые ими направления и мероприятия социально-экономического характера.

В-третьих, благодаря большей прозрачности своей деятельности органы государственного управления также получают доступ к международным рынкам капитала на более благоприятных условиях.

Требования МВФ реализуются по-разному в различных странах. Считается, что лучшая и наиболее полная практика правоприменения этих требований существует в ряде стран Британского Содружества, в частности, в Австралии и Новой Зеландии.

Так, «Закон о бюджетной ответственности Новой Зеландии» 1994 г. (New Zealand Fiscal Responsibility Act 1994) содержит юридические стандарты в отношении прозрачности налогово-бюджетной политики и отчетности и устанавливает в отношении руководителей органов государственного управления административную ответственность за объективность и полноту отражения результатов деятельности в финансово-бюджетной сфере.

Этот Закон определяет пять принципов ответственного управления государственными финансами: снижение государственного долга до разумного уровня, требование о поддержании среднесрочного операционного баланса в сфере поддержания минимально необходимого уровня чистой стоимости государственных активов, управление фискальными рисками, а также поддержание предсказуемых и стабильных налоговых ставок. Органам государственного управления разрешено временно отклоняться от этих принципов при условии, что такое отклонение ясно обосновано, например, рецессионностью фазы экономического цикла, а также имеется четкий план и установлен срок возврата к этим принципам.

Кроме того, Закон четко определяет то, каким образом органы государственного управления должны

представлять, в том числе в информационных сетях общего пользования, информацию о предлагаемой политике и о фактических результатах деятельности, чтобы убедить Парламент и общественность в соблюдении принципов управления государственными финансами. Так, в частности, Закон требует от органов государственного управления:

- публиковать не позднее 31 марта «Заявление о бюджетной политике», содержащее стратегические приоритеты Правительства на следующий бюджетный период, краткосрочные задачи в бюджетно-налоговой сфере на финансовый год, начинающийся 1 июля, и долгосрочные, в том числе, фискальные цели;

- представлять информацию о воздействии решений в бюджетно-налоговой сфере на трехлетний период прогнозирования в регулярных «экономических и бюджетно-налоговых известиях»;

- представлять всю финансовую информацию в соответствии с общепринятыми принципами бухгалтерского учета. Это требует представления полной совокупности данных о прогнозах состояния финансовых счетов и отчетности — операционного отчета, балансового отчета, отчета о потоках денежных средств, отчета о заимствованиях и любых других документов, необходимых для объективного отражения финансового положения субъектов сектора государственного управления;

- направлять все отчеты, предусмотренные Законом, в назначенный Парламентом специальный комитет.

Некоторыми из конкретных требований к представлению фискальной отчетности, содержащимися в Законе, являются: публикация экономических и бюджетно-налоговых известий в период от 42 до 14 дней до даты проведения любых всеобщих выборов, составление прогнозов-тенденций в бюджетно-налоговой сфере не менее чем на 10-летний период, представление отчетов о формализованных обязательствах субъектов сектора государственного управления и конкретных фискальных рисках в отношении бюджетной системы государства.

Австралийская «Хартия бюджетной честности» 1998 г. (Charter of Budget Honesty) во многом базируется на опыте правоприменительной практики «Закона о бюджетной ответственности Новой Зеландии». В Хартии существенное место уделяется роли Статистического бюро Австралии в установлении стандартов фискальной отчетности и прозрачности для субъектов сектора государственного управления всех уровней, что отчасти объясняется федеративным типом государственного устройства Австралии. В Хартии также прямо сформулировано требование о представлении каждые

пять лет отчета о воздействии федерального бюджета страны на аспекты жизнедеятельности различных поколений австралийцев, а также отчета о налоговых расходах государства. Некоторые из этих элементов, такие, как отчетность о доходах, консолидируют и расширяют существующую административную практику.

Кроме того, в Хартии приводится надлежащая практика в отношении юридических обязательств, касающихся публикации данных и календарей выпуска данных. Основное требование, предусмотренное данным принципом, заключается в обеспечении того, чтобы существовало юридическое обязательство о своевременной публикации любой важной налоговой-бюджетной информации.

Следует напомнить, что штаты Австралии являются самостоятельными суверенными фискальными агентами и представляют свои бюджеты независимо от центрального правительства. Однако штаты во многом зависят от трансфертов центрального правительства. Поэтому для того, чтобы можно было сместить фокус налогово-бюджетной политики на сектор государственного управления в целом, были предприняты значительные усилия по стандартизации статистического представления данных в соответствии с международными стандартами для всех юрисдикций.

Таким образом, в сфере обеспечения бюджетной транспарентности основополагающим методологическим принципом является то, что законодательно определенную основу прозрачности в бюджетно-налоговой сфере составляет доступность для общественности максимально широкого спектра стратегической и оперативной информации, которая предоставляется предсказуемым и своевременным образом как сектором государственного управления в целом, так и каждым его субъектом.

Размещение бюджетно-налоговой информации в свободном доступе в сети Интернет стало важным элементом, гарантирующим равноправный и своевременный доступ к информации. Официальные бюллетени и другие отчетные публикации должны размещаться на легко идентифицируемом и доступном сайте в Интернете сразу же после их подготовки.

Более пятидесяти государств во всем мире, включая как развитые страны, так и страны с формирующимся рынком, приняли комплексные законы о свободе информации в бюджетно-финансовой сфере, чтобы облегчить доступ граждан к данным государственных учреждений, причем более половины этих законов введены в действие в последние десять лет. Сегодня такая работа ведется и в России, в связи с чем изучение соответствующего зарубежного опыта является своевременным и актуальным.

АНОНС



Журнал можно приобрести в редакции «Финансы»

Адрес редакции: 125009, Москва, ул. Тверская, 226, стр. 3, тел.: 8 (495) 699-44-27, тел./факс: 8 (495) 699-96-16, e-mail: finance-journal@mail.ru, www.finance-journal.ru

Подписка на журнал производится во всех отделениях связи, а также в редакции.

ЧИТАЙТЕ В ЖУРНАЛЕ

«ФИНАНСОВЫЙ ВЕСТНИК: ФИНАНСЫ, НАЛОГИ, СТРАХОВАНИЕ, БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ» № 4 за 2010 год

А.В. Гукова.
С.И. Крылов.

Финансовые интересы в развитии российских нанотехнологий
Прогнозирование бухгалтерского баланса коммерческой организации методом процента от продаж

В.А. Волнин.

Бюджетирование как инструмент достижения конкурентных преимуществ предприятия: от оптимизации затрат к созданию стоимости

Т.В. Сударева.

Финансовое оздоровление и реструктуризация предприятия

А.А. Козловский.

Особенности развития банковской инфраструктуры в регионах России

Д.В. Осипов.

Комментарий к Федеральному закону от 25.11.2009 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
Комментарий к приказу Минфина России от 29.12.2009 г. № 145н «Об утверждении формы налоговой декларации по налогу на доходы физических лиц (форма 3-НДФЛ) и порядка ее заполнения»

Ю.М. Лермонтов.

О правомерности отнесения затрат в уменьшение налоговой базы

Л.Л. Горшкова.

Проблемы налогообложения страховых операций

М.А. Аношина.

Отдельные вопросы применения бюджетной классификации Российской Федерации

И.Ю. Кузьмин.

Добавочный капитал организации: особенности учета, источники формирования и направления использования

А.А. Солоненко,

Учет формирования уставного капитала

Т.С. Свирина.

О формах и методах руководства государственного казначейства

Л.К. Никандрова.

Г.В. Носова.

Ф.А. Голубцова

Министерством финансов