

Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов

А.И. Лукашов, заместитель руководителя УФК по Владимирской области, кандидат экономических наук, доцент

В Бюджетном послании Президента РФ от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» поставлены на очередной бюджетный цикл, среди которых особое внимание отводится необходимости повышения прозрачности бюджетов и бюджетного процесса. Решение указанной задачи должно осуществляться по следующим основным направлениям:

- введение в эксплуатацию единого портала бюджетной системы;
- формирование интегрированной информационной системы «Электронный бюджет»;
- разработка и публикация брошюры «Бюджет для граждан».

Необходимо отметить, что подходы, направленные на повышение прозрачности и доступности информации о бюджетах бюджетной системы РФ, постоянно совершенствуются. Так, согласно Бюджетному посланию Президента РФ «О бюджетной политике на 2001 год» прозрачность бюджетов должна была обеспечиваться за счет публикации бюджетной отчетности. Аналогичная по смыслу норма содержалась в Бюджетном кодексе РФ, где принцип прозрачности (открытости) бюджетной системы, ранее именовавшийся принципом гласности, реализовывался путем публикации в СМИ законов (решений) о бюджете, а также отчетов об их исполнении и др.

Последние новации в содержание принципа прозрачности и доступности информации о бюджетах были введены Федеральным законом от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с

совершенствованием бюджетного процесса» в части обеспечения доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации (ЕПБС). Создание и ведение данного портала – бюджетное полномочие Федерального казначейства.

На данной новации следует остановиться подробнее.

ЕПБС является составной частью «Электронного бюджета», обеспечивая при этом доступность информации о финансово-хозяйственной деятельности публично-правовых образований и государственных внебюджетных фондов для граждан.

В настоящее время ЕПБС работает в тестовом варианте (www.budget.gov.ru) и содержит:

- общую характеристику бюджетной системы РФ, включая описание структуры бюджетной системы, этапы бюджетного процесса, перечень участников бюджетного процесса и их бюджетные полномочия, а также меры ответственности за нарушение бюджетного законодательства;
- основные документы, определяющие направления развития бюджетной системы РФ – Федеральный закон о федеральном бюджете на 2013–2015 годы, Бюджетное послание Президента РФ и др.;
- показатели, характеризующие федеральный и региональные бюджеты, – объем доходов и расходов, источники финансирования дефицита бюджета и многое другое.

Пользователям ЕПБС предоставлена возможность не только познакомиться с бюджетной системой Рос-

сии, но и с результатами различных международных рейтингов. Например, рейтинг благоприятности деловой среды на 2013 г., уровень экономической свободы и др.

Кроме того, пользователи имеют возможность формировать произвольные отчеты по интересующим разделам.

Целевым показателем развития ЕПБС является доведение доли размещаемой информации в режиме реального времени до 100%. Для этого Федеральное казначейство должно до конца текущего года провести опытную эксплуатацию ЕПБС.

Инструменты популяризации ЕПБС определены в Государственной программе РФ «Управление государственными финансами», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 04.03.2013 № 293-р. В их числе:

- информирование населения о функционировании ЕПБС;
- создание на ЕПБС отдельных разделов, адаптированных для каждой целевой аудитории;
- организация на ЕПБС системы обратной связи.

Формирование «Электронного бюджета» осуществляется в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет». Согласно Концепции основной целью создания и развития системы «Электронный бюджет» является обеспечение прозрачности, открытости и подотчетности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также повышение качества финансового менеджмента организаций сектора государственного управления за счет формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления общественными финансами.

Основные направления создания и развития «Электронного бюджета» подробно описаны как в Концепции, так и в различной научно-практической литературе. Подходы, используемые в указанном документе, соответствуют принципам Декларации «Открытое правительство» (Open Government Declaration), принятой в сентябре 2011 г.

Вместе с тем представляется целесообразным обратить внимание на такой важный аспект Концепции, как централизация ведения бухгалтерского учета в электронном виде в рамках публично-правового образования. В нашей стране накоплен достаточно большой опыт централизации бухгалтерского учета с использованием так называемых «централизованных бухгалтерий». Однако централизация учета в электронном виде является принципиально новым подходом. Министр финансов России А.Г. Силуанов, выступая 17 февраля 2012 г. на совещании в технопарке Новосибирского Академгородка, отметил положительный опыт централизации бухгалтерского учета крупнейшими международными компаниями. В качестве примера он привел корпорацию IBM, в которой заработную плату 400 тыс. сотрудников рассчитывают 360 специалистов, т.е. один учетный сотрудник обслуживает 1111 работников. А в России, по словам министра, в федеральных учреждениях заработную плату 600 тыс. федеральных государственных служащих начисляют более 10 тыс. бухгалтеров, т.е. 1 бухгалтер обслуживает лишь примерно 60 работников.

Для использования зарубежного опыта в рамках Концепции предлагается обеспечить внедрение единых стандартов (формуляров, реестров, классификаторов) ввода и обработки информации, дематериализовать носители информации. Необходимо отметить, что положительные примеры централизации учета имеются и в Федеральном казначействе. Так, во Владимирской области до проведения оптимизационных процедур бухгалтеры-расчетчики работали в УФК и в восемнадцати отделениях — 19 человек. В настоящее время заработную плату начисляют всего 3 сотрудника. Финансово-организационный эффект очевиден.

Кроме того, централизация бухгалтерского учета сократит временные затраты контролирующих органов, так как необходимая для проверки информация будет доступна в электронном виде в режиме on-line, а также создаст условия для автоматического формирования управленческой и регламентированной отчетности.

Важно то, что открытость бухгалтерского учета и, как следствие, доступность для граждан информации о его состоянии помимо операционного эффекта даст другой, возможно, более значимый результат — повышение степени доверия граждан

к руководству своих учреждений, и будет являться важным мотивационным фактором трудовой деятельности.

Разработка и публикация брошюры «Бюджет для граждан» — задача текущего года. Это — документ (аналитический материал), разрабатываемый и публикуемый в открытом доступе финансовым органом соответствующего публично-правового образования в целях предоставления гражданам актуальной информации о бюджете и отчете о его исполнении в объективной, заслуживающей доверия, доступной и простой для понимания форме.

Минфин России подготовил проект соответствующих Методических рекомендаций. Основанием для формирования «Бюджета для граждан» являются проекты законов (решений) о бюджете, внесенные на рассмотрение в законодательные (представительные) органы, утвержденные законы (решения) о бюджете, а также проекты и утвержденные законы (решения) об исполнении бюджетов. Таким образом, бюджет для граждан будет «прирастать» актуальной информацией по мере составления и принятия соответствующих документов. Кроме того, финансовый орган вправе принять решение о внесении изменений в бюджет для граждан при уточнении бюджета.

С целью определения наиболее востребованного способа представления бюджета для граждан, а также его содержания финансовые органы могут использовать такие инструменты, как заседания рабочих групп, комиссий, опросов и горячих линий.

Рекомендуемая структура и содержание бюджета для граждан, составляемого на основании проекта закона (решения) или утвержденного закона (решения) о бюджете, представлена в таблице.

Анализ содержания разделов бюджета для граждан показывает, что в данном документе не просто перечисляются различные финансовые показатели, но и даются объяснения их размеров, причин изменения и мер, направленных на улучшение ситуации.

«Бюджет для граждан» может быть обнародован путем:

- публикации на официальном сайте финансового органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
- публикации в печатных СМИ;
- распространения на бумажных носителях.

Методические рекомендации содержат приложения, в которых указаны источники информации для расчета показателей. Это показатели, предусмотренные указом Президента РФ от 21.08.2012 № 1199

Таблица

Структура и краткое содержание бюджета для граждан, составляемого на основании проекта закона (решения) или утвержденного закона (решения) о бюджете

Название раздела	Содержание раздела
Вводная часть	Термины, характеристика бюджетной системы РФ, основные экономические показатели, бюджетная политика, общие сведения о сложившейся системе межбюджетных отношений
Общие характеристики доходов и расходов бюджета	Объем доходов, расходов, источников финансирования дефицита бюджета, приоритеты, проблемы бюджетной политики, а также пути их решения
Доходы бюджета	Детализация показателя «Объем доходов» по видам доходов, в т.ч. в сравнении с аналогичными показателями других бюджетов соответствующего уровня. Объяснение причин изменения размера доходов, а также указание мер, принимаемых для повышения доходов бюджета
Расходы бюджета	Детализация показателя «Объем расходов» по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов или в разрезе программ, в т.ч. в сравнении с аналогичными показателями других бюджетов соответствующего уровня. Планируемые и достигнутые результаты в разрезе программ
Межбюджетные отношения	Виды и размер планируемых к получению (направлению в бюджеты) межбюджетных трансфертов
Дополнительная информация	Составляется по мере необходимости, в т.ч. с учетом результатов общественных обсуждений

«Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», постановлением Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», законом (решением) о бюджете и др.

В настоящей статье приведена лишь часть мероприятий, направленных на повышение открытости и прозрачности общественных финансов. Вместе с тем их реализация будет не достаточно эффективной без повышения финансовой грамотности граждан России. В связи с этим в Программе предусмотрены следующие мероприятия:

- информирование общественности об экономической деятельности организаций государственного сектора, а также применение новых бюджетных технологий, ориентированных на различные слои населения;
- формирование и распространение обучающих материалов о бюджетном устройстве и бюджетной системе Российской Федерации, способствующих повышению уровня грамотности различных слоев населения в вопросах

формирования и исполнения бюджетов и иных аспектов деятельности органов исполнительной власти.

В июне т.г. Минфином России объявлен конкурс по отбору инициатив, направленных на повышение уровня финансовой грамотности населения и защиты прав потребителей финансовых услуг. Данный конкурс проводится в рамках проекта по содействию уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в РФ, реализуемого совместно с Международным банком реконструкции и развития. Результатом указанных инициатив должно стать повышение способности граждан управлять личными финансами, осуществлять учет доходов и расходов семьи и т.д.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, закрепленный в Бюджетном кодексе РФ, означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета. С позиции государства данный подход абсолютно логичен. Вместе с тем для гражданина-налогоплательщика понимание того, на что или кого конкретно были потрачены уплаченные им налоги, будет лучшим свидетельством открытости и прозрачности общественных финансов.

Литература:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
2. Бюджетное послание Президента Российской Федерации от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014–2016 годах».
3. Бюджетное послание Президента Российской Федерации «О бюджетной политике на 2001 год».
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.07.2011 № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».
5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 04.03.2013 № 293-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами».
6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12.02.2011 № 180-р «О подписании Соглашения между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе для финансирования проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации».
7. www.budget.gov.ru
8. www.minfin.ru
9. www.roskazna.ru
10. www.vsemirnyjbank.org