УДК 336.1

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ: ОТКРЫТОСТЬ В ИСТОРИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Баклаева Н.М.
старший преподаватель,
филиал Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова в г. Пятигорске Ставропольского края,
Пятигорск, Россия

Аннотация

Рост числа дефицитных бюджетов субъектов Российской Федерации требует поиска новых инструментов развития межбюджетных отношений. В контексте нового этапа в процессе реформирования межбюджетных отношений целесообразно приступить к созданию нового модуля «Межбюджетные отношения» в рамках последовательного расширения действия проекта Минфина России «Открытый бюджет».

Ключевые слова: федеральный бюджет, консолидированные бюджеты, система межбюджетных отношений, межбюджетные трансферты, реформа межбюджетных отношений, открытый бюджет.

INTER-BUDGET RELATIONS: OPENNESS IN THE HISTORY OF REFORMING

Baklaeva N.M.
senior lecturer,
Plekhanov Russian University of Economics, Pyatigorsk Branch
Pyatigorsk, Russia

Annotation

The growth in the number of scarce budgets of the constituent entities of the Russian Federation requires the search for new instruments for the development of inter-budget relations. In the context of a new stage in the process of reforming intergovernmental fiscal relations, it is expedient to start creating a new module «Inter-budget relations» within the framework of the progressive expansion of the «Open Budget» project of the Ministry of Finance.
Keywords: federal budget, consolidated budgets, the system of inter-budget relations, intergovernmental transfers, reform of inter-budget relations, open budget.

В периоды трансформации социально-экономических систем значительно возрастает роль бюджетных отношений [1; 2; 11]. Поэтому сейчас в части межбюджетных отношений определенную тревогу вызывает рост числа дефицитных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Эта тенденция подтверждается анализом связи между динамикой межбюджетных поступлений и динамикой количества консолидированных бюджетов субъектов РФ, исполненных с дефицитом, в 2005-2016 гг. (рис. 1).

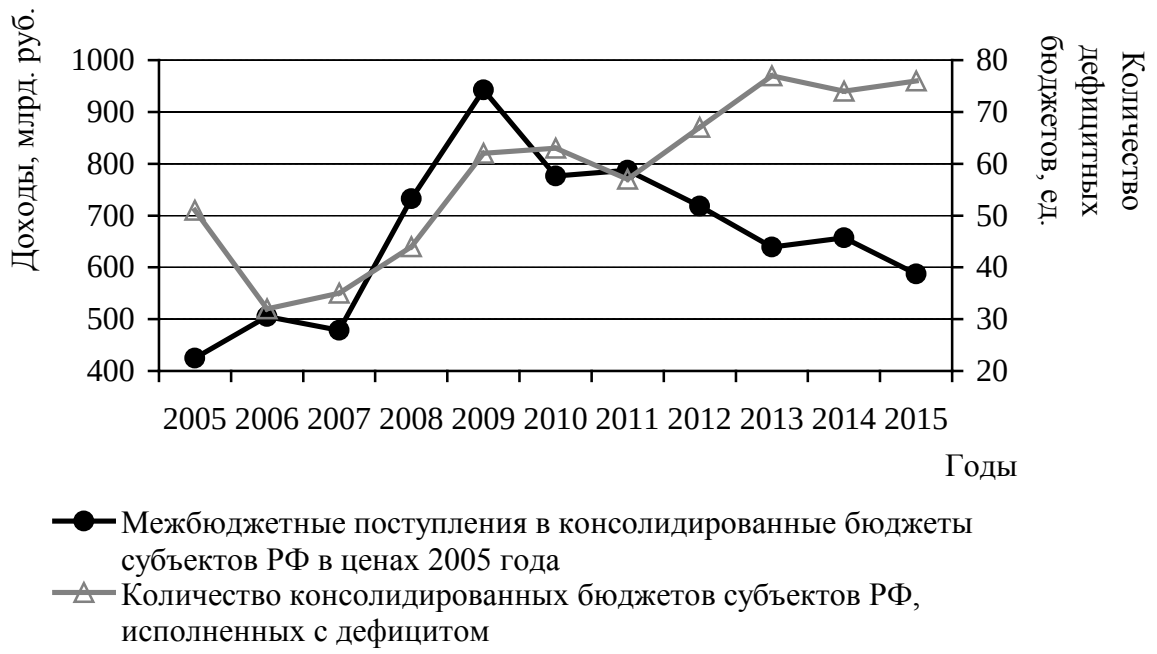

Рис. 1 - Связь межбюджетных поступлений и количества консолидированных бюджетов субъектов РФ, исполненных с дефицитом в 2005-2016 гг.*

*график и диаграмма рассчитаны и построены автором на основе данных Федерального казначейства России.

За рассматриваемые годы число консолидированных бюджетов субъектов РФ, исполненных с дефицитом, увеличилось с 51 до 76. При этом наименьшее количество дефицитных бюджетов было в 2006 г. – 32, а наибольшее – в 2013 г. – 77 (74 и 76 в 2014-2015 гг. соответственно). Как можно видеть, увеличение количества дефицитных субфедеральных бюджетов совпало с периодом резкого увеличения суммы межбюджетных поступлений в данные бюджеты – период с 2006 г. по 2009 г. Затем, на фоне сокращения суммы межбюджетных поступлений, число дефицитных бюджетов продолжило увеличиваться, но меньшими темпами. В результате, в 2015 г. лишь 7 консолидированных бюджетов субъектов было исполнено с профицитом, а оставшиеся 76 – с дефицитом.

Формирование подобных тенденций согласно традиционным подходам предлагается устранять посредством достаточно хорошо известных методов мобилизации налоговых доходов бюджетной системы [8]. В большинстве случаев это предложения по сокращению задолженности по налоговым платежам, повышению эффективности налогового администрирования, повышению эффективности применения налоговых льгот, устранению практики перечисления значительных сумм межбюджетных трансфертов в конце финансового года и т.п., которые становятся недостаточными.

На наш взгляд, с учетом особенностей современного этапа социально-экономического развития нашей страны, когда цифровые инструменты регулирования существенно расширяют сферу использования принципов открытости, особенно следует обратить внимание на методы общественного контроля.

Вообще применение методов общественного контроля нашло широкое применение и в мировой практике с конца прошлого столетия, когда Международным валютным фондом (МВФ) был опубликован «Кодекс надлежащей практики применительно к прозрачности в налогово-бюджетной

сфере». Помимо рекомендаций МВФ, широкое распространение получили и документы, разработанные другими международными организациями, в том числе Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирным банком. Подготовленные ими кодексы, руководства и рекомендации, позволяющие производить оценку публичности в бюджетной сфере, обладают необязательным характером. Но следование их рекомендациям считается соблюдением стандартов лучшей мировой практики.

В рамках «Лучшей практики ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета» содержатся рекомендации по подготовке бюджетной отчетности, соответствие которым может использоваться для проведения оценки прозрачности государственных бюджетов. В этом документе прозрачность бюджета определяется как полное раскрытие всей важной бюджетной информации, осуществляемое своевременно и систематически [5; 6].

На основе Кодекса прозрачности МВФ была разработана методология проведения «Оценки прозрачности в налогово-бюджетной сфере», призванная прийти на смену «Докладу о соответствии стандартам и кодексам в налогово-бюджетной сфере». Данная оценка была произведена в 2014 г. и для России.

Помимо комплексных оценок прозрачности бюджетной сферы широкое распространение приобрели и аналитические методы, позволяющие построить индексы прозрачности бюджетных систем для упрощения межстрановых сравнений, а также для исследования взаимосвязей между прозрачностью бюджетов и макроэкономическими и политическими факторами. Среди них достаточно популярен Индекс открытости бюджета (Open Budget Index, далее – OBI), рассчитываемый Международным бюджетным партнерством (International Budget Partnership, IBP). Данный индекс рассчитывается на основе опроса независимых экспертов, посвященного оценке открытости бюджетного процесса в стране. Общий перечень вопросов разделен на пять частей: идентификация основных бюджетных документов; оценка проекта бюджета и сопутствующей информации; оценка открытости на всех четырех этапах бюджетного процесса; оценка степени влияния законодательной власти на

исполнительную в ходе бюджетного процесса; оценка участия общественности в бюджетном процессе. Опрос проводится раз в два года. В 2006 г. индекс был рассчитан для 59 стран, в 2008 г. – для 85, в 2012 г. – для 100. В 2006 г. значение индекса для России составило 47 баллов, благодаря чему страна заняла 28-е место из 59. А в 2012 г. значение индекса для России достигло 74 баллов, что позволило занять стране 10-е место из 100 в общем рейтинге [5].

Немалый интерес к проведению оценок открытости бюджетной системы вызывает и субнациональный уровень (региональный и муниципальный), поскольку именно здесь сосредоточен основной объем бюджетных услуг населению. При этом большинство из существующих методик также ориентировано на построение итоговых агрегированных индексов прозрачности бюджетной сферы, позволяющих в последующем применить их для исследования взаимосвязей между уровнем прозрачности бюджетной системы и иными факторами социально-экономического и политического плана.

В качестве примера здесь также можно привести деятельность Международного бюджетного партнерства, инициировавшего в 2011-2013 гг. два исследования, посвященных разработке и оценке открытости бюджетов регионов и муниципалитетов. Так, в 2011 г. исследованию прозрачности в бюджетной сфере подверглись 10 стран как на субфедеральном (Аргентина, Бразилия, Боливия, Индия, Монголия, Перу), так и на местном (Хорватия, Эквадор, Индонезия, Мали) уровнях бюджетных систем. При этом для каждой из стран национальными организациями - участниками проекта была разработана собственная методология оценки на основе вопросов о доступности информации и общих характеристиках бюджетного процесса. В 2012-2013 гг. на основе результатов, полученных в ходе первого исследования, организацией Международного бюджетного партнерства была составлена общая анкета для оценки прозрачности бюджета на региональном и местном уровнях и методические рекомендации к ней. На основе данной анкеты было проведено исследование в трех странах: Бразилии, Индонезии и Танзании. По

результатам, организацией Международного бюджетного партнерства был сделан вывод о том, что «хотя внутри страны индекс позволяет сопоставить открытость бюджетов одного уровня, для международного сопоставления необходимо выделить три вида индексов: для регионального уровня (субъекты федерации, штаты, провинции), уровня крупных муниципалитетов (округов) с населением свыше 1 млн. человек и уровня муниципалитетов с населением менее 1 млн. человек».

Помимо оценок бюджетной прозрачности на субнациональном уровне, проведенных организацией Международного бюджетного партнерства, известны случаи проведения и самостоятельных оценок на основе международных или собственных методологий. Например, на основе рекомендаций, разработанных организацией Международного бюджетного партнерства, была разработана методология проведения оценки прозрачности местных бюджетов в Казахстане. Аналогичным образом рекомендации организации Международного бюджетного партнерства были использованы и в России для проведения исследования открытости бюджетного процесса на субфедеральном (региональном и местном) уровне.

Министерством финансов Российской Федерации уделяется достаточно много внимания вопросам прозрачности в бюджетной сфере, что было отмечено в докладе МВФ. Для повышения прозрачности бюджетной системы на субфедеральном уровне Минфином РФ были подготовлены «Методические рекомендации по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме». Также Минфином РФ проводится работа по анализу и распространению лучших практик в области открытого бюджета, в том числе и подготовки так называемых «бюджетов для граждан», содержащих в себе в легкодоступной и понятной форме информацию об исполнении бюджетов.

Вопросы гласности в бюджетной сфере были затронуты в рамках Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, согласно части 6 статьи 52

указанного закона, «проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических расходов на оплату их труда подлежат официальному опубликованию. Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования».

В целом же принцип прозрачности в бюджетной сфере закреплен в Бюджетном кодексе Российской Федерации (статья 36). Суть данного принципа заключается в следующих нормах:

- обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полнота представления информации о ходе исполнения бюджетов;
- обязательная открытость проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия у органов власти;
- обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы Российской Федерации;
- 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).

При этом дано пояснение относительно так называемых «секретных статей», которые могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

Тем не менее, реализация на практике принципа прозрачности в бюджетной сфере, закрепленного в Бюджетном кодексе РФ, сталкивается с

отсутствием ясности по ряду положений. Так, не ясно, какие именно сведения охватываются формулировкой «информация о ходе исполнения бюджета». Кроме того, не ясна адресная направленность требований об обеспечении полноты и доступности предоставляемой информации [7].

Учитывая мнение ряда авторов, представляется, что принцип прозрачности должен заключаться в «обеспечении свободного доступа к достоверной, полной, своевременной, понятной и сопоставимой информации о ходе бюджетного процесса на разных уровнях бюджетной системы». При этом бюджетные данные считаются доступными, если «их можно гарантированно найти и ознакомиться с их содержанием в заранее известное время и потратив заранее известные (незначительные) ресурсы» [10]. Все это позволяет реализовать право общественности на доступ к информации о бюджетном процессе как на национальном, так и на местном уровнях. В свою очередь, это способствует усилению механизма общественного контроля за эффективным и целевым расходованием бюджетных средств, а также является действенным инструментом борьбы с коррупцией. В противном случае возникают проблемы коррупции и финансовых правонарушений в бюджетной сфере, влекущие за собой потерю бюджетных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Об этом было сказано в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2014 – 2016 годах». В частности, было отмечено, что граждане и бизнес должны знать, куда направляются уплачиваемые ими налоги. Это требует высокого уровня прозрачности бюджета и бюджетного процесса.

Одним их ключевых элементов государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», призванных сделать бюджетный процесс открытым для общественности, является портал «Открытый бюджет» во всех публично-правовых образованиях. Данный портал представляет собой официальный сайт в сети Интернет, посредством которого обеспечивается представление информации о бюджетном процессе для широкого круга заинтересованных

пользователей. По результатам мониторинга, проведенного Минфином РФ в 2013 г., в большей части субъектов РФ (68% от общего числа), портал «Открытый бюджет» был создан, а в других субъектах велись работы по его запуску. На порталах была представлена информация об утвержденных и фактически исполненных показателях субфедеральных бюджетов, а также были представлены иные сведения (социально-экономические показатели, величина государственного долга субъекта РФ, различные графики и мониторинги бюджетного процесса), характеризующие бюджетный процесс на этом уровне. При этом наиболее информативными оказались порталы г. Москвы, Чувашской Республики и Ямало-Ненецкого автономного округа.

Следует отметить, что именно посредством порталов «Открытый бюджет», как правило, обеспечивается размещение Бюджета для граждан, который представляет собой аналитический документ, специально разрабатываемый и публикуемый в открытом доступе соответствующим финансовым органом публично-правового образования в целях предоставления гражданам актуальной информации о бюджете и отчета о его исполнении. При этом требуется объективная форма с доступным для понимания изложением, ориентированная на максимально широкий круг пользователей бюджетной информации, не обладающих компетенцией в данной области. В отличие от этого, посредством портала Открытый бюджет, обеспечивается предоставление информации о бюджетном процессе в ее исходном виде, т.е. пригодном для последующего использования в профессиональных целях, в том числе в инвестиционной сфере на местном уровне и на уровне крупных отраслей экономики [4; 9].

Эти принципы открытого бюджета целесообразно рассматривать в контексте достаточно длительного процесса реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, который начался в 1994 году, ознаменовавшем окончание этапа стихийной децентрализации бюджетной системы страны после прекращения существования советской экономики и начала рыночных реформ. Тогда был предпринят ряд принципиальных шагов,

направленных на упорядочение нормативно-правовой базы и переход к бюджетной системе, основанной на принципах бюджетного федерализма [3].

Благодаря предпринятым шагам были созданы предпосылки для перехода от практики индивидуального согласования объемов финансовой помощи субъектам РФ к практике единых формализованных стандартов. При этом стоит отметить, что данный этап реформирования российской системы межбюджетных отношений проходил на фоне отсутствия четкого бюджетного и налогового законодательства, поскольку Бюджетный и Налоговый кодексы РФ были приняты лишь в 1998 г. (а вторая часть Налогового кодекса РФ – и вовсе в 2000 г.). Поэтому на следующем этапе было необходимо сформировать законодательную базу, регламентировавшую вопросы разграничения предметов ведения и вытекающих из них расходных обязательств, а также закреплявшую на долговременной основе источники собственных бюджетных доходов всех уровней бюджетной системы.

Принятием «Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах» был ознаменован следующий этап реформирования межбюджетных отношений. В процессе реализации Концепции 1999-2001 годов изменениям подвергся механизм предоставления бюджетной помощи. В дополнение к ранее действовавшему Фонду финансовой поддержки субъектов РФ были создано еще два целевых фонда: Фонд регионального развития и Фонд развития региональных финансов. При этом претерпели изменения и условия предоставления финансовой помощи из федерального бюджета. Отныне ключевым требованием стало проведение ревизии расходов конкретного субфедерального бюджета, претендовавшего на центральную финансовую поддержку.

Следующий этап реформирования российской системы бюджетных отношений был сконцентрирован на развитии бюджетного федерализма. Целью «Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» было формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов и местного

самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней. По сути дела, ключевым направлением реализации данной Программы было упорядочивание бюджетного устройства на субфедеральном уровне. Поэтому внимание было сконцентрировано на формировании основного элемента системы межбюджетных отношений – четкого разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней по осуществлению расходных полномочий.

Наиболее важным результатом реализации Концепции 2004-2006 годов стало внесение изменений в Бюджетный кодекс РФ. При этом особое внимание было уделено области межбюджетных отношений. В частности, было произведено уточнение и конкретизация форм межбюджетного финансирования. Помимо конкретизации содержания различных видов межбюджетных трансферт, изменения в Бюджетном кодексе РФ коснулись и изменения условий их предоставления высокодотационным регионам и муниципальным образованиям.

Продолжить реформу была призвана «Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах». В ходе ее реализации акценты реформирования системы межбюджетных отношений сместились в направлении реализации принципа бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), ключевым критерием которого является не «управление бюджетными ресурсами (затратами)», а «управление результатами».

Новый этап реформирования системы межбюджетных отношений был определен «Концепцией межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 2013 года». Реализация данной концепции во многом была направлена на внесение изменений в сложившуюся систему межбюджетных отношений с целью

повышения эффективности предоставления государственных услуг, а также на преодоление последствий экономического кризиса, проявившихся в том числе в сокращении налоговых поступлений в территориальные бюджеты. Поскольку в условиях экономического кризиса субфедеральный уровень бюджетной системы столкнулся с проблемой обеспечения сбалансированности, первоочередная задача Концепции заключалась в обеспечении мер, направленных на снижение негативных последствий экономического кризиса, осуществление соответствующих структурных изменений в системе межбюджетных отношений и повышение качества управления бюджетными процессами на региональном и местном уровнях.

Несмотря на поступательное развитие системы межбюджетных отношений в последние годы, благодаря развитию нормативно-правового регулирования и методического обеспечения бюджетных правоотношений, процесс формирования целостной эффективной системы все же не был завершен. Новая концепция реформирования системы межбюджетных отношений была изложена в «Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года». Ключевой целью данной программы является повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств при реализации приоритетов и целей социально-экономического развития за счет завершения формирования современной нормативно-методической базы регулирования бюджетных правоотношений, прежде всего путем разработки и введения в действие новой редакции Бюджетного кодекса и совершенствования реализующей ее правоприменительной практики.

Помимо этого, было запланировано развитие методологии формирования и использования каждого из видов межбюджетных трансфертов на основе оценки их эффективности, необходимости и достаточности. Также было предложено обеспечить уменьшение перечня субсидий и расширение их целевого характера.

Именно в данном контексте в настоящее время целесообразно приступить к созданию нового модуля «Межбюджетные отношения» в рамках последовательного расширения действия проекта Минфина РФ «Открытый бюджет». В дальнейшем его надо будет интегрировать с единым порталом бюджетной системы «Электронный бюджет». Это будет важным этапом в процессе реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Библиографический список:

1. Акиндинова Н., Кузьминов Я., Ясин Е. Экономика России: перед долгим переходом / Н. Акиндинова, Я. Кузьминов, Е. Ясин // Вопросы экономики. – 2016. – №6. – С. 5-35.
2. Акиндинова Н.В., Чернявский А.В., Авдеева Д.А. Результативность бюджетных расходов в России и странах ОЭСР / Н.В. Акиндинова, А.В. Чернявский, Д.А. Авдеева // Вопросы экономики. - 2017. - № 2. - С. 30-61.
3. Баклаева Н.М. Проблемы реализации принципов бюджетного федерализма в РФ / Н.М. Баклаева / Сборник материалов международной научно-практической конференции ПФ РЭУ им. Г.В. Плеханова и ПФ РГТЭУ 08 июня 2013 г. «Актуальные вопросы экономического развития регионов». - Пятигорск: РИА-КМВ, 2013. - С. 50-59.
4. Галазова С.С. Системные ориентиры инвестиционной отраслевой политики на примере промышленности / С.С. Галазова // Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени Коста Левановича Хетагурова. - 2013. - № 2. - С. 204-209.
5. Голованова Н.В. Оценка открытости (прозрачности) бюджетной системы: обзор международного и российского опыта / Н.В. Голованова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2015. – №3(25). – С.98-107.

6. Костоглодова Е.Д. Императивы повышения фискальной прозрачности бюджетной системы Российской Федерации / Е.Д. Костоглодова // Финансовые исследования. – 2015. – №3(48). – С.122-129.
7. Левина О.А. К вопросу об информационной открытости бюджетной системы: проблемы правового регулирования и практической реализации / О.А. Левина // Информационная безопасность регионов. – 2014. – №3. – С.71-76.
8. Татуев А.А., Шаш Н.Н. Эффективность межбюджетного регулирования / А.А. Татуев, Н.Н. Шаш // Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени Коста Левановича Хетагурова.- 2014.- № 3.- С. 377-385.
9. Фомина Ж.С. Реформа местного самоуправления и бюджетный процесс в Российской Федерации / Ж.С. Фомина // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2008. – №7. – С.103-106.
10. Цветова Г.В. Открытый бюджет в системе управления общественными финансами / Г.В. Цветова // Власть и управление на Востоке России. – 2015. – №1(70). – С.72-78.
11. Ясин Е. Развитие постсоветской экономики: из прошлого в будущее / Е. Ясин // Вопросы экономики. - 2017. - № 6. - С. 3-12.