



# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

О.В. Болтинова\*

## К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ПРОЗРАЧНОСТИ (ОТКРЫТОСТИ) БЮДЖЕТА

**Аннотация.** В статье рассматриваются основные начала, лежащие в основе реализации процессуальных норм бюджетного права. В ходе исследования отмечено, что для бюджетного процесса характерны принципы современной бюджетной системы РФ, однако выделены специальные принципы бюджетного процесса, которые нуждаются в законодательном закреплении. В этой связи важное значение имеет вопрос реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета. В статье исследуется Концепция создания и развития интегрированной системы управления общественными финансами, которая направлена на повышение прозрачности, открытости и подотчетности финансовой деятельности. Отмечается, что принцип прозрачности (открытости) не реализуется в полном объеме и введение системы «электронного бюджета» повысит эффективность и результативность бюджетных расходов и обеспечит реализацию принципа прозрачности (открытости) бюджета.

**Ключевые слова:** юриспруденция, бюджет, бюджетный процесс, бюджетная система, принципы, прозрачность, открытость, электронный бюджет, финансовая политика, расходы.

Эффективность бюджетной политики во многом определяется степенью разработанности правовых норм, регулирующих бюджетный процесс.

Бюджетный процесс, пишет Карасева М.В.,<sup>1</sup> «...это явление уникальное, ибо, пожалуй, это единственный юридический процесс, обслуживающий формирование и исполнение одного-единственного закона — закона о бюджете на предстоящий финансовый год. Причем такого закона, который нестабилен, ибо действует всякий раз в течение только одного календарного года». И далее отмечает, что бюджетный

процесс в отличие от всякой другой процессуальной формы, обслуживающей тот или иной закон, — это специфическая процессуальная форма, обеспечивающая одновременно формирование и исполнение ежегодно появляющегося бюджетного закона (постановления). В этом смысле бюджетный процесс — это единая процессуальная форма бюджетного закона (постановления).

Бюджетная деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления имеет не только правовой, экономический, но и политический характер. Э.Д. Соколова отмечает, что «бюджетная деятельность, как и вся финансовая деятельность государства и муниципальных образований,

<sup>1</sup> Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России. М.: Юристъ, 2003. С. 58–60.

© Болтинова Ольга Викторовна

\* Доктор юридических наук, профессор кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), ученый секретарь [o.boltinova@mail.ru]

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.



определяется финансовой политикой государства, реализация которой, конечно при учете в ней истинно национальных интересов общества и научно обоснованных положений, создает необходимые условия не только для стабилизации в области финансов и иных сферах общественной жизни, но и для дальнейшего развития страны в целом»<sup>2</sup>.

Бюджетная политика — это составная часть финансовой политики, приоритеты которой определяются в ежегодном Бюджетном послании Президента РФ. В сфере бюджетной деятельности существует множество правовых проблем, которые требуют их дальнейшего разрешения в условиях рыночных отношений. М.И. Пискотин считал, что многочисленные отношения, возникающие между различными государственными органами в процессе составления, утверждения и исполнения бюджета, нуждаются в четком законодательном регулировании<sup>3</sup>.

В этой связи хотелось обратить внимание на правовое закрепление принципов бюджетного процесса, который является институтом бюджетного права.

Принцип для процесса тоже, что принцип для права:

- фактор, определяющий вид и содержание процесса;
- фактор, позволяющий с необходимостью признать единство процесса;
- фактор, степень реализации которого является показателем правового состояния.

Первоначально принципы были закреплены в Законе «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»<sup>4</sup>, а именно, ст. 3 определяла следующие принципы бюджетного устройства РФ: единства, полноты, реальности, гласности и самостоятельности всех бюджетов, входящих в бюджетную систему РФ.

Безусловно, закрепление принципов бюджетного устройства имело большое значение на пути становления бюджетного законодательства новой демократической России, хотя следует отметить, что не нашли отражение в бюджетном устройстве РФ конкретные принципы бюджетного федерализма, которые следовало реально воплотить в бюджетном устройстве страны.

На современном этапе в ст. 28 БК РФ содержится перечень принципов бюджетной системы РФ. По сравнению с Законом «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса» БК РФ законодательно расширил перечень принципов бюджетной системы не только по количественному составу (их закреплено 13), но и по качественному содержанию. По нашему мнению, перечисленные выше принципы бюджетной системы РФ лежат и в основе бюджетного процесса РФ.

Кроме принципов бюджетной системы РФ, можно выделить специальные принципы, характеризующие бюджетный процесс в Российской Федерации и требующие законодательного закрепления, как принципы бюджетного процесса.

На наш взгляд, можно выделить и закрепить в БК РФ следующие принципы бюджетного процесса:

- принцип законности;
- принцип облечения бюджета в форму нормативного правового акта;
- принцип разграничения компетенции между представительными и исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления в бюджетном процессе;
- принцип специализации бюджетных показателей;
- принцип непрерывности (цикличности) бюджетного процесса;
- принцип прозрачности (открытости);
- принцип плановости бюджетного процесса;
- принцип организации финансового контроля на всех стадиях бюджетного процесса.

Рассмотрение и утверждение федерального бюджета в начале 90-х годов XX в. в Российской Федерации, как правило, затягивалось, нарушались сроки принятия такого важного федерального закона. Например, федеральный бюджет на 1997 г. был утвержден лишь в феврале 1997 г. и оказался заведомо невыполнимым, а федеральный бюджет на 1998 г. был утвержден Государственной Думой 4 марта, одобрен Советом Федерации 12 марта, подписан Президентом 26 марта 1998 г.

Все это объяснялось многими причинами: прежде всего многопартийным составом палат Федерального Собрания, и особенно Государственной Думы; различием в уровне квалификации не только специалистов на стадии составления проекта федерального бюджета, но и депутатов, его рассматривающих; и в первую очередь противоположностью интересов социальных групп, финансовых структур. Бюджет должен быть «прозрачным», подконтрольным не только на стадии составления проекта бюджета, но и на иных стадиях бюджетного процесса с тем, чтобы

<sup>2</sup> Соколова Э.Д. Правовое регулирование бюджетной деятельности государства и муниципальных образований (теория и практика) // Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. М.-Харьков: Право, 2012. С. 91.

<sup>3</sup> Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 12; Право. 2012. С. 91.

<sup>4</sup> ВС РФ. 1991. № 46. Ст. 1543; 1992. № 4. Ст. 136; № 12. Ст. 605; № 34. Ст. 1976; СЗ РФ. 1994. № 28. Ст. 2929 (Ст. 13). 1996. № 29. Ст. 3454 (Ст. 29).



обеспечить реальную аккумуляцию и расходование бюджетных средств, а также контроль за исполнением бюджета и утверждением бюджетной отчетности. И в этой связи актуальное значение имеют вопросы реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета.

В начальной редакции БК РФ принцип прозрачности (открытости) был закреплен, как принцип гласности (ст. 36 БК РФ). В действующей редакции законодатель данный принцип регламентирует как принцип прозрачности (открытости)<sup>5</sup>.

Пискотин М.И.<sup>6</sup> в своей монографии «Советское бюджетное право» писал о том, что с принципом ежегодности бюджета неразрывно связан принцип гласности бюджета. Оба они имеют идею народного суверенитета, служат важнейшими институтами демократии: только выборные представители народа утверждают бюджет. Поэтому гласность бюджета пришла вслед за установлением права представительных органов утверждать бюджет. Так обстояло дело при историческом зарождении этого принципа. На своей первой родине — Англии он действительно вырос из парламентского утверждения бюджета.

Принцип прозрачности (открытости) означает:

- во-первых, обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления;
- во-вторых, обязательную открытость для общества и средств массовой информации, процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе и вопросам, вызывающим разногласия либо внутри представительного органа государственной власти, либо между представительным и исполнительным органами государственной власти.

Стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации РФ, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетно, текущего и очередного финансового года.

Таким образом, в соответствии с принципом прозрачности граждане могут получить информацию о выборе, сделанном от их имени депу-

татами при утверждении бюджета из средств массовой информации. Единственным исключением являются секретные статьи, допускаемые лишь в составе федерального бюджета. Кроме того, в соответствии со ст. 265 БК РФ представительные органы государственной власти могут самостоятельно или посредством созданных ими контрольных органов осуществлять контроль исполнения бюджетного процесса.

В Бюджетном послании на 2012–2014 гг. Президент РФ<sup>7</sup> поставил задачу Правительству РФ о необходимости утверждения Концепции создания и развития интегрированной информационной системы управления общественными финансами (электронный бюджет), направленную на повышение открытости, прозрачности и подотчетности финансовой деятельности публично-правовых образований, обеспечение доступности и достоверности информации для всех заинтересованных пользователей, повышение качества финансового менеджмента в секторе государственного управления.

Президент отмечает о необходимости обеспечить прозрачность и открытость бюджета и бюджетного процесса для общества. В этих целях предлагается создать единый портал бюджетной системы РФ, посредством которого сделать доступной в режиме реального времени необходимую информацию для всех заинтересованных пользователей. Это должен быть портал, который охватывает всю Россию, все регионы и всех бюджетополучателей. Информация должна быть представлена в едином формате, максимально удобном и простом для анализа. Должна появиться возможность проследить по каждому получателю (региону, муниципалитету или отдельной организации), сколько средств он получает из всех бюджетных источников, насколько эффективно эти средства израсходованы. Портал должен быть доступен для населения и предоставлять возможность участия граждан в управлении бюджетным процессом.

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.<sup>8</sup> и с Основными направлениями деятельности Правительства РФ на период до 2012 г.,<sup>9</sup> была разработана Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.

В Концепции создания и развития интегрированной информационной системы

<sup>7</sup> См.: Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2012–2014 гг. // URL: <http://news.kremlin.ru/acts/11779>.

<sup>8</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>9</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663р // СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5639.

<sup>5</sup> ФЗ от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ.

<sup>6</sup> Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М.: Юридическая литература, 1971. С. 284.



управления общественными финансами «Электронный бюджет» отмечено, что не создан механизм реализации закрепленного в Бюджетном кодексе РФ принципа прозрачности бюджетных данных для широкого круга заинтересованных пользователей.

И действительно, принцип прозрачности (открытости) в полной мере не реализуется в практике бюджетной деятельности. Непосредственно федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период из года в год усложняется, и простому гражданину трудно разобраться в соответствующих статьях доходов и расходов федерального бюджета. В целях реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета важное значение имеет процедура представления отчетов об исполнении бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. Однако особенно на уровне муниципальных образований представление и утверждение отчетов об исполнении бюджетов носит формальный характер. И стоит отметить, что в ряде работ<sup>10</sup> предлагается введение Института публичных слушаний по проекту годового отчета об исполнении бюджета на стадии составления, внешней проверки и утверждения бюджетной отчетности и закрепления его в БК РФ.

Показатели бюджета должны быть прозрачными и понятными гражданам, бизнесу, субъектам федерации и местному самоуправлению, особенно те из них, которые направляются на решение региональных и местных проблем, поддержку предпринимательства<sup>11</sup>.

В разделе XII Программы по повышению эффективности бюджетных расходов принято решение о развитии единой интегрированной информационной системы управления общественными финансами (электронный бюджет), которая:

- обеспечит прозрачность и подотчетность деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, создание механизмов общественного контроля за эффективностью и результативностью деятельности публично-правовых образований путем публикации в открытом доступе информации о плановых и фактических результатах деятельности организаций сектора государственного управления, информации о стоимости предоставленных государственных (муниципальных) услуг, в том числе информации в разрезе государственных программ, услуг,

объектов финансирования в натуральном и стоимостном выражении;

- повысит доступность информации о финансовой деятельности и финансовом состоянии каждого публично-правового образования, об их активах и обязательствах;
- создаст инструменты для взаимоувязки стратегического и бюджетного планирования, проведения мониторинга достижения конечных результатов государственной программы и непосредственных результатов, характеризующих объемы и качество оказания государственных услуг;
- обеспечит интеграцию процессов составления, исполнения бюджетов, бюджетного учета и подготовки финансовой и иной регламентированной отчетности публично-правовых образований;
- усилит взаимосвязь бюджетного процесса и процедур планирования закупок товаров, работ и услуг для нужд публично-правовых образований, размещения заказов на их поставку и исполнения государственных (муниципальных) контрактов, заключаемых по итогам размещения заказов;
- позволит осуществить централизацию и обеспечить единство учета объектов государственной (муниципальной) собственности.

В мировой практике имеются два подхода к созданию информационных систем управления финансами:

- 1) построение информационных систем по принципу максимально возможной унификации и интеграции функциональных областей управления (централизованный подход — Австрия, Австралия, Канада, США, Франция, Бразилия);
- 2) использование локальных систем (децентрализованный подход, характерен для Великобритании)<sup>12</sup>.

Необходимым условием создания «Электронного бюджета» является переход на юридически значимый электронный документооборот. В этой связи приоритетной задачей является не только перевод всех документов, используемых в процессе создания информации о деятельности публично-правовых образований в сфере управления общественными финансами в электронный вид через систему формуляров, но и идентификация и аутентификация пользователей в информационных системах, а также государственного управления с использованием средств удаленного взаимодействия.

Кроме того, необходимо продолжить модернизацию уже имеющихся информационных баз (реестр расходных обязательств, сводная

<sup>10</sup> Савостьянова С.А. правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований: дис. на соиск. уч. ст. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

<sup>11</sup> Васильев А.В. Юридические аспекты формирования и использования государственного бюджета: теория, российская и зарубежная практика // Право и государство: теория и практика. 2007. № 7(31). С. 9.

<sup>12</sup> Чеботарева А.А. «Электронный бюджет»: основные направления развития на современном этапе // СПС «КонсультантПлюс».



бюджетная роспись, реестр государственных контрактов и т.д.), создав технологии их взаимоувязки между собой, а также интеграции существующих и создаваемых информационных ресурсов в системе электронного бюджета.

Для решения поставленных задач в Программе сказано о необходимости рассмотрения вопроса о реализации следующих мероприятий:

- разработка нормативных правовых актов и методических материалов для обеспечения формирования и централизованного ведения общероссийских реестров и информационных ресурсов, организации эффективного информационного межведомственного взаимодействия;
- обеспечение проектирования системы электронного бюджета как комплекса взаимоувязанных компонентов, обеспечивающих функционирование системы;
- создание единого портала государственных (муниципальных) финансов (портал электронного бюджета) для обеспечения публичного доступа к информации о финансовой деятельности публично-правовых образований, формируемой на основании сведений системы электронного бюджета;
- обеспечение развития функциональности автоматизированной системы Федерального казначейства, в том числе для ведения плановых показателей в разрезе бюджетных услуг, мониторинга результативности и эффективности бюджетных расходов, управления основными средствами и обязательствами сектора государственного управления, ведения бюджетного, управленческого и кадрового учета организаций сектора государственного управления, а также для предоставления соответствующих услуг организациям сектора государственного управления с использованием средств удаленного взаимодействия.

В стране уже накоплены определенные заделы, пишет В.Е. Мартыненко, по практической отработке новых принципов бюджетного процесса, например, имеется опыт внедрения сбалансированной системы показателей в разработку бюджетов г. Череповца и г. Петрозаводска, элементы целевого подхода в бюджетном процессе Санкт-Петербурга и т.п.

Наиболее ранние разработки появились еще в 1998 г. в Санкт-Петербурге, где был принят Закон Санкт-Петербурга от 6 июля 1998 г. № 167-25 «О ежегодном послании Губернатора Санкт-Петербурга», установивший, что послание содержит иерархическую систему целей социально-экономического развития Санкт-Петербурга на перспективу в три-пять лет и назначает элементы системы целей, подлежащие реализации в предстоящем бюджетном году. Каждая из целей развития Санкт-Петербурга, входящих в

систему целей, сопровождается изложением показателей или критериев, по которым предстоит оценивать достигнутые результаты<sup>13</sup>.

Препятствием для реализации развития электронного бюджета в настоящее время являются не только общеэкономические факторы, но и ряд объективных причин, как:

- несовершенство региональной, муниципальной нормативно-правовой базы в сфере информационных и коммуникационных технологий;
- неготовность органов государственной власти к применению эффективных технологий взаимодействия с гражданами и хозяйствующими субъектами;
- недостаточный уровень подготовки кадров в области создания и использования информационных и коммуникационных технологий;
- неразвитость материально-технической базы<sup>14</sup>.

Однако применение электронного бюджета позволит:

- во-первых, унифицировать бюджетный процесс, составление и представление регламентированной отчетности, исключает необходимость многократного ввода информации вручную;
- во-вторых, способствует переходу на юридически значимый документооборот в сфере управления общественными финансами;
- в-третьих, в рамках системы автоматизируются процедуры обработки документов и контроля за исполнением поручений, создается централизованное хранилище нормативной и иной документации. «Электронный бюджет» позволяет использовать единые реестры и классификаторы и делает возможным централизованное взаимодействие с федеральными реестрами и порталами<sup>15</sup>.

В условиях глобализации экономики перво-степенное значение для всех стран имеет эффективное и ответственное управление общественными финансами для обеспечения устойчивости национальных бюджетных систем.

Принципами эффективного и ответственного управления общественными финансами являются<sup>16</sup>: финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность; стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов; эффективная и

<sup>13</sup> Мартыненко В.Е. Процессуальные нормы бюджетного права и совершенствование бюджетного процесса в субъекте Федерации // Право и экономика. 2006. № 1. С. 186–187.

<sup>14</sup> Вершило Т.Е. К вопросу об электронном бюджете // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> Чеботарева А.А. «Электронный бюджет»: основные направления развития на современном этапе // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> URL: <http://www1.minf...>



справедливая система межбюджетных отношений; консолидация бюджета и бюджетного процесса; среднесрочное финансовое планирование; бюджетирование, ориентированное на результаты; эффективный финансовый контроль, отчетность и мониторинг.

Выделяются три ключевых аспекта, определяющих эффективное и ответственное управление общественными финансами:

а) прозрачность бюджетно-налоговой сферы, которая предполагает открытость для общественности информации о структуре и функциях органов управления, распределения между ними ответственности, характере воздействия правительства на функционирование экономики, задачах бюджетно-налоговой политики, финансовой отчетности государственного сектора и прогнозируемых бюджетно-налоговых показателей;

б) «здоровье» системы общественных финансов, что предполагает ее стабильность и

устойчивость, как в среднесрочном аспекте, так и более отдаленной перспективе, эффективные межбюджетные отношения, управление потенциальными рисками и, наконец, эффективность систем бюджетного и финансового контроля;

в) эффективность и результативность бюджетной политики, что означает эффективность распределения ресурсов, эффективность деятельности органов государственной власти с точки зрения достижения намеченных результатов, механизмы, обеспечивающие ответственность за результаты деятельности, а также использование мониторинга, оценки и аудита для извлечения уроков на будущее в целях дальнейшего повышения эффективности использования бюджетных средств.

Таким образом, ведение электронного бюджета позволит повысить эффективность и результативность бюджетных расходов и обеспечит реализацию принципа прозрачности (открытости) бюджета.

#### Библиография:

1. Васильев А.В. Юридические аспекты формирования и использования государственного бюджета: теория, российская и зарубежная практика // Право и государство: теория и практика. — 2007. — № 7(31).
2. Верпшило Т.Е. К вопросу об электронном бюджете // СПС «КонсультантПлюс».
3. Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России. — М., Юрист. 2003.
4. Мартыненко В.Е. Процессуальные нормы бюджетного права и совершенствование бюджетного процесса в субъекте Федерации // Право и экономика. — 2006. — № 1.
5. Пискотин М.И. Советское бюджетное право. Юридическая литература. — М., 1971.
6. Савостьянова С.А. Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований: дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2012.
7. Соколова Э.Д. Правовое регулирование бюджетной деятельности государства и муниципальных образований (теория и практика) // Очерки бюджетно-правовой науки современности (монография) / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. — М.-Харьков: Право, 2012.
8. Чеботарева А.А. «Электронный бюджет»: основные направления развития на современном этапе // СПС «КонсультантПлюс».

#### References (transliteration):

1. Vasil'ev A.V. Yuridicheskie aspekty formirovaniya i ispol'zovaniya gosudarstvennogo byudzheta: teoriya, rossiyskaya i zarubezhnaya praktika // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. — 2007. — № 7(31).
2. Verpshilo T.E. K voprosu ob elektronnom byudzhete // SPS «Konsul'tantPlyus».
3. Karaseva M.V. Byudzhethnoe i nalogovoe pravo Rossii. — M., Yurist'. 2003.
4. Martynenko V.E. Protsessual'nye normy byudzhethnogo prava i sovershenstvovanie byudzhethnogo protsesssa v sub'ekte Federatsii // Pravo i ekonomika. — 2006. — № 1.
5. Piskotin M. I. Sovetskoe byudzhethnoe pravo. M.: Yuridicheskaya literatura. 1971.
6. Savost'yanova S.A. pravovoe regulirovanie finansovoy deyatel'nosti munitsipal'nykh obrazovaniy: diss. ... kand. yurid. nauk. — M., 2012.
7. Sokolova E.D. Pravovoe regulirovanie byudzhethnoy deyatel'nosti gosudarstva i munitsipal'nykh obrazovaniy teoriya i praktika // Oчерki byudzhethno-pravovoy nauki sovremennosti (monografiya) / pod obsh. red. E.Yu. Grachevoy i N.P. Kucheryavenko. — M.-Khar'kov: Pravo, 2012.
8. Chebotareva A.A. «Elektronnyy byudzheth»: osnovnye napravleniya razvitiya na sovremennom etape // SPS «Konsul'tantPlyus».

Материал получен редакцией 11 марта 2013 г.