



## **Отчет о деятельности Центра фискальной политики в 2015 г.**

В 2015 г. Центр фискальной политики участвовал в реализации второго этапа проекта «Сопровождение реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности общественных (государственных и муниципальных) финансов до 2018 года в части "открытого бюджета"». Деятельность ЦФП осуществлялась по следующим направлениям:

### **Подготовка аналитического отчета о передовом международном опыте и опыте субъектов РФ и муниципальных образований в сфере обеспечения открытости и прозрачности общественных финансов**

Изучение международного опыта производилось на основе опыта стран, отобранных в соответствии с положением в рейтинге индекса открытости бюджета Международного бюджетного партнерства 2012 года, а также из числа стран, которые демонстрируют положительную динамику по отдельным показателям. Следует отметить, что уже после разработки и согласования методологии изучения международного опыта с Минфином России и проведения заседания круглого стола 13 августа 2015 года Международное бюджетное партнерство (далее - МБП) в сентябре 2015 года выпустило новый обзор открытости бюджета. В обзоре 2015 года содержится обновленный рейтинг стран по показателям уровня открытости бюджета (индекса открытости бюджета), а также по показателям участия общественности в бюджетном процессе и влияния на бюджетный процесс отдельно со стороны законодательной власти и со стороны высших контрольных органов. Обзор открытости бюджета МБП 2015 года основан на ответах 100 стран на 140 вопросов, касающихся различных аспектов открытости и прозрачности бюджета, участия общественности и влияния на бюджетный процесс.

На основе анализа результатов обновленного рейтинга стран по показателям уровня открытости бюджета ЦФП разработал проект Плана мероприятий Министерства финансов Российской Федерации по повышению индекса открытости бюджета.

Предметом изучения передового опыта субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере обеспечения открытости и прозрачности общественных финансов явилось соответствие содержания информационных ресурсов субъектов Российской Федерации лучшей практике обеспечения открытости и прозрачности общественных финансов.

Анализ отечественного опыта осуществлен на основе изучения открытых источников информации о бюджете и бюджетных правоотношениях, включая нормативные правовые акты, печатные издания (брошюры) о бюджете и бюджетной системе, официальные порталы и сайты органов государственной власти Российской Федерации («Открытый бюджет», «Бюджет для граждан», «Бюджет для всех»), иные Интернет-ресурсы.

При изучении содержания порталов и сайтов органов государственной власти Российской Федерации использовался метод веб-контент-анализа, представляющий собой изучение содержания (наполнения) сайтов в режиме онлайн для определения наличия на них количественных и качественных характеристик открытости и прозрачности сведений о бюджете и бюджетной системе, а также оценки доступности и понятности для широкой аудитории пользователей публикуемых сведений о бюджете. Также изучены формы и способы участия граждан в бюджетном процессе.

Аналитический отчет о передовом отечественном опыте в сфере обеспечения открытости и прозрачности общественных финансов включает аналитическую часть, рекомендации для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по представлению бюджетной информации в доступном для понимания формате, а также презентацию по материалам анализа. Аналитический отчет послужил основой для подготовки проекта Доклада Министерства финансов Российской Федерации о лучшей практике подготовки Бюджетов для граждан в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в 2015 году.

Основные подходы к оценке уровня открытости и прозрачности общественных финансов, изложенные в аналитическом отчете, послужили основой для формирования подготовленного проекта запроса Министерства финансов Российской Федерации в субъекты Российской Федерации о представлении материалов об опыте подготовки и публикации «Бюджетов для граждан».

84 субъекта Российской Федерации ответили на запрос и представили в Минфин России информационные письма, опубликованные брошюры, презентации, ссылки на электронные ресурсы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и иные аналогичные материалы. На основании обобщения и анализа полученных материалов в Докладе представлена сводная оценка соответствия региональной практики подготовки бюджетов для граждан, вышеперечисленным параметрам (критериям) с целью выявления лучшей практики представления сведений о бюджете в доступном формате.

### **Разработка плана мероприятий Минфина России по повышению Индекса открытости бюджета.**

В качестве ориентира для оценки прозрачности общественных финансов в России в настоящее время используется Индекс открытости бюджета (Open Budget Index), рассчитываемый с 2006 года Международным бюджетным партнерством (International Budget Partnership). Стратегическим целевым ориентиром Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года является достижение значения этого Индекса 85 баллов к 2020 году с вхождением Российской Федерации в группу стран, "предоставляющих обширную информацию гражданам о бюджете".

В целях достижения стандартов лучшей мировой практики в сфере открытости и прозрачности бюджетной системы Программа ставит задачу по разработке мероприятий по повышению открытости бюджета для общества с учетом рекомендаций Международного бюджетного партнерства. Среди этих задач:

- обеспечение общедоступности информации о состоянии и тенденциях развития общественных финансов;

- обеспечение открытости деятельности органов власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов;
- наличие и соблюдение формализованных требований к составлению и предоставлению бюджетной отчетности;
- рассмотрение и утверждение законодательными органами бюджетных параметров, бюджетной отчетности в увязке с планируемыми и достигнутыми целями и результатами государственной политики;
- регулярная оценка (мониторинг) прозрачности деятельности федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований по управлению общественными финансами, в том числе - на основе ведения рейтингов финансовой прозрачности;
- обеспечение широкого участия общественности в процессе принятия решений о распределении общественных финансов;
- формирование и предоставление бюджетной отчетности в соответствии с общими принципами, необходимыми и достаточными для проведения международных сравнений.

Программа призвана обеспечить публичность процесса управления общественными финансами, правовой основой для которой должно стать законодательное закрепление норм, гарантирующих обществу право на доступ к открытым государственным данным, а также открытость и доступность информации о расходовании бюджетных средств.

Последний анализ открытости и прозрачности общественных финансов МБП опубликован в сентябре 2015 г. По результатам этого анализа Российская Федерация занимает 11-е место по показателям ИОБ среди 102 стран, проанализированных в обзоре МБП 2015 года. По результатам предыдущего обзора МБП 2012 г. Российская Федерация занимала 10-11-е место в аналогичном рейтинге.

Таким образом, за период 2012 – 2015 годов положение Российской Федерации в рейтинге МБП по показателям ИОБ не улучшилось. Для анализа причин такого положения и выработки плана действий по повышению показателя ИОБ ЦФП были проанализированы вопросы и ответы Российской Федерации на них, касающиеся бюджета и бюджетного процесса.

ЦФП разработал проект плана мероприятий Министерства финансов Российской Федерации по повышению индекса открытости бюджета.

## **Подготовка предложений по уточнению правового регулирования, методического и аналитического обеспечения открытости бюджетных данных в соответствии с рекомендациями Международного бюджетного партнерства в рамках**

В рамках реализации Плана мероприятий Министерства финансов Российской Федерации по повышению открытости бюджетных данных, была отобрана группа вопросов анкеты МБП, по которым Россия получила 0 баллов.

В эту группу вошло 26 вопросов, отнесенных МБП к сфере общедоступности ключевых бюджетных документов, полноты бюджетного предложения исполнительной власти и других бюджетных документов, влиятельности надзорных учреждений, а также участия общественности в бюджетном процессе. В соответствии с комментариями Заказчика экспертами проекта были подготовлены проекты поправок в нормативные правовые акты и проекты рекомендательных писем в федеральные ведомства по вопросам анкеты, не относящимся к полномочиям Минфина России.

Первая группа предложений ЦФП была сфокусирована на бюджетных документах, относящихся по терминологии МБП к предварительному бюджетному заявлению, проекту бюджета исполнительной власти и сопутствующим документам к проекту бюджета исполнительной власти, а именно: основным направлениям бюджетной политики (ОНБП), проекту закона о федеральном бюджете и пояснительной записке к проекту федерального закона о федеральном бюджете.

По данной группе документов предложения заключались в следующем:

1. Представление расходов федерального бюджета за отчетный год и предшествующие отчетному году в разрезе нескольких классификаций расходов: одной, двух или трех (ведомственной, экономической и функциональной классификаций).

Эти данные целесообразно отражать в Пояснительной записке к проекту федерального бюджета или в ОНБП. Поскольку структура и содержание пояснительной записки и ОНБП не регулируется нормативным правовым актом, а устанавливается ежегодно письмом Федерального казначейства, данную рекомендацию следует рассмотреть при подготовке очередного письма. Повышение балла по данному вопросу возможно только до 67, т.е. представление расходов хотя бы за 1 год ранее отчетного в разрезе двух классификаций (ведомственной и функциональной).

2. Представление сведений о расходах бюджета на государственные программы в отчетном году и предшествующие отчетному году:
  - менее чем по двум третям расходов федерального бюджета;
  - более чем по двум третям расходов федерального бюджета;
  - по всем расходам федерального бюджета.

Начиная с 2013 года, сведения о расходах по государственным программам за отчетный год приводятся в составе пояснительной записки к проекту федерального бюджета. Подготовка этой информации не регулируется нормативным правовым актом, равно как и расширение горизонта еще на один год ранее. Вместе с тем, в ближайшей перспективе до утверждения государственных программ по обороне и пенсионной системе балл по данному вопросу может быть повышен до 33. Повышение оценки до 67

возможно только при превышении программных расходов федерального бюджета двух третьих общего объема расходов.

3. Представление сведений о фактически произведенных бюджетных расходах:

- за два года, предшествующие отчетному году;
- за год, предшествующий отчетному году;
- за отчетный год.

Данный вопрос касается представления в составе пояснительной записки данных как минимум на 1 год ранее отчетного, но без привязки к государственным программам или бюджетной классификации. Поскольку данная мера не регулируется законодательством, достаточно включить это требование в общие рекомендации по составлению пояснительной записки.

4. Представление информации о фактической задолженности (долге):

- за два года, предшествующих отчетному году;
- за год, предшествующий отчетному году;
- за отчетный год.

Вопрос касается представления в составе пояснительной записки данных как минимум на 1 год ранее отчетного, но без привязки к государственным программам или бюджетной классификации. Поскольку данная мера не регулируется законодательством, достаточно включить это требование в общие рекомендации по составлению пояснительной записки.

5. Представление информации о целях и обосновании бюджетной поддержки отдельных лиц или групп лиц (бенефициаров), касающейся:

- основной (ключевой) информации: выдача кредитов по ставкам ниже рыночных и/или предоставление товаров или услуг по ценам ниже рыночных;
- дополнительной (помимо ключевой) информации: ожидаемая продолжительность выдаваемых кредитов по ставкам ниже рыночных и/или товаров или услуг, предоставляемых по ценам ниже рыночных, количественная оценка, финансовая значимость и потенциальные риски, связанные с этой деятельностью.

Вопрос требует дополнительной проработки для составления перечня конкретных мероприятий (видов деятельности), определяемых как квазифискальные. Например, объем расходов, предусмотренных на льготное кредитование сельхозтоваропроизводителей и подобные им меры, можно отражать в ОНБП или в пояснительной записке к проекту федерального закона о бюджете. Эти сведения содержатся в государственных программах как мероприятия по поддержке отечественных производителей.

6. Представление информации об оценке задолженности по расходам по крайней мере на очередной финансовый год:

- отдельных элементов задолженности по расходам;
- всей задолженности по расходам без пояснений;
- всей задолженности по расходам вместе с пояснениями (текстовым объяснением).

Данный вопрос нуждается в дополнительной проработке: если имеется в виду реестр расходных обязательств, то в вопрос может быть оспорен у МБП, поскольку реестр

направляется в составе материалов к проекту закона о федеральном бюджете. Мера может заключаться в том, чтобы закрепить реестр расходных обязательств в составе материалов к проекту в статье 184.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

7. Представление информации о расходных обязательствах и развитии государственных финансов на долгосрочную перспективу:

- основной информации: перспективной оценки на период не менее 10-и лет по макроэкономическим и демографическим показателям (прогнозам), бюджетно-налоговых рисков;
- дополнительной информации: оценка на 20 или 30 лет, описание нескольких сценариев развития с разными вариантами прогнозов помимо основных макроэкономических и демографических прогнозов (например, истощение природных ресурсов, пенсии государственным служащим и др.).

Начиная с 2016 года долгосрочный бюджетный прогноз в соответствии со статьей 184.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации является одним из дополнительных материалов к проекту закона о бюджете. Таким образом, при следующей оценке представляется возможным повысить балл по данному вопросу до 100.

8. Представление нефинансовых показателей вводимых ресурсов федерального бюджета (показателей государственных программ) в разрезе министерств, ведомств и государственных учреждений (и/или функций):

- по некоторым программам, отдельным министерствам и учреждениям;
- по всем министерствам и учреждениям по отдельным программам;
- по всем министерствам и учреждениям по каждой программе.

В анкете приведен пример «вводимых ресурсов»: если индикатором является сокращение смертности до определенного уровня, то сколько врачей и лекарств понадобится для его достижения. Этот вопрос может быть решен одновременно с внесением соответствующих изменений в законодательство по государственным программам о включении данных о полном комплексе мер государственного регулирования и их оценке.

В части раздела анкеты, относящемуся к закону о бюджете, предложения ЦФП заключались в следующем:

9. Представление в законе о федеральном бюджете поступлений отдельно по налоговым и неналоговым источникам доходов.

По данной мере ЦФП подготовил проект поправок в статью 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

10. Представление в законе о федеральном бюджете поступлений по источникам доходов бюджета:

- менее чем по двум третям объема доходов;
- по двум третям и более объема доходов;
- по всем доходам бюджета.

По данной мере ЦФП подготовил проект поправок в статью 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В части раздела анкеты, относящемуся к текущим (ежемесячным) отчетам об исполнении федерального бюджета, предложения ЦФП заключались в следующем:

11. Проведение сопоставления (сравнения) в текущих отчётах об исполнении федерального бюджета поступлений с начала года с первоначальными оценками поступлений за этот же период (на основании закона о федеральном бюджете) или с поступлениями за этот же период предыдущего года.

В комментариях Федерального казначейства к анкете МБП был выбран ответ А (100 баллов), однако МБП не согласилось с такой оценкой, так как прогноз доходов, на который ссылается Федеральное Казначейство при сравнении, не утверждается законом о бюджете.

В настоящее время есть возможность оспорить балл до 100 без внесения изменений в нормативные правовые акты. В то же время в случае внесения поправок в ст. 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (вопросы 61 и 62 анкеты (см. предыдущие два пункта настоящего раздела)), то это замечание перестанет быть актуальным.

В части раздела анкеты, относящемуся к годовому отчету об исполнении федерального бюджета, предложения ЦФП заключались в следующем:

12. Представление в годовом отчете об исполнении федерального бюджета отклонений фактических показателей макроэкономического прогноза от первоначально утвержденных в законе о федеральном бюджете, а также текстового описания (пояснения) этих отклонений по:
  - уровню номинального ВВП;
  - индексу инфляции;
  - реальному росту ВВП;
  - размеру процентной ставки;
  - цене на нефть.

По данному пункту ЦФП подготовил проект поправок к Бюджетному кодексу Российской Федерации, Раздел VIII.1. Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.

13. Представление в годовом отчете об исполнении федерального бюджета отклонений фактических нефинансовых показателей федерального бюджета (показателей государственных программ) от первоначально утвержденных:
  - по некоторым нефинансовым показателям;
  - по всем нефинансовым показателям, но без текстового пояснения;
  - по всем нефинансовым показателям с текстовым пояснением.

Если придерживаться концепции МБП вводимых ресурсов, то выполнение этого требования возможно только при предоставлении одновременно с проектом закона о представлении отчетов об исполнении государственных программ, при условии, что в самих программах эти данные будут отражены. В этом случае потребуются внесение поправок в законодательство.

В части раздела анкеты, относящемуся к внешней проверке отчета об исполнении федерального бюджета (аудиторский отчет), предложения ЦФП заключались в следующем:

14. Подготовка и включение в ежегодный аудиторский отчет Счетной палаты Российской Федерации краткого отчета об исполнении федерального бюджета.

Для достижения максимального балла по данному вопросу (100) предложено рекомендовать Счетной палате Российской Федерации публиковать в ежегодных отчетах о деятельности Счетной палаты краткий отчет.

15. Представление общественности (публикация) информации о:

- некоторых выводах, сделанных в Заключении Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета;
- большей части выводов, сделанных в Заключении Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета;
- шагах, предпринятых принятой исполнительной властью в ответ на выводы Счетной палаты Российской Федерации, сделанные в Заключении Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета.

Данный вопрос нуждается в дополнительной проработке нужно проверить законодательство, поскольку существует нормативный правовой акт, в соответствии с которым органы исполнительной власти отчитываются об исполнении рекомендаций и предписаний Счетной палаты Российской Федерации.

В части раздела анкеты, относящейся к влиятельности надзорных учреждений, предложения ЦФП заключались в следующем:

16. Создание механизмов взаимодействия органов исполнительной власти и законодательной власти по вопросам использования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния (и/или других средств федерального бюджета, для которых в законе о федеральном бюджете не определены конкретные цели) в части:

- получения одобрения законодательной власти на использование средств фондов;
- нормативного правового (законодательного) закрепления обязательности получения одобрения или содействия от законодательной власти до начала использования средств фондов;
- реализация на практике механизмов взаимодействия органов исполнительной власти и законодательной власти по вопросам использования средств фондов.

По данному вопросу балл может быть повышен до 100. Статья 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации оговаривает все случаи, когда исполнительная власть может перераспределить отдельные расходы, включая зарезервированные средства. В данном случае законодатель фактически предусмотрел делегирование исполнительной власти права использования средств фондов без дополнительного согласования с законодателем.

17. Проведение публичных слушаний в комитетах Государственной Думы Российской Федерации для ознакомления и анализа аудиторских заключений:

- некоторых аудиторских (заключений) отчетов;
- основных аудиторских (заключений) отчетов;
- широкого круга аудиторских отчетов и заключений, включая финансовый аудит, контроль за соблюдением законности, проверки исполнения, относящихся к



деятельности федеральных министерств, ведомств и государственных учреждений.

Целесообразно проведение публичных слушаний для ознакомления и анализа аудиторских отчетов. По данному вопросу ЦФП подготовил проект письма в Государственную Думу Российской Федерации.

В части раздела анкеты, посвященной участию общественности в бюджетном процессе предложения ЦФП заключались в следующем:

18. Создание механизмов для определения общественного мнения относительно бюджетных приоритетов на этапе исполнения бюджета, повышение доступности этих механизмов и их широкое использование.

Предложения по созданию механизмов для определения точки зрения общественности по исполнению бюджета могут быть подготовлены по результатам изучения международного опыта по данному вопросу. Например, Канада и Сингапур используют многообразные способы обратной связи с гражданами, и выпускают обзоры, резюмирующие результаты сбора и анализа мнений граждан. Обзоры написаны доступным широкому кругу читателей языком с использованием фотоматериалов, инфо- и иконографии, оформлены в ярком привлекательном стиле.

Также целесообразно рассмотреть возможности законодательного закрепления механизмов определения мнения граждан по бюджетным вопросам, организации колл-центров; создания системы общественных консультаций; других механизмов много механизмов взаимодействия власти и общества.

19. Обеспечение органами исполнительной власти формальной обратной связи с общественностью, касающейся оценки ее вклада при разработке проекта бюджета и исполнении бюджета:

- подготовка отчетов исполнительной власти о внесенных предложениях со стороны общественности;
- подготовка отчетов исполнительной власти о внесенных предложениях со стороны общественности и обеспечение ограниченной обратной связи о применении этих предложений;
- анализ предложений общественности, подготовка отчетов об использовании вклада общественности при разработке проекта бюджета и на этапе исполнения бюджета, а также обеспечение подробной обратной связи о реализации предложений общественности.

Целесообразно рассмотреть международный опыт организации обратной связи с населением по вопросам планирования бюджета или улучшения его исполнения. Например, в США опубликовали доклад о проблемах климатических условий, рассмотрев 4000 публичных комментариев от населения.

20. Организация и проведение в комитетах Государственной Думы Российской Федерации публичных слушаний по макроэкономическим и финансовым вопросам, на которых заслушиваются выступления представителей исполнительной власти:

- без участия общественности;
- при участии узкого круга заинтересованных лиц;

- с участием широких кругов заинтересованных лиц (например, отдельных граждан, научных работников и представителей исследовательских организаций, НКО, профсоюзов, религиозных организаций и др.) и представителей средств массовой информации.

Вопрос требует дальнейшей проработки на предмет признания МБП публичным выступление в Государственной Думе Российской Федерации Министра финансов Российской Федерации с проектом закона о бюджете.

21. Организация и проведение в комитетах Государственной Думы Российской Федерации публичных слушаний (с привлечением общественности и средств массовой информации и трансляцией с помощью средств, доступных для большинства населения, например, радио или телевидения), на которых заслушиваются доклады исполнительной власти о бюджетах:
- отдельных министерств и государственных учреждений;
  - основных министерств и государственных учреждений
  - широкого ряда министерств и государственных учреждений.

По данному вопросу ЦФП подготовил проект рекомендательного письма в Государственную Думу Российской Федерации.

22. Организация и проведение в комитетах Государственной Думы Российской Федерации публичных слушаний (с привлечением общественности и средств массовой информации и трансляцией с помощью средств, доступных для большинства населения, например, радио или телевидения) по отдельным бюджетам федеральных министерств, ведомств и государственных учреждений, на которых заслушиваются отчёты исполнительной власти о бюджетах:
- отдельных министерств и государственных учреждений;
  - основных министерств и государственных учреждений;
  - широкого ряда министерств и государственных учреждений.

По данному вопросу ЦФП подготовил проект рекомендательного письма в Государственную Думу Российской Федерации.

23. Проведение комитетами Государственной Думы публичных слушаний по бюджетным вопросам и публикация отчётов по прозвучавшим на них выступлениям:
- публикация некоторых выступлений;
  - публикация большинства выступлений;
  - публикация всех письменных и устных выступлений, сделанных в процессе слушаний.

По данному вопросу ЦФП подготовил проект рекомендательного письма в Государственную Думу Российской Федерации.

24. Разработка и использование механизмов участия общественности в формировании программ аудиторских проверок, проводимых Счетной палатой Российской Федерации:
- создание и поддержка Счетной палатой Российской Федерации формальных механизмов участия общественности в формировании аудиторских программ;

- обеспечение доступности участия общественности в формировании аудиторских программ;
- поддержка Счетной палатой Российской Федерации доступных механизмов

По данному вопросу целесообразно рекомендовать Счетной палате Российской Федерации создание механизмов участия общественности в формировании программ аудиторских проверок. В настоящее время в соответствии федеральным законом от 02.05.2006 г. №8-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» граждане Российской Федерации могут направлять обращения (письма) в Счетную палату. Обращения могут содержать конкретные вопросы и просьбы о проверке какой-либо организации. Эти вопросы могут быть учтены при проверке организации. На официальном сайте Счетной палаты Российской Федерации есть интерактивный подраздел «Отправить обращение» сервиса «Общественная приемная», в рамках которого граждане и представители организаций могут оставить жалобы, заявления, ходатайства и предложения.

25. Создание механизмов участия общественности в аудиторских проверках, проводимых Счетной палатой Российской Федерации:

- создание и поддержка Счетной палатой Российской Федерации формальных механизмов участия общественности в аудиторских проверках;
- обеспечение доступности участия общественности в аудиторских проверках;
- поддержка Счетной палатой Российской Федерации доступных механизмов участия общественности в аудиторских проверках, широкое участие общественности в этих проверках и информирование общественности о результатах аудиторских проверок.

По данному вопросу ЦФП подготовил проект рекомендательного письма в Счетную палату Российской Федерации.

26. Обеспечение Счетной палатой Российской Федерации обратной связи с общественностью в части использования ее вклада в разработку программ аудиторских проверок или в подготовку аудиторских отчетов:

- подготовка отчетов о вкладе общественности в разработку программ аудиторских проверок или в подготовку аудиторских отчетов;
- подготовка отчетов о вкладе общественности в разработку программ аудиторских проверок или в подготовку аудиторских отчетов и обеспечение обратной связи о том, как использовался этот вклад.

## **Формирование «Дорожной карты» по повышению налогово-бюджетной прозрачности в Российской Федерации на основе Доклада Международного валютного фонда**

ЦФП проанализировал последовательность действий, необходимых для проведения преобразований, содержащихся в Докладе МВФ № 14/134 (R) «Оценка прозрачности в налогово-бюджетной сфере Российской Федерации», направленных на обеспечение прозрачности в налогово-бюджетной сфере в России. По результатам анализа ЦФП предложил перечень мер, необходимых для выполнения рекомендаций МВФ и даны комментарии по основным направлениям рекомендаций.

Основные комментарии ЦФП сводятся к следующему.

Несмотря на значительные усилия, предпринятые в последние годы органами власти Российской Федерации по гармонизации отчетности по бюджетным финансам со стандартами, устанавливаемыми международными организациями, остается нерешенным ряд задач, связанных с гармонизацией бюджетной отчетности и статистики государственных финансов в Российской Федерации.

В качестве одного из основополагающих принципов ответственного управления общественными финансами в России установлено формирование и предоставление бюджетной отчетности в соответствии с принципами, необходимыми и достаточными для проведения межстрановых, межрегиональных и межведомственных сравнений. Основные задачи в этой сфере сформулированы как развитие бюджетной классификации, учета и отчетности в соответствии с принципами «лучшей практики», представление бюджетной отчетности в соответствии с международными стандартами, применение критериев оценки качества бюджетного учета и бюджетной отчетности, совершенствование бюджетной классификации Российской Федерации, направленное на гармонизацию со статистикой государственных финансов и системой национальных счетов.

Для решения этих задач на протяжении ряда последних лет в России осуществлялось уточнение институционального состава сектора государственного управления; установление различий между основными группами экономических операций: между доходами и расходами (как операциями, влияющими на изменение чистого капитала), а также операциями с нефинансовыми активами и операциями с финансовыми инструментами; проведение различий между текущими и капитальными операциями, в частности, между текущими и капитальными трансфертами; разграничение доходов, получаемых в результате экономических операций, с одной стороны, и доходов от переоценки и в связи с другими событиями, не являющимися экономическими операциями, с другой стороны; проведение различия между операциями с резидентами и нерезидентами в отношении ряда статей; уточнение содержания отдельных статей классификаций доходов, расходов и операций; устранение несоответствий между Указаниями о порядке применения Классификации операций сектора государственного управления и положениями международных стандартов СГФ и системы национальных счетов; совмещение функции классификации в целях аналитического управления на базе положений и терминов бюджетного законодательства Российской Федерации и классификации в целях СГФ.

В качестве главной цели Руководства по СГФ заявляется обеспечение комплексной концептуальной и учетной основы, пригодной для анализа и оценки налогово-бюджетной политики, в особенности результатов деятельности сектора государственного управления и более широкого государственного сектора. Несмотря на очевидные успехи проведенной реформы бюджетной классификации, в настоящее время сохраняется ряд первоочередных задач, связанных с совершенствованием методологии статистики государственных финансов. К наиболее актуальным задачам следует отнести разработку четких критериев отнесения институциональных единиц к сектору государственного управления, включение в российскую СГФ данных по государственным корпорациям, применение международного руководства по СГФ при интерпретации экономических событий и при оценке активов и обязательств, приведение в соответствие терминологии и классификаций, применяемых в российском бюджетном учете и отчетности, терминологии и классификациям международного стандарта по СГФ. Дополнительные задачи связаны с необходимостью совершенствования организации подготовки и распространения данных российской СГФ, а также использования таких данных в аналитических целях при разработке макроэкономической политики.

Действующее в настоящее время в Российской Федерации определение границ сектора государственного управления и государственного сектора четко не обозначено, и по ряду позиций отличается от международных стандартов, используемых в системе национальных счетов (далее – СНС) и СГФ. Например:

- действующие нормативные правовые акты не содержат четко определенных понятий институциональных единиц и секторов экономики;

- система идентификации ряда институциональных единиц по секторам (подсекторам) экономики находится в стадии формирования, для определения некоторых позиций применяются оценочные методы, поскольку имеющаяся информация не позволяет применять критерии классифицирования институциональных единиц в соответствии с СГФ и СНС;

- сохраняется неоднозначность отнесения государственных корпораций к тому или иному сектору экономики;

- сохраняются методологические расхождения российской системы статистической и финансовой отчетности по сектору государственного управления с рекомендациями СГФ и СНС;

- информационная база недостаточна для проведения операций консолидации по подсекторам экономики. Консолидация - это представление данных по некоторому набору единиц таким образом, как если бы они составляли одну единицу. Т.е. для проведения консолидации необходимо выявление и аннулирование всех потоков и всех дебиторско-кредиторских отношений между единицами внутри одного сектора (подсектора). При предварительном изучении международного опыта по данной проблеме было определено, что в ряде стран формирование платежных поручений проводится с указанием сектора (подсектора) экономики отправителя денег и их бенефициара, данные коды проставляются в специально отведенном поле. Таким образом формируется достоверная информационная база для проведения операций консолидации по потокам денежных средств. Для проведения консолидации активов и обязательств по секторам

целесообразным было бы введение в бухгалтерских документах кода сектора экономики. Это позволит не только консолидировать потоки денежных средств по секторам, но и уточнить потоки между секторами экономики.

В результате реформы бюджетного сектора, обусловленной вступлением в силу Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», новый статус бюджетных и автономных учреждений предоставляет им широкие права по распоряжению не только внебюджетными, но и бюджетными средствами. В то же время, казенные учреждения остаются под жестким контролем учредителей, а средства от предоставления ими услуг на платной основе поступают в бюджет. Таким образом, выделение казенных учреждений в качестве отдельных институциональных единиц сектора государственного управления требует дальнейшего анализа.

При определении границ сектора государственного управления для формирования статистики государственных финансов необходимо стремиться к гармонизации используемых определений с правилами СНС. Это, в частности, означает, что при определении этого сектора в СГФ целесообразно применять правила СНС, которые в пограничных случаях отделяют органы государственного управления от государственных квази-корпораций. В соответствии с этими правилами государственные институциональные единицы относятся к сектору государственного управления в том случае, если более 50 процентов их издержек финансируется из бюджета, а также внебюджетных фондов; в противном случае эти единицы должны быть классифицированы в составе сектора нефинансовых корпораций.

Таким образом, не все институциональные единицы, получающие бюджетные средства (на каком бы то ни было основании) должны быть включены в сектор государственного управления. Переклассифицирование отдельных единиц из числа государственных учреждений в сектор нефинансовых корпораций будет иметь своим следствием изменение трактовки ряда потоков: например, выплаты из бюджета таким единицам, с точки зрения СНС, должны будут трактоваться как субсидии на производство, либо как расходы на приобретение услуг, либо как трансферты между сектором государственного управления и сектором нефинансовых корпораций (а не трансферты внутри сектора государственного управления).

В 2005-2007 годах Минфином России была проведена масштабная реформа системы бюджетного учета, отчетности и бюджетной классификации. Одной из целей реформы являлось сближение российской системы с международными стандартами финансовой отчетности для государственного сектора и руководством по статистике государственных финансов. В результате данной работы такие части классификации расходов, как разделы-подразделы, а также классификация операций сектора государственного управления, были в значительной степени приведены в соответствие с руководством по СГФ и получили общие единые коды для всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Однако сохраняется ряд проблем, решение которых связано с совершенствованием бюджетной классификации Российской Федерации в части гармонизации ее со статистикой государственных финансов и системой национальных счетов.

В соответствии с требованиями международных стандартов финансовой отчетности консолидированная финансовая отчетность государственного сектора должна содержать информацию не только о финансовом положении и результатах финансовой деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и созданных ими учреждений, но и аналогичную информацию о коммерческих предприятиях, подконтрольных сектору государственного управления. Для того чтобы консолидация всех коммерческих и некоммерческих организаций, входящих в государственный сектор, была возможна, их финансовая отчетность должна составляться по единым правилам.

Она позволит проводить сравнительный анализ финансового положения аналогичных институциональных единиц государственного сектора и других секторов экономики, анализ результатов финансовой деятельности и эффективности управления финансами, сравнительный анализ состояния государственного сектора различных стран за сопоставимые отчетные периоды, оценивать платежеспособность и качество финансового управления Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

В рамках выполнения мероприятий «Дорожной карты» по повышению налогово-бюджетной прозрачности в Российской Федерации ЦФП предложил на основе анализа российской нормативной правовой и методологической базы выявить различия между практикой отнесения институциональных единиц к сектору государственного управления и государственному сектору в рамках составления статистики государственных финансов и статистики национальных счетов в Российской Федерации.

ЦФП предложил также провести анализ российской нормативной правовой базы и требований СГФ-2013 и СНС-2008, касающихся институционального охвата и методики классификации учреждений (предприятий), осуществляющих свою деятельность в Российской Федерации, в частности:

- российской нормативной правовой базы и практики отнесения казенных, бюджетных и автономных учреждений, а также государственных корпораций к сектору государственного управления и государственному сектору;
- различий российской практики и требований методологии статистики национальных счетов с учетом международного опыта ее применения (т.е. сопоставление российской практики, требований СНС и опыта изученных стран);
- институционального состава сектора государственного управления;
- разграничения доходов, получаемых в результате экономических операций, и доходов от переоценки и в связи с событиями, не являющимися экономическими операциями;

- возможностей использования адаптированной к российским условиям методологии СНС и преимуществ ее использования в аналитических целях, а также сложностей в ее применении;

- методологических подходов к отнесению Пенсионного фонда Российской Федерации к сектору государственного управления, либо к государственным корпорациям;

- методологических подходов к критериям отнесения государственных корпораций к институциональным секторам (подсекторам) экономики;

- согласования перечня единиц сектора государственного управления и государственного сектора между федеральными ведомствами (Росстатом, и Минфином России и Минэкономразвития) в целях обеспечения единого охвата этих секторов при формировании СНС и СГФ;

- уточнения пенсий в зависимости от типа программ пенсионного обеспечения (не все должны рассматриваться как социальные пособия, большая их часть должна трактоваться как финансовый актив (обязательство));

- учета произведенных активов (природных ресурсов/недр);

- учета имущества, полученного в обеспечение исполнения обязательств (учета государственных гарантий, оценки и отражения в учете государственных социальных гарантий, которые могут быть источником государственных обязательств).

Кроме того, ЦФП предложил перечень нормативных правовых актов Российской Федерации, касающихся повышения прозрачности в налогово-бюджетной сфере по вопросам, обозначенным в Докладе МФВ, и в которые на этапе реализации рекомендаций МФВ потребуются внесение поправок.

### **Информационно-практический семинар на тему: "Общественные финансы: от реформ к новациям" для сотрудников финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований**

22-24 апреля 2015 г. ЦФП организовал и провел информационно-практический семинар на тему: "Общественные финансы: от реформ к новациям" для сотрудников финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований. На семинаре были рассмотрены следующие вопросы:

1. Бюджетная стратегия РФ
2. Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов
3. Программный бюджет в действии
4. Новации бюджетной классификации
5. Формат бюджетной отчетности в условиях программного бюджета
6. Новые механизмы перечисления межбюджетных трансфертов
7. От налоговых льгот - к налоговым расходам
8. Сбалансированность региональных и местных бюджетов
9. Опыт оптимизации бюджетных расходов в субъектах РФ
10. Открытый бюджет - открытое правительство
11. Механизмы государственно-частного партнерства