

УДК 351.72; 349:336.5

Е.Р. Хамидуллина

Казахский национальный университет им. аль-Фараби, магистрант кафедры гражданского права и гражданского процесса, трудового права юридического факультета, Казахстан, г. Алматы
E-mail: Onlinebeauty@mail.ru

Анализ прозрачности государственных финансов и подотчетности государственных органов в Республике Казахстан

Аннотация: Статья посвящена изучению принципов прозрачности и подотчетности в сфере управления государственными финансами в Республике Казахстан. Проводится оценка эффективности применяемых политик и процедур в сфере государственных финансов в таких областях, как здравоохранение, образование и бюджетная политика страны. На основе Канадского опыта представлен пример лучшего зарубежного опыта по применению и управлению государственными финансами и оценка возможности его использования в Казахстане.

Ключевые слова: прозрачность, подотчетность, транспарентность, бюджетное планирование, индекс открытости бюджета, гражданский бюджет, доступ к информации, бюджетная программа, государственные финансы.

Каждый сознательный и политически активный гражданин безусловно стремится иметь доступ к информации, затрагивающей его права и интересы.

Так часть 3 статьи 18 Конституции Республики Казахстан гласит:

«Государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации» [1]. Но на практике представители власти не всегда стремятся предоставить данные, касающиеся распределения государственных финансов, причин неисполнения бюджета, а также о количестве средств, выделяемых на здравоохранение, образование и социальное обеспечение в конкретных государственных учреждениях. Возможно это скрытое проявление коррупции государственных органов? А может быть не созданы механизмы, позволяющие простому гражданину участвовать в бюджетном процессе и влиять на него? Вопросов много и ответы на них необходимо найти.

«Прозрачность» сферы государственных финансов обеспечивается за счет принципа *транспарентности*, под которым понимается *обязательное опубликование нормативных правовых актов в области бюджетного законодательства, утвержденных бюджетов и отчетов об их выполнении, а также обязательная открытость бюджетного процесса для общества и средств массовой информации*. Принцип *подотчетности*, в свою очередь, определяется следующим: *органы власти должны быть подотчетны обществу и общественным организациям, особенно тем лицам, которые будут затронуты решением или действиями властей*.

Рассмотрим так называемый статус-кво проблемы в Республике Казахстан. В нашей стране не раз проводились как официальные, так и неофициальные исследования в данной сфере, в том числе организовывались экспертные опросы, круглые столы, анкетирование населения, также составлялись так называемые *индексы открытости местных бюджетов*. В обобщенном виде картина полученных результатов выглядит примерно следующим образом:

- в Республике *создана нормативно-правовая база*, посвященная реализации права граждан на доступ к информации. Данный вопрос, во-первых, регулируется Конституцией РК, также освещается в иных законодательных актах. Принцип транспарентности закреплен в статье 4 Бюджетного Кодекса РК [2;3;4;5];

- в целом многие отчеты сходятся во мнении об относительно *низкой степени присутствия элементов прозрачности*, а, следовательно, подотчетности органов власти. При этом наибольшая непрозрачность бюджетной политики выявлена на уровне городов и сельских населенных пунктов, что объясняется низким уровнем контроля соответствующих центральных органов за расходованием бюджетных средств на местах, а также неразвитостью институтов гражданского общества в мелких населенных пунктах [6;7];

- в государстве *создана система электронного правительства*, в рамках которой любой желающий может зайти на сайт Министерства Финансов РК, ознакомиться с основными законодательными актами, посмотреть структуру и сведения о государственном органе, ознакомиться с отчетами об исполнении бюджета, пожаловаться на коррупционные действия отдельных представителей власти и так далее. Кроме всего прочего, с 2011 года на сайте действует новая вкладка – «*Гражданский бюджет*», в которой каждый желающий может посмотреть данные об уплате налогов и план исполнения бюджета на трехлетний период [8];

- в нашей стране наблюдается *низкий уровень гражданской активности населения*, которое «не любит» ходить на выборы, общественные собрания, граждане крайне редко выходят на митинги в защиту своих конституционных прав и свобод. Может это, конечно, и хорошо и поэтому живем мы мирно и стабильно, но в вопросах государственных финансов подобная «аполитичность» может пагубно отразиться на качестве нашего существования. Каждый должен понимать: «финансы государства – это финансы каждого гражданина»;

- многие граждане жалуются на низкий уровень информационной подачи данных, касающихся государственных финансов. Закон «О республиканском бюджете» представляется в виде расчерченной таблицы с великим множеством цифр и граф. Простому человеку, не обладающе-

му специальными юридическими и финансовыми знаниями, никогда в нем не разобраться [9, с.27;10].

Практически еженедельно с экранов телевизоров мы слышим о нехватке средств для финансирования покупки необходимых медикаментов, нецелевом расходовании государственных финансов или неполном освоении бюджетных средств. Все это еще раз говорит о непрозрачности бюджета. К примеру, только в 2011 году не реализованными остались 167 инвестиционных проекта, более 80 миллиардов тенге остались неизрасходованными [11, с. 45]. В результате не были построены новые школы, больницы, водопроводы. Считаем, что в данной ситуации необходим реальный контроль бюджетного процесса со стороны парламентских комитетов. При этом на всех стадиях бюджетного планирования должны быть задействованные люди, обладающие не только знаниями в области финансов, но и разбирающиеся в специфике и особенностях социальной сферы, к бюджетному планированию которой они привлечены. Так в области здравоохранения формировать список подлежащих закупке медикаментов должен медицинский персонал, который специально обучен лекарственному менеджменту и фармаэкономическим методам [12, с. 83].

Для того, чтобы в организациях здравоохранения всегда было необходимое количество детского питания для детей и медикаментов для пациентов, страдающих особыми и редкими видами заболеваний, должен совершенствоваться мониторинг численности льготной категории граждан. В целях обеспечения прозрачности необходимо всю информацию, касающуюся лекарственного обеспечения граждан предоставлять на официальном сайте Министерства Здравоохранения Республики Казахстан [13, с.5].

Во многих организациях образования, в особенности в высших и средних специальных учебных заведениях учащиеся не имеют доступа и не владеют информацией, касающейся льгот и скидок, стипендий и конкурсов международных и национальных организаций и фондов. Считаем, что целесообразнее было бы размещать данную информацию на информационных стендах и сайте организации образования. Кроме этого, кураторы (эдвайзеры) должны информировать студентов об изменениях в законодательстве об образовании, непосредственно касающихся уча-

щихся. Ведь как говорится: «Кто владеет информацией, тот владеет миром!»

Прозрачность, гражданское участие, публичная подотчетность государственных органов обусловлены полнотой и доступностью информации о функционировании публичных институтов. В мире доступу к официальной информации посвящены Рекомендация 2002 г. Комитета министров Совета Европы и открытая в 2009 г. для подписания Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам [14]. Во многих странах в последнее время заговорили об «открытости» бюджета. В 2010 году Международное бюджетное партнерство (ИБР) опубликовало свой индекс открытости бюджета (ИОБ), по оценкам которого показатель ИОБ Казахстана составил лишь 38 из 100. Эта оценка оказалась ниже среднего балла (49) стран СНГ, таких, как Россия и Украина [15]. Думается, представителям власти следует заняться изучением зарубежного опыта по применению и управлению государственными финансами. В России, к примеру, еще в 2004 году было принято постановление Правительства РФ «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», основными задачами которого стали обеспечение взаимосвязи между финансовыми ресурсами государства и получаемыми результатами, а также повышение уровня открытости бюджетного процесса для населения. В США еще в 1966 году начал действовать «Акт о свободе информации», главным положением которого является требование о том, что «любое агентство по запросу заинтересованных лиц должно давать незамедлительный и доступный для любого человека ответ». С развитием сети Интернет и введением электронного документооборота вышел в свет «Акт о свободе информации, находящейся на электронных носителях». И, что примечательно, разработан он был совместно с журналистами, группами по защите прав потребителей и заинтересованными гражданами. Ежегодно правительство США получает около 150 000 запросов населения и тратит около 60 миллионов долларов, отвечая на них. При этом многие активисты настаивают, что данная сумма является издержками свободной нации, которая должна платить за подотчетность Правительства. В связи с этим абсолютно уникальной представляется модель управления

государственными финансами и подотчетности власти в Канаде [16].

В Канаде создана и успешно реализуется на практике нормативно-правовая база законодательства, посвященная праву граждан на доступ к официальной информации, основу которой составляют Закон о доступе к информации (1982 г.), Закон о защите частной информации и документов в электронной форме (2004 г.) и Закон о федеральной подотчетности 2006 года. Согласно последнему закону государственные органы должны оказывать всяческое содействие лицам, запрашивающим информацию. Ответ на запрос должен быть представлен в течение 30 дней. Заявители же, со своей стороны, обязаны уплачивать государственную пошлину в размере 5 долларов и предоставлять достаточный объем сведений сотрудникам организаций, в которые они обращаются.

Кроме всего прочего, на законодательном уровне была учреждена *должность комиссара по доступу к информации*, который наделен полномочиями расследовать жалобы, связанные с нарушением права на доступ к информации, а также готовить ежегодные отчеты по данному вопросу. Комиссар одновременно сочетает в себе функции института досудебного разрешения споров, поскольку обращение заявителя в суд допускается только после специального расследования, проводимого комиссаром. Если заявитель не согласен с результатами расследования, он вправе обратиться в Федеральный суд Канады в течение 45 дней с момента получения результатов рассмотрения комиссаром жалобы. Такая процедура помогает частично разгрузить суды и при этом является действенным механизмом защиты прав граждан.

В целях разъяснения Закона о федеральной подотчетности и стратегии обеспечения транспарентности канадского государства создан специальный сайт по данному вопросу, на порталах которого публикуются годовые, квартальные отчеты государственных структур, касающиеся всех сумм, которые были израсходованы и выплачены должностным лицам. Наряду с этим введены такие должности, как *комиссар по лоббированию*, *парламентский руководитель бюджета* и *аудитор государственных закупок*. Исходя из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что канадские власти достигли определен-

ного успеха в области обеспечения прозрачности государственных финансов. Нам следует учесть полезный зарубежный опыт и создать институт уполномоченного по доступу к информации, разработать и принять специальные законы в данной сфере, а также *популяризировать саму идею права на доступ к информации* [17].

В заключении считаем целесообразным привести ряд рекомендаций по теме:

1) необходимо продолжать проводить исследования, направленные на определение уровня прозрачности распределения и использования государственных финансов. При этом для анализа открытости бюджета необходимо использовать методы и средства анкетирования, интервью и анализа паспорта бюджетной программы;

2) в паспорт бюджетной программы в обязательном порядке должна включаться информация касательно цели, задач, плана мероприятий, стоимости, сроков окончания бюджетной программы, нормативно-правовая база регулирования и источники финансирования;

3) предлагаем создать при областных, городских, представительных органах власти общественные комиссии по контролю целевого расходования бюджетных средств;

4) необходимо планомерно повышать правовую грамотность населения путем размещения на информационных стендах нормативных документов, а также на практике разъяснять применение налогового и бюджетного законодательства;

5) чтобы добиться прозрачности Министерства Финансов, необходимо создать возможность контроля на всех стадиях бюджетного процесса со стороны парламентских комитетов;

6) рекомендуется внести соответствующие параграфы, посвященные основам бюджета в школьные учебники, а также публиковать больше литературы по разъяснению расходования государственных финансов для взрослого населения республики.

Резюмируя все вышесказанное, хочется добавить, что нам следует помнить и понимать неоспоримую истину: *транспарентность и подотчетность власти – это одни из основных характеристик эффективного государственного правления, которое минимизирует коррупцию, улучшает качество государственной власти, а, следовательно, и качество жизни каждого гражданина в нашей стране.*

Литература

1 Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) // БД «Закон».

2 Бюджетный Кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95 – IV // БД «Закон».

3 Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый Кодекс) от 10.12.2008 г. № 99– IV // БД «Закон».

4 Закон Республики Казахстан от 29 ноября 2010 года № 357– IV «О республиканском бюджете на 2011-2013 годы» // БД «Закон».

5 Указ Президента Республики Казахстан от 5 августа 2002 года № 917 «Об утверждении Положения о Счетном комитете по контролю за исполнением республиканского бюджета» // БД «Закон».

6 Постановление Правительства Республики Казахстан от 13 декабря 2010 года № 1350 «О реализации Закона Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2011-2013 годы» // БД «Закон».

7 Постановление Правительства Республики Казахстан от 17 апреля 2009 года № 545 «Об утверждении Правил рассмотрения, отбора, мониторинга и оценки реализации бюджетных инвестиционных проектов» // БД «Закон».

8 Бюджетный гид: Бюджет страны – бюджет каждого // Фонд Сорос-Казахстан. Программа «Прозрачность государственных финансов». ОО «Центр Поддержки Правовых и Экономических реформ». – 2011 г.

9 Сборник отчетов по мониторингу прозрачности бюджета. Материалы семинар-тренинга «Роль НПО и СМИ в повышении прозрачности государственного бюджета». – Тараз: Салык тәртібі, 2004. – 70 с.

10 Абдрахманов С. Прозрачность и подотчетность на местном уровне: проблемы и перспективы // Маслихат и акимат. – 2012. – № 2. – С. 86-90.

11 Омарова Ш.А. Обеспечение прозрачности бюджетного процесса в Республике Казахстан // Вестник академии финансовой полиции. – 2011. – № 1 (13). – С. 45-47.

12 Александр Полторацкий. Проблемы формирования и исполнения бюджета, ориентированного на результат // Маслихат и акимат. – 2012. – № 2. – С. 82-85.

13 Ергожин Д. Служу республиканскому бюджету // Казахстанская правда. – 2009. – 9 июля. – С.5

14 Майкл Д. Открытое правительство или как достичь свободы информации (<http://www.ypc.am/Old/russian/collegues/pressclub/11.1997/5-9.htm>);

15 Смолла Р.А. Право граждан на получение информации: «прозрачность деятельности государственных органов (<http://www.infousa.ru/government/dmpaper10.htm>)

16 Удастся ли российскому Минфину то, что не удалось Минфину США (<http://www.rg.ru/2008/06/24/bor.html>);

17 http://ru.wikipedia.org/wiki/Государственные_финансы.

References

1 Constitutione, Reipublicae Kazakhstan (adoptatus a nationalibus referendum XXX August MC-MXCIV) // DB «legis.»

2 Budget Codex Republica, de Kazakhstan datas December IV, MMVIII № XCV - IV // DB «Legem».

3 Codex Republica, de Kazakhstan est «De tributis ceterisque precesiones stipendia praevisio-nem» (Tax Code) of 10.12.2008 № XCIX - IV // DB «Legem».

4 Legem Republica, de Kazakhstan ut de No-vember XXIX, MMX № CCCLVII - IV «De Republican Donec pro 2011-2013 // DB» Legem «.

5 Praeses Republica, de Kazakhstan datas Au-gust V, MMII № CMXVII «Super probatio Rationes Committee pro Control super Supplicii de Republican Donec» // database «legis.»

6 Gubernationis Republica, de Kazakhstan datas December XIII, MMX № MCCCL «In exsequen-

dam legis Republica, de Kazakhstan» Super popu-larem budget pro 2011-2013 «// database» legis. “

7 Gubernationis Republica, de Kazakhstan da-tas Aprilis XVII, MMIX № DXLV «In approbatio-ne considerationis, delectu, magna et perpensa est sumptus of investment projects» // database «legis.»

8 Budget Guide: De patriae budget - praevisio-nem pro singulis // velut soros Foundation-Kazakh-stan. The «Pelluciditas pecuniae publicae.» «Cen-trum pro Legal et oeconomicas reformat.» - MMXI

9 Collectio magna Nuntiatius budget diapha-neitatem. Materials Seminar «munus NGOs et me-diorum promovere diaphaneitas de statu budget.» - Taraz. - «Salyқ tәrtibi», MMIV - LXX.

10 Abdrakhmanov C. Pelluciditas et account-ability ad eius loci editior problemata et expectatio-nes // Maslikhat et akimat. - MMXII. - № II. - Cum. 86-90.

11 Omarova Sh Prospicere claritatem budget processus in Republica, de Kazakhstan // Acta Fi-nancial Police Academy. - MMXI. - № I (XIII). - Cum. 45-47.

12 Alexander Poltoratsky. Problems formationis et exsequendam budget Proventus // Maslikhat et akimat. - MMXII. - № II. - Cum. 82-85.

13 Yergozhin D. serviens Republic Donec // Ka-zakhstan in sanctis eius. - MMIX. - July IX. - P.5

14 Michael D. Patefacio Government, vel quo-modo assequi libertatem docuit (<http://www.ypc.am/Old/russian/collegues/pressclub/11.1997/5-9.htm>);

15 R. Smalley Ius cives ad certior fiat, «diapha-neitas publicae corporum (<http://www.infousa.ru/government/dmpaper10.htm>);

16 Velle Russian Oeconomi Ministry id parum US Thesauro (<http://www.rg.ru/2008/06/24/bor.html>);

17 <http://ru.wikipedia.org/wiki>

Е.Р. Хамидуллина

Қазақстан Республикасының мемлекеттік қаржылардың айқындылығын және мемлекеттік органдардың есеп берушілігінің анализі

Бұл мақалада Қазақстан Республикасының мемлекеттік қаржы саласының айқындылық және есеп берушілік сұрақтары бойынша анализ жасалады. Бұл салада жаңа методологиялық тәсілдемелер, идеялар, өңдеулер туралы зерттеліп жатыр. Шетелдік тәжірибенің игеру негізінде деңгей көтерудің айқындылық саласын мемлекеттік қаржылармен басқаруды ұсынады.

Түйін сөздер: есеп берушілік, бюджет қаражатының ашықтығы, бюджеттік жоспарлау, бюджеттің ашықтығы индексі, азаматтық бюджет, ақпаратқа шығу мүмкіндігі, бюджет бағдарламасы, мемлекеттік қаржы.

E.R. Hamidullina

Analysis of state financing transparency and state authorities accountability in the Republic of Kazakhstan

The main body of this article is the analysis of a current situation about transparency and accountability in the sphere of state financing in the Republic of Kazakhstan. New methodological approaches, ideas and developments in this sphere are researched. On the basis of foreign experience studying certain recommendations are given. They concern increasing the level of transparency in the sphere of state financing management.

Keywords: accountability, transparency, budgetary planning, budget transparency index, civil budget, access to information, budget program, public finance.

Научный руководитель: к.ю.н., и.о. доцента кафедры гражданского права и гражданского процесса, трудового права юридического факультета КазНУ им. аль-Фараби Дошанова А.С.