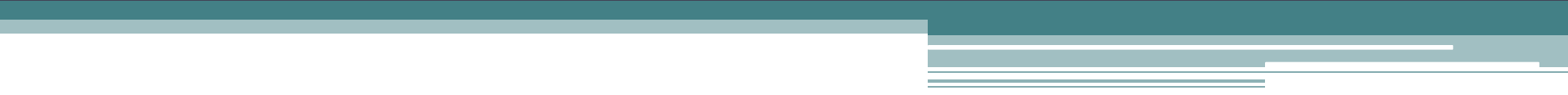


Прозрачность бюджета и бюджетного процесса в Республике Таджикистан



Основные направления бюджетной прозрачности

«Доступность информации для общественности»



«Открытость бюджетных процессов»



«Гарантии достоверности»



«Четкость функций и обязанностей»



Принципы открытых государственных данных:

- Полнота.
- Первичность.
- Актуальность.
- Доступность.
- Машиночитаемость.
- Отсутствие разграничения доступа.
- Данные в открытых форматах.
- Без лицензий.



Исследование открытости бюджета 2012

Таджикистан

Как обстоят дела в Таджикистане по сравнению со странами соседями?

| | |
|-----------------------|----|
| Азербайджан | 42 |
| Грузия | 55 |
| Казахстан | 48 |
| Кыргызская республика | 20 |
| Монголия | 51 |
| Россия | 74 |
| Таджикистан | 17 |
| Украина | 54 |

Исследование открытости бюджета 2012 Таджикистан

Насколько увеличился объем информации, предоставляемой правительством в восьми основных бюджетных документах в Таджикистане? (оценивается от 0 до 100)

| | 2010 | н.д. |
|---|-------------|-------------|
| Предварительный проект бюджета | 2012 | 0 |
| Проект бюджета исполнительной власти | 2010 | н.д. |
| | 2012 | 3 |
| Утвержденный бюджет | 2010 | н.д. |
| | 2012 | 100 |
| Гражданский бюджет | 2010 | н.д. |
| | 2012 | 0 |
| Отчет в середине года | 2010 | н.д. |
| | 2012 | 79 |
| Полугодовой отчет | 2010 | н.д. |
| | 2012 | 0 |
| Годовой отчет | 2010 | н.д. |
| | 2012 | 60 |
| Аудиторский отчет | 2010 | н.д. |
| | 2012 | 14 |

Уровень бюджетного контроля и участия общественности в Таджикистане по сравнению с соседними странами

| Страна | Прочность законодательной власти | Прочность Главного органа финансового контроля | Участие общественности |
|-----------------------|----------------------------------|--|------------------------|
| Азербайджан | Средний уровень | Низкий уровень | Низкий уровень |
| Грузия | Высокий уровень | Высокий уровень | Средний уровень |
| Казахстан | Высокий уровень | Низкий уровень | Низкий уровень |
| Кыргызская республика | Средний уровень | Средний уровень | Низкий уровень |
| Россия | Высокий уровень | Высокий уровень | Низкий уровень |
| Украина | Высокий уровень | Высокий уровень | Низкий уровень |
| Монголия | Высокий уровень | Высокий уровень | Низкий уровень |
| Таджикистан | Средний уровень | Высокий уровень | Низкий уровень |

Доступность информации для общественности

Анализ законодательства

Закон РТ «**О праве на доступ к информации**» (принят в 2008 году за № 411)

Цель закона. Главной целью данного закона является создание правовых условий для реализации права каждого гражданина на свободное осуществление поиска и получение информации, а также обеспечение информационной открытости деятельности органов государственной власти, органов поселкового и сельского самоуправления.

Статьи, раскрывающие права на доступ к информации. В статье 5 данного закона установлены те виды информации, доступ к которым не может быть ограничен. В частности, доступ не может быть ограничен к следующим видам информации:

- законам, иным нормативным правовым актам, которые в соответствии с законодательством Республики Таджикистан подлежат обязательному опубликованию;
- информации о чрезвычайных ситуациях (происшествиях, катастрофах, стихийных бедствиях), угрожающих безопасности и здоровью граждан, их официальных прогнозах: экологической, метеорологической, демографической, санитарно-эпидемиологической и другой информации, необходимой для обеспечения безопасности граждан, населенных пунктов, производственных и иных объектов;
- информации о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых гражданам, должностным лицам и организациям;
- информации о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина, а также прав и законных интересов юридических лиц;
- информации о деятельности органов и организаций, их должностных лиц.
- В статье 14 настоящего закона дается перечень информации ограниченного доступа, а также те виды информации, которые не подлежат предоставлению по запросам. Это та информация, которая регулируется законодательством о государственной тайне и иными нормативно-правовыми актами отношения в области защиты государственных интересов.

Доступность информации для общественности

Анализ законодательства

Закон РТ «**О периодической печати и других средствах массовой информации**» принят 19 марта 2013 года за №961.

Цель закона. Формально в законе не указана цель, но в тексте закона отмечается, что закон устанавливает организационно-правовые основы деятельности периодической печати, и других средств массовой информации, государственные гарантии их свободы и регулирует отношения, связанные с ними.

Статьи, раскрывающие права на доступ к информации. Данный закон также предоставляет гражданам право на получение информации.

- Статья 23 настоящего закона гласит: «Любое лицо имеет право на получение достоверной информации через средства массовой информации о деятельности государственных органов, организаций и их должностных лиц. Государственными органами, организациями и их должностными лицами безотлагательно предоставляется срочная информация, имеющая общественное значение, не входящая в перечень сведений, составляющих государственную тайну и других сведений, защищаемых законом и не требующая дополнительного изучения».

Доступность информации для общественности

Анализ законодательства

Закон РТ «**О нормативных правовых актах**» принят 26 марта 2009 года за № 506.

В данном законе, так же как и в законе, указанном выше, не указана цель, но определен предмет регулирования и сфера действия этого закона, в котором говорится, что настоящий закон регулирует отношения в сфере правотворческой деятельности и определяет ее основные принципы, понятия и виды нормативных правовых актов, их соотношение между собой, общий порядок их разработки, принятия, опубликования, действия, толкования и систематизации, а также способы разрешения юридических коллизий.

Статьи, раскрывающие права на доступ к информации. Статья 3 настоящего закона определяет принципы осуществления законотворческой деятельности, одним из которых является гласность и учет общественного мнения. Статья 4 данного закона полностью расписывает правила обеспечения гласности в правотворческой деятельности. В статье 6 настоящего закона установлены общие требования к нормативно правовым актам, одним из которых является опубликование нормативных правовых актов и информирование о них масс.

- Данный закон исключительно важен с точки зрения понимания, какие именно материалы, связанные с Законом «О государственном бюджете Республики Таджикистан» на очередной год, должны быть опубликованы. Статья 36, «Примечания и приложения» данного закона говорит, что приложение, поясняющее и дополняющее содержание нормативного правового акта, является, по существу, его составной частью, вынесенной для удобства на отдельные листы.
- Поскольку Закон в статье 52 требует обязательного опубликования всех нормативных правовых актов, и при этом официальное опубликование нормативного правового акта в неполном изложении не допускается, то это означает, что Закон «О государственном бюджете» должен быть опубликован не только в том виде, в котором он имеется на сайтах, но и с учетом всех прилагаемых к нему таблиц.
- В то же время пояснительные таблицы, которые предоставляются совместно с проектом Закона «О государственном бюджете», не имеют формальных отсылок в законе, как требует Закон «О нормативных правовых актах», что может стать определяющим фактором при принятии решений публиковать Закон «О государственном бюджете» или нет.

Доступность информации для общественности

Анализ законодательства

Закон РТ «О государственных финансах РТ»

Новая редакция данного закона принята от 28 июня 2011 года за № 723.

Цель закона. Главной целью данного закона является определение правовых основ организационных принципов управления государственными финансами, систематизация бюджета и его классификации, составление, формирование, распределение и использование централизованных денежных средств, регулирование финансовых межбюджетных отношений и установлении места органов власти и государственного управления и местных органов государственной власти, а также других участников бюджетного процесса в подготовке, рассмотрении проектов бюджетов, составлении и утверждении отчетности и контроле над их исполнением.

Статьи закона в отношении процедур публикации информации. В отношении годового отчета об исполнении государственного бюджета в данном законе в главе 13 прописаны процедуры по его составлению, а также требования к содержанию, то есть перечислен ряд пунктов, которые должны быть отражены в отчете. Также законом установлены сроки публикации годового отчета об исполнении государственного бюджета в средствах массовой информации – после его утверждения в Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан.

- В статье 62 данного закона предусмотрен период публикации в средствах массовой информации квартальных отчетов об исполнении государственного бюджета не позднее 2 месяцев после завершения упомянутого квартала. Министерство финансов размещает квартальные отчеты об исполнении государственного бюджета на своем официальном веб-сайте, которые содержат бюджетные показатели в виде таблиц.

Предоставление бюджетной информации на веб-сайте и в прессе

- Доступ общественности к налоговой отчетности прописан в **Налоговом Кодексе РТ**, введенном в действие с 1 января 2013 года.
- В статье 88 установлены период опубликования отчетов о деятельности налоговых органов и перечень необходимой информации, которая должна содержаться в данных отчетах.
- Опубликование отчетов предусмотрено данным кодексом только на официальном веб-сайте Налогового комитета РТ.
- Однако на сайте Налогового комитета такие отчеты отсутствуют, также там нет бюджетной информации.
- Аналогичная ситуация и на сайте Таможенной службы.

Предоставление бюджетной информации на веб-сайте и в прессе

- Министерство финансов публикует значительный объем информации на своем сайте (www.minfin.tj).
- С точки зрения обеспечения бюджетной прозрачности важным является предоставление текста Закона «О государственном бюджете Республики Таджикистан» на очередной финансовый год,
- Информации по внутреннему аудиту, финансовом контроле и государственном долге.
- Предоставлена обширная информация о проводимых реформах в системе государственных финансов.
- В отношении информации по бюджету предоставлены квартальные и годовые отчеты по исполнению бюджета.
- Однако необходимо отметить, на сайте не существуют никаких данных о текущем бюджете и прогнозных показателях на следующие годы.
- Здесь необходимо подчеркнуть, что только сайт министерства финансов является источником бюджетной информации. Ни сайты вышеуказанных ведомств, ни сайт МН МО РТ Республики Таджикистан не содержит информацию ни об исполнении бюджета, ни о прогнозных значениях.

Открытость бюджетных процессов

Анализ законодательства

Закон РТ «О государственных финансах РТ»

- **Статьи закона в отношении прозрачности бюджетных процессов.** В статье 8 данного закона изложены принципы системы государственного бюджета Республики Таджикистан, где говорится о гласности бюджетов, что означает обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, доступность иных сведений о бюджетах, за исключением сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, а также обязательную открытость бюджетного процесса для общества и средств массовой информации.
- Однако, в отношении открытости бюджетного процесса необходимо отметить следующие проблемы прозрачности бюджетных процессов:
- Отсутствуют детальные законодательные положения по общественным бюджетным слушаниям, раскрывающие статью 8, как на национальном, так и на местных уровнях.
- Низкий уровень участия МН МО РТ в формировании бюджетных приоритетов.
- Отсутствие ясности в процессе формирования бюджетных приоритетов и достижении их соответствия стратегическим приоритетам.
- Происходит снижение прозрачности вследствие неполной проработки вопросов внедрения программного бюджетирования.
- Процедуры расходования средств Стабилизационного фонда развития экономики четко не прописаны.
- На местном уровне существуют проблемы при разработке текущего и среднесрочного бюджета, что потенциально усиливает непрозрачность бюджета.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОВЫШЕНИЮ БЮДЖЕТНОЙ ПРОЗРАЧНОСТИ И УЛУЧШЕНИЮ ДОСТУПА ОБЩЕСТВЕННОСТИ К БЮДЖЕТНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Доступность информации для общественности

Рекомендации в отношении повышения доступности информации общественности необходимо рассматривать через призму двух направлений:

- изменения в законодательстве, регулирующем доступ информации для общественности;
- проведение мероприятий по улучшению качества бюджетной информации на государственных сайтах и ее своевременному предоставлению



Анализ законодательства Выводы. Рекомендации

- Основные законы по данному направлению устанавливают положения по предоставлению бюджетной информации общественности, однако нет четкости и акцентированности в законах относительно предоставления бюджетной информации для населения.
- Представляется, что в статье 5 закона «О праве доступа к информации», учитывая общественную значимость и важность бюджетной информации, необходимо указать, что доступ именно к бюджетной информации не может быть ограничен за исключением случаев, когда представляет собой государственную тайну.
- При этом в законе «О государственной тайне» необходимо дать исчерпывающий список закрытой бюджетной информации.
- Аналогичным образом необходимо дополнить статью 23 Закона «О периодической печати и других средствах массовой информации».
- В отношении законодательства, которое регулирует доступ общественности к бюджетной и другой информации необходимо исключить законодательную практику в Республике Таджикистан, которой предусматривается, что НПА **могут быть** опубликованы. Необходимо изменить такие положения на фразу **«должны быть»** опубликованы.
- Необходимо обеспечить, чтобы был упрощен доступ к НПА, определенным статьей 38 Закона «О нормативных правовых актах»

Анализ законодательства

Выводы. Рекомендации

- Исключительно важным является то, что при подготовке Закона «О государственном бюджете» на очередной финансовый год, необходимо следовать технике подготовки законопроекта установленной Законом «О нормативных правовых актах». Прилагаемые таблицы к проекту Закона «О государственном бюджете» Республики Таджикистан на очередной финансовый год являются по сути составной частью данного закона, однако формальное незначительное нарушение требований пунктов 4-6 статьи 36 Закона о нормативных правовых актах может создать ситуацию, когда разработчики откажутся опубликовать все приложения.
- Поскольку Закон «О государственных финансах» не дает четкого перечня информации, которая должна содержаться в отчетах об исполнении бюджета, является целесообразным дополнить статью 62 минимальными требованиями о перечне информации, публикуемом в квартальных и годовых отчетах.
- Целесообразно дополнить Закон «О государственных финансах» по вопросу общественных слушаний по бюджетным вопросам.
- Прозрачность Стабилизационного фонда развития экономики. Процедуры формирования и использования Стабилизационного фонда развития экономики не достаточно проработаны на законодательном уровне. Учитывая размеры этого фонда, желательно, чтобы данный фонд подпадал под методы бюджетного регулирования, то есть процедуры его формирования и расходования определялись на законодательном уровне.

В заключении

- В Республике Таджикистан уже заложен достаточно заметный фундамент в законодательной сфере по вопросам доступа общественности к информации, в том числе и бюджетной. Однако практика еще заметно отстает от принятых законов.
- Реализация усилий по повышению бюджетной прозрачности приносит значительные выгоды всему обществу, населению, гражданскому обществу и органам государственной власти (и Правительству и МН МО РТ)
- Получая информацию о бюджете и используя её, население, тем самым реализует свое право на осуществление государственной власти. Организации гражданского общества, имея доступ к бюджетной информации, получают возможность лучше представлять и защищать интересы социальных слоёв, которые они представляют.
- МН МО РТ наряду с Президентом РТ, представляя интересы народа, создавая механизмы раскрытия бюджетной информации, тем самым создает каналы обратной связи и обеспечивает лучшее представительство интересов населения в вопросах управления государством. Создавая партнерство с организациями гражданского общества по вопросам анализа бюджетной политики МН МО РТ, таким образом, оказывает содействие в становлении независимой экспертизы бюджета, обеспечивая площадку для обсуждения важнейших вопросов социально – экономического развития.