

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Климанов В.В., Михайлова А.А.

**Повышение открытости бюджета как элемент
государственного управления**

Москва 2019

Аннотация. В представленной работе была определена роль открытости бюджета в социально-экономическом развитии государства, изучены теоретические особенности использования бюджета в государственном управлении; проведена систематизация зарубежного опыта по внедрению открытости бюджета, также проанализирована степень влияния прозрачности государств; проведен анализ отечественного опыта по внедрению системы прозрачности бюджета, бюджета для граждан, народного бюджета, инициативного бюджета и партисипаторного бюджетирования на федеральном и региональном уровнях; выявлены позитивные и негативные последствия повышения открытости бюджета на различные процессы в системе государственного и муниципального управления для Российской Федерации.

Ключевые слова: открытость бюджета, прозрачность бюджета, бюджет для граждан, электронный бюджет, Международное бюджетное партнерство.

Климанов В.В. заведующий кафедрой государственного регулирования экономики ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Михайлова А.А. доцент кафедры государственного регулирования экономики ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2018год

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1 Роль открытого и прозрачного бюджета в социально-экономическом развитии государств.....	5
2 Опыт Российской Федерации в области внедрения системы открытого бюджета на федеральном и региональном уровнях.....	11
3 Рекомендации по применению инструментов повышения открытости и прозрачности бюджета	22
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	25
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	27

ВВЕДЕНИЕ

В последние годы в России, вслед за другими странами, происходит увеличение открытости бюджетов разных уровней, которое сопровождается, с одной стороны, позитивными откликами на данный процесс в самих органах государственного и муниципального управления, а с другой – «молчаливым» противодействием в лице отдельных государственных структур или должностных лиц. При этом научные оценки последствий повышения открытости бюджета в части его влияния на разных акторов, социальные группы, государственные органы и хозяйствующих субъектов в отечественной литературе отсутствуют. Преобладают работы, лишь адаптирующие существующие международные методики к российским условиям.

Исследование базировалось на методологиях ряда международных организаций, в первую очередь, Международного бюджетного партнерства, а также Международного валютного фонда и Организации экономического сотрудничества и развития. В ходе работы использованы эконометрические и статистические методы, включающие в себя анализ временных рядов и пространственных выборок, выявлены корреляционные зависимости показателей открытости бюджета, с одной стороны, и различных показателей социально-экономического развития и состояния системы государственного управления, с другой стороны.

1 Роль открытого и прозрачного бюджета в социально-экономическом развитии государств

Последние два десятилетия интерес к содействию открытости и прозрачности в формировании государственного бюджета значительно вырос. Это привело к возникновению инициатив, направленных на развитие прозрачности, подотчетности и участия общественности в бюджетном процессе.

Российская Федерация с 2006 г. является участницей Программы по оценке государственных расходов и финансовой отчетности Международным бюджетным партнерством (далее – МБП), общественной организации, созданной в 1997 г. в составе неправительственной организации «Центр по бюджету и приоритетной политике». Основная цель деятельности МБП – сделать бюджетные системы стран более прозрачными и подотчетными общественности.

МБП осуществляет деятельность по пяти направлениям:

- выстраивание бюджетного анализа с учетом повышения навыков посредством технической помощи и обучения;
- оценка и увеличение прозрачности и подотчетности бюджета, возможность участия в бюджетном процессе социума;
- оказание финансовой помощи сильным и устойчивым организациям с целью их работы в направлении общественных финансов и бюджета;
- информирование гражданского общества о бюджетной работе с постоянным расширением обмена знаниями между гражданским обществом и иными заинтересованными общественными финансовыми организациями;
- выстраивание региональных и международных бюджетных сетей.

МБП выделяет основные положительные эффекты, к которым приводит открытость бюджета.

Во-первых, сокращается уровень коррупции.

Во-вторых, открытый бюджет признается инструментом, который позволяет соединить ресурсы и стратегические приоритеты. Данное условие особенно важно при переходе на программный бюджет. Расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с 2014 г. разделены, в том числе, по программам, подпрограммам и мероприятиям.

В-третьих, в условиях открытости бюджета появляются большие возможности у государства по маневрированию государственным долгом

В-четвертых, открытый бюджет обеспечивает взаимодействие власти и граждан, что приводит к повышению уровня доверия.

Мировая практика показывает, что открытость бюджета приводит к сокращению уровня коррупции. Так, Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 2014 г. №226 был введен в действие «Национальный план противодействия коррупции на 2014 – 2015 гг.», а позднее был принят Указ Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. №364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции». В соответствии с этими указами в частности стал осуществляться контроль за соблюдением принципа открытости, прозрачности и безвозмездного доступа к информации о контрактной системе в сфере закупок.

Немаловажную роль в обеспечении соблюдения открытости бюджета играют законы о бюджетной ответственности, принятые в 1990-е гг. в ряде промышленно-развитых стран в качестве постоянных институциональных механизмов, которые призваны обеспечить прозрачность и открытость бюджета и бюджетного процесса. Принципы бюджетной ответственности, взятые в качестве основы для деятельности органов власти в развитых странах, предусматривают среди прочего и обеспечение соблюдения правил и принципов прозрачности бюджета. Позднее действие этих законов распространилось на страны Европы, Латинской Америки и Азии.

Мировой опыт свидетельствует, что участие общественности в бюджетном процессе, открытость в государственном секторе являются необходимым условием продуманной экономической стратегии государства.

Впервые участвуя в рейтинге МБП по открытости бюджета в 2006 г., Российская Федерация набрала 47 баллов и заняла 27-е место из 59 стран-участниц обзора, по градации индекса бюджетной открытости это был недостаточно удовлетворительный уровень. Но в результате проводимой политики в данной сфере уже в 2015 г. Российская Федерация набрала 74 балла и заняла 11-е место из 102 стран-участниц обзора, что по градации индекса бюджетной открытости характеризуется как значительный уровень. Однако в 2017 г. Российская Федерация ослабила свои позиции и спустилась на 15-е место из 115 стран в итоговом рейтинге, набрав 72 балла [1].

Президентом и Правительством Российской Федерации была поставлена задача дальнейшего роста бюджетной открытости и прозрачности, но возникает вопрос, нужно ли соблюдать принципы открытости по отношению ко всему объему бюджетных расходов. В соответствии с международными требованиями к обеспечению открытости бюджета на территории Российской Федерации введено в действие «Руководство по

обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере», разработанное и утвержденное Международным валютным фондом (далее – МВФ), принятое в 2001 г.[2].

В части повышения открытости и прозрачности бюджета действуют всемирно признанные международные документы.

Основными международными документами в области повышения открытости и прозрачности признаются:

- Кодекс надлежащей практики прозрачности бюджетно-налоговой сфере Международного валютного фонда;
- Оптимальная практика Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) с целью обеспечения прозрачности бюджета;
- Руководство по обеспеченности прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ.

Кодекс надлежащей практики прозрачности бюджетно-налоговой сфере МВФ охватывает не только общие принципы открытости бюджетных процессов, но и содержит конкретные рекомендации для обеспечения прозрачности. Основные положения Кодекса МВФ по надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере включают в себя [3]:

- четкость функций и обязанностей;
- открытость бюджетных процессов;
- доступность информации для общественности;
- гарантии достоверности.

Данный кодекс является основополагающим документом в части прозрачности бюджета. Именно Кодекс МВФ послужил основой формирования добровольной программы по подготовке оценок прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, так называемых модулей Докладов о соблюдении стандартов и кодексов.

Создание государственных стандартов финансовых данных является ключом к повышению доступности, точности и полезности информации о федеральных расходах.

В России необходимость обеспечить большую прозрачность и открытость бюджетного процесса для граждан стала обозначаться в документах Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, начиная с начала 2010-х гг. На федеральном и региональном уровнях стали предприниматься меры по повышению открытости бюджета. Появились научные публикации, проводящие анализ методологических вопросов определения открытости бюджета, а также обобщение опыта открытости бюджета на региональном уровне.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации принцип прозрачности (открытости) бюджета перечислен в составе других 12 принципов бюджетной системы и закреплен в статье 36 в качестве одного из основных принципов построения бюджетной системы Российской Федерации. Он означает, что проекты бюджетов, внесенные в законодательные органы государственной власти, утвержденные бюджеты и отчеты об их исполнении должны быть доступны для общества и средств массовой информации, а также должна соблюдаться стабильность и преемственность бюджетной классификации, а секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

На основании статьи 18 БК Российской Федерации к бюджетной классификации относится группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которая используется непосредственно для составления бюджетов и их исполнения, для введения бюджетного учета, а также для составления финансовой отчетности.

В последние два десятилетия международные организации заинтересованы в бюджетной прозрачности, которая способствует доступу общественности к информации о бюджетах, государственной политике и финансовой деятельности правительств, чтобы сделать эти аспекты доступными для граждан [4]. Прозрачность бюджета оказывает влияние на формирование политического процесса и работу правительства [5].

Бюджетные системы стран мира имеют свои исторически сложившиеся особенности, которые обусловлены в первую очередь государственным устройством, а также территориально-административным делением и уровнем развития экономики.

Центр по бюджету и приоритетной политике (Вашингтон, США) и МБП сотрудничают со специалистами по финансовому анализу и проводят совместные оценки прозрачности бюджетов разных стран. МБП регулярно выпускает так называемый Индекс открытости бюджета (далее ИОБ) более чем ста стран мира. Рейтинг страны по ИОБ является некой оценкой того, насколько открытыми и прозрачными являются бюджетные данные. ИОБ представляет собой показатель в пределах от 0 до 100 баллов. Методология расчета индекса несущественно корректировалась за рассматриваемый период, таким образом, можно говорить о сопоставимости данных. Показатель ИОБ государства отражает своевременность и полноту общедоступной бюджетной информации по восьми основным бюджетным документам: предварительное бюджетное заявление, проект бюджета исполнительной власти, утвержденный бюджет, бюджет для граждан, текущие отчеты об исполнении бюджета, полугодовой обзор, годовой отчет, аудиторский отчет [6].

Кроме собственно бюджетной прозрачности, при расчёте ИОБ учитывается участие общественности в бюджетном процессе, а также наличие процедур внешнего и внутреннего аудита в бюджетном процессе.

30 января 2018 г. МБП (*International Budget Partnership*) огласило результаты уже шестого по счету обследования открытости бюджета стран мира (предыдущие обследования проводились в 2006, 2008, 2011, 2012 и 2015 гг.), представив широкой общественности ИОБ (*Open Budget Index*) – 2017, результаты которого оказались для Российской Федерации ниже, чем было запланировано. По сравнению с оценкой 2015 г. (74 из 100 возможных баллов и 11-е место в рейтинге) по результатам нового рейтинга Российская Федерация потеряла 2 балла и 4 позиции в рейтинге, что достаточно печально, если учесть усилия финансовых органов, прежде всего Минфина России, направленные на реализацию задач по повышению открытости бюджета [7].

Шестой раунд ИОБ в 2017 г. оценил 115 стран на шести континентах. Охват опроса был расширен и включал 13 стран в первый раз, включая некоторые страны с развитой экономикой, такие как Япония и Австралия, развивающиеся страны, такие как Кот-д'Ивуар и Парагвай, и другие государства, такие как Сомали и Южный Судан.

За период с 2010 по 2017 гг. уровень открытости и прозрачности бюджетной системы в различных странах изменился. В 2017 г. достаточного существенного уровня по ИОБ достигли следующие страны: Новая Зеландия (89 баллов), ЮАР (89 баллов), Швеция (87 баллов), Норвегия (85 баллов) и Грузия (82 балла). Значительный рост ИОБ с 2015 по 2017 гг. можно проследить в таких странах, как Грузия (с 66 до 82 баллов) и Мексика (с 66 до 79 баллов). По сравнению с 2015 г. балльная оценка у ряда стран снизилась: США (77 баллов), Франция (74 балла), Великобритания (74 балла), Россия (72 балла), Перу (73 балла).

Результаты рейтинга 2017 г. показали, что многие правительства во всем мире представляют меньше информации о том, как они повышают и тратят государственные деньги. После 10 лет неуклонного прогресса исследование 2017 г. показало умеренное снижение средних показателей прозрачности мирового бюджета - с 45 в 2015 г. до 43 в 2017 г. из 102 стран, которые были опрошены в обоих раундах (баллы из возможных 100). Это резко контрастирует со средним увеличением примерно на два пункта, задокументированных среди сопоставимых стран в каждом раунде опроса в период с 2008 по 2015 гг.

Во всем мире наблюдается снижение доверия общественности к правительству, отчасти из-за случаев, связанных с коррупцией, а также из-за резкого увеличения

неравенства. Более того, в разных странах сокращается гражданское пространство, налагаются ограничения и запреты на свободную публикацию СМИ и преследуются по законам те, кто стремятся привлечь правительство к ответственности.

Кроме того, Обзор 2017 г. включает в себя расширенную оценку того, предоставляют ли правительства официальные возможности для граждан и организаций участвовать в бюджетных решениях и надзоре, а также новые модели участия общественности в бюджетном процессе, где рассматривается роль и эффективность законодательных органов и высших органов аудита в бюджетном процессе [8].

При составлении Индекса открытости бюджета экспертно оцениваются три компонента: доступность информации о бюджете для общественности; возможности для общественности участвовать в бюджетном процессе; роль и эффективность официальных контрольных организаций, включая законодательный орган власти и высший орган государственного аудита [9].

Результаты для каждой страны основаны на анкете, включающей 145 вопросов, ответы на которые Международное бюджетное партнерство получает от исследователей, работающих в негосударственных организациях и академических учреждениях.

Вопросы, включенные в оценку открытости бюджета, основаны на общепринятой лучшей практике управления государственными финансами. Так, оценивается доступность информации о бюджете для общественности путем рассмотрения своевременного выпуска и содержания восьми ключевых бюджетных документов, которые страна должна публиковать на разных этапах бюджетного процесса. Многие из этих критериев взяты из рекомендаций, подготовленных ведущими международными организациями МВФ, Всемирного банка, ОЭСР, Международной организации высших органов финансового контроля ИНТОСАИ. Документы, которые анализируются, находят конкретное проявление в каждой стране по-своему. Поэтому не всегда привычно воспринимать, например, что бюджетное предложение исполнительного органа власти – это всего-навсего проект бюджета [10].

Повышение прозрачности и открытости в настоящее время являются одним из трендов мирового развития в целом. Страны мира уже имеют обширный опыт в области раскрытия информации о бюджете, подготовки бюджетов для граждан, вовлечения граждан к участию в бюджетном процессе. Данный опыт можно использовать для накопления, хранения и актуализации соответствующей информации для ее дальнейшего использования в целях адаптации и внедрения в бюджетную практику Российской Федерации.

Каждая страна с переходной экономикой находится на своем этапе разработки законодательной базы для бюджетного процесса, но при проведении налогово-бюджетной политики и осуществлении контроля за исполнением бюджета возникают трудности.

Кроме того, без адекватного доступа к формальным и неформальным средствам воздействия на бюджет широкая общественность не сможет представить правительственным лицам, принимающим решения, разнообразие мнений для обеспечения разработки бюджетной политики на основе полной информации и отражении национальных приоритетов. Наконец, без надлежащих полномочий, сферы действия и ресурсов формальные надзорные учреждения не могут эффективно выполнять свои задачи и обеспечивать собираемость и расходование государственных средств в предназначенном порядке.

Инициативы открытости и прозрачности бюджета относятся к различным этапам бюджета: от планирования до исполнения и аудита. Этот обзор в первую очередь рассматривает «инициативы под руководством граждан». Эти последние инициативы, как правило, разработаны и осуществляются национальными, региональными или местными органами власти. «Инициативы под руководством граждан», как правило, исходят от организаций гражданского общества или общественных движений и могут работать совместно с государством (например, публикуют понятные и доступные версии государственного бюджета) или в конфронтации взглядов (именование и осуждение публичных должностных лиц, признанных виновными в нерациональном распределении государственных средств).

2 Опыт Российской Федерации в области внедрения системы открытого бюджета на федеральном и региональном уровнях

Термин «прозрачность бюджета» был обнаружен в региональных актах (см., например, Постановление Правительства Мурманской области от 29 сентября 2016 г. №479-ПП «Об обеспечении прозрачности (открытости) бюджетного процесса в доступной и понятной для граждан форме», Приказ министра финансов Московской области от 29 декабря 2016 г. №23П-381 «Об организации проведения оценки уровня открытости бюджетных данных в муниципальных образованиях Московской области») буквально в считанных случаях, причем одновременно использовался и термин «открытость» как синоним.

В настоящее время под принципом прозрачности (открытости) понимается в соответствии с указанной статьей Бюджетного кодекса Российской Федерации:

1) обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;

2) обязательная открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией);

3) обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы Российской Федерации;

4) стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

Прозрачность (открытость) формирования и расходования бюджетных средств принято называть одним из основополагающих принципов управления публичными финансами, а прозрачность бюджетов всех уровней считать главной характеристикой для определения уровня развитости бюджетной системы государства [11].

В таблице 1 представлена эволюция понимания бюджетной открытости в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Таблица 1 – Принципы бюджетной открытости в Бюджетном кодексе Российской Федерации

Принцип	Годы	Нормативный правовой акт, закрепляющий принцип	Содержание принципа
Гласность	1998-2007	Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 № 145-ФЗ	Обязательное опубликование в открытой печати утвержденных 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; обязательная открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти, либо между законодательным (представительным) и исполнительным органами государственной власти; секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

Продолжение таблицы 1

Принцип	Годы	Нормативный правовой акт, закрепляющий принцип	Содержание принципа
Прозрачность (открытость)	2007 – н.вр.	Федеральный закон от 26 апреля 2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации	Опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти; открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти, процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов; обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы Российской Федерации; стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей

		Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации"	бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода), утверждение секретных статей только в составе федерального бюджета
Подотчетность и прозрачность (открытость)	В будущем	Статья 13 проекта новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации (Электронный ресурс: URL: https://www.mfin.ru/ru/performance/budget/bud_codex/#.)	То же, что и сейчас. Кроме того, обязанность администратора расходов бюджета предоставлять достоверный отчет о результате использования средств; осуществление общественного мониторинга и оценки деятельности государственного органа; обязанность высшего исполнительного органа предоставлять достоверный отчет законодательному органу; обязанность финансового органа формировать информацию о бюджете в доступной для граждан форме; обязанность участника бюджетного процесса обеспечивать открытость и доступность информации о бюджете.

Примечание - Источник: составлено авторами.

Принцип открытости бюджета имеет конституционную основу, что подтверждается Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации. В своем Постановлении от 17 июня 2004 г. №12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» он указывает, что финансовое регулирование, бюджетная система Российской Федерации должны отвечать требованиям открытости, прозрачности как процесса принятия органами государственной власти финансово-экономических решений, так и самого использования финансовых ресурсов Российской Федерации, что способствует реализации базирующегося на принципах демократии эффективного контроля гражданского общества за финансовой деятельностью государства в лице его органов.

Если понимать открытость бюджета в широком смысле, то нельзя сводить ее только к публикации данных в средствах массовой информации или сети «Интернет» (в том числе путем реализации проекта «Электронный бюджет», то есть формирования и развития единой интегрированной информационной системы управления общественными финансами), но следует говорить о закреплении в нормативных актах помимо собственного термина «открытый бюджет» таких инструментов, увеличивающих степень

открытости бюджетных данных и бюджетного процесса, как «инициативный бюджет», «народный бюджет», «партисипаторный (партисипативный) бюджет» и «бюджет для граждан». Закрепление каждого из них на уровне государственных нормативных правовых актов будет подробнее рассмотрено ниже. Кроме того, следует отметить, что открытость бюджета может в широком смысле также означать закрепление необходимости делать доступными и публичными данные о финансировании за счет соответствующих бюджетов государственных и муниципальных учреждений и организаций, то есть о децентрализованных публичных финансах.

В России повышение открытости и прозрачности управления общественными финансами является одной из основных целей деятельности Министерства финансов Российской Федерации. Принцип открытости бюджетов обеспечивается по следующим направлениям:

- повышение прозрачности финансовой отчетности в сфере государственного управления, совершенствование ее формирования, соответствие международным стандартам финансовой отчетности;
- совершенствование принципов формирования статистики государственных финансов;
- развитие информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»;
- расширение состава и содержания информации о бюджете на едином портале бюджетной системы;
- формирование новых наборов, открытых данных на официальном сайте Минфина России.

Инструментами для обеспечения прозрачности бюджета признаются:

- гражданский бюджет, отличительной особенностью которого признается простота изложения и наглядность;
- Единый портал бюджетной системы России;
- общественные и парламентские слушания, которые обеспечивают живую обратную связь по вопросам проекта и исполнения бюджета;
- правовое сопровождение обеспеченности открытости бюджета.

Как было сказано выше, открытость бюджетных данных обеспечивается в первую очередь обязательным опубликованием определенного объема данных о региональном бюджете в сети «Интернет», поскольку это самый простой, экономичный, доступный и быстрый способ придать данным открытость и публичность. Иногда на уровне региона

такая обязанность находит свое закрепление не в акте, посвященном бюджетному процессу, а в отдельном специальном нормативном акте (см., например, Распоряжение Губернатора Астраханской области от 18 октября 2004 г. №921-Р «О проекте «Открытый бюджет» (следует обратить внимание, как давно был принят этот акт), Постановление Правительства Мурманской области от 29 сентября 2016 г. №479-ПП «Об обеспечении прозрачности (открытости) бюджетного процесса в доступной и понятной для граждан форме», Приказ Министерства финансов и налоговой политики Новосибирской области от 31 августа 2017 г. №49-НПА «О портале «Открытый бюджет Новосибирской области», Постановление Правительства Севастополя от 7 октября 2015 г. №925-ПП «О создании официального портала «Открытый бюджет города Севастополя» и проведении модернизации Единой информационной системы управления бюджетным процессом города Севастополя»).

В качестве примера лучшей практики можно упомянуть Новосибирскую область. В указанном выше подзаконном нормативном акте региона весьма подробно закреплена структура и наполнение портала «Открытый бюджет Новосибирской области» (например, раздел «Анализ редакций Закона и проекта Закона о бюджете» должен содержать график и таблицу, показывающие сравнение основных характеристик областного бюджета на текущий финансовый год в изначально принятой и действующей редакциях, проекта областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период), а также регулярность предоставления тех или иных сведений, публикуемых на портале (например, информация о государственном долге региона, содержащая диаграммы, графики и таблицы, должна публиковаться ежемесячно не позднее 17 числа месяца, следующего за отчетным, а инфографика о десяти крупнейших налогоплательщиках области обновляется ежеквартально). Кроме того, точно указываются субъекты ведения выделенных структурных элементов и способ размещения представленной информации. Таким образом, в случае отсутствия какой-либо информации либо ее неактуальности всегда можно точно установить ответственное лицо и устранить выявленные неясности и неточности.

Следует отметить, что даже если субъект Российской Федерации не принял отдельный нормативный акт, обеспечивающий опубликование данных о бюджете, от указанной обязанности это его не освобождает. Достаточно часто в качестве альтернативы регион использует так называемый «Бюджет для граждан» и регламентирует состав и порядок обнародования данных, входящих в него.

Интересным примером является опыт Тюменской области, которая приняла план мероприятий («дорожную карту») по обеспечению открытости бюджетных данных (Распоряжение Правительства Тюменской области от 21 февраля 2017 г. №121-рп «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») исполнительных органов государственной власти Тюменской области по обеспечению открытости бюджетных данных»). В данном документе четко обозначены сроки исполнения тех или иных действий, ведущих к открытости бюджетных данных, и органы, ответственные за каждое действие (например, исполнительные органы государственной власти Тюменской области, осуществляющие координацию и регулирование в соответствующей отрасли, обязаны представить в департамент финансов региона до 10 апреля результаты оценки эффективности налоговых льгот за отчетный финансовый год).

Также одним из основных инструментов, позволяющих оценить открытость бюджетов, является мониторинг открытости бюджетных данных по определенным показателям (и, как следствие, например, составление рейтинга субъектов Российской Федерации или муниципальных образований региона по уровню открытости бюджетных данных Научно-исследовательским финансовым институтом (НИФИ) в сотрудничестве с Центром прикладной экономики по заказу Министерства финансов Российской Федерации.). Показатели такого мониторинга устанавливают ориентиры в отношении состава, содержания и доступности соответствующих документов в соответствии с требованиями законодательства к открытости бюджета и осуществлению общественного контроля за бюджетными отношениями. При этом необходимо учитывать, что открытость бюджетных данных является частью прозрачности бюджетных данных в целом в рамках оценки качества управления региональными и муниципальными финансами (см. Приказ Минфина России от 3 декабря 2010 г. №552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами»). Начиная с 2015 г., ежегодно на сайте НИФИ публикуется рейтинг открытости субъектов Российской Федерации, а также следующие разделы:

1. Методика проведения мониторинга и составления рейтинга субъектов Российской Федерации. Публикуется ежегодно, где представлены также комментарии к уточненной версии методики, ее проект и свод предложений и замечаний к проекту методики.
2. Рейтинг открытости поэтапный. Всего три этапа, каждый из которых оценивается по направлениям, в зависимости от ежегодной методики.

3. Результаты рейтинга субъектов по уровню открытости бюджетных данных за год.

4. Библиотека лучшей практики, где представлены примеры отражения информации по показателям, инновационных механизмов, которые используются для обеспечения открытости данных о бюджете и вовлечения граждан непосредственно в процесс бюджетного планирования и контроля.

С 2017 г. на сайте НИФИ не публикуется поэтапный раздел; вместо него размещаются аналитические записки к разделам рейтинга открытости субъектов Российской Федерации.

Методика составления рейтинга каждый год обновляется для дальнейшего развития, соответствия передовым методам управления общественными финансами, повышения объективности и достоверности оценок, на основе опыта, который был получен в ходе составления рейтинга и с учетом достигнутых результатов субъектов Российской Федерации. Методология МБП является основой для разработки методики, в которой учитывается практика осуществления бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и особенности бюджетного законодательства России [12].

Начиная с 2014 г. все финансовые органы Российской Федерации составляют отдельный аналитический документ «Бюджет для граждан». Данный документ содержит основные положения проекта закона о бюджете на очередной финансовый год и отчета об исполнении бюджета в доступной и понятной гражданам страны форме.

Данное положение действует в соответствии с Программой повышения эффективности управления общественными финансами на период до 2018 г., которая утверждена Распоряжением Правительства от 30 декабря 2013 г. №2593-р [13]. В Программе говорится, что с целью обеспечения создания условий для повышения уровня открытости и прозрачности бюджетного процесса и бюджета необходимо публиковать в открытых источниках информацию о формировании и исполнении всех уровней бюджета в доступной для граждан форме – «Бюджет для граждан» [14].

Для формирования первого «Бюджета для граждан» на сайте Открытого Правительства был проведен опрос граждан о том, какая информация о государственном бюджете представляет для них наибольший интерес.

«Бюджет для граждан» содержит:

- краткие разъяснения основных терминов;
- характеристику особенностей бюджетной системы России;
- общие сведения о доходах и расходах федерального (иного) бюджет;

- приоритеты и особенности формирования расходов федерального бюджета на предстоящий период;
- справочные материалы об открытых государственных информационных ресурсах.

«Бюджет для граждан» – это проект, который формируется как на федеральном уровне, так и на уровнях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Данный проект дает возможность гражданам получать информацию, касающуюся бюджета.

«Бюджет для граждан» представляет собой упрощенную версию бюджета, которая позволяет сделать бюджет открытым для налогоплательщиков, облегчает гражданам понимание бюджета, объясняет планы и действия Правительства во время финансового года.

Под народным бюджетом обычно понимают вовлечение в финансирование каких-либо бюджетных проектов населения и юридических лиц. В.В. Гамукин выделил следующие признаки «Народного бюджета»: прогнозирование и планирование использования средств с привлечением широкого круга экспертов; обсуждение проекта бюджета в условиях коллегиальности; прохождение всех прогнозируемых поступлений и платежей в строгом соответствии с графиком; устранение коррупции; отсутствие неожиданных событий или катастроф [15]. Следует обратить внимание, что при реализации «Народного бюджета» речь идет о проектах, которые воплощаются на муниципальном, а не на региональном уровне.

Как закреплено в Постановлении Правительства Омской области от 26 марта 2014 г. №50-п «Об утверждении положения о проекте «Народный бюджет» в Омской области», указанный проект «Народный бюджет» – это комплекс мероприятий, направленных на обеспечение участия населения региона в решении вопросов социально-экономического развития данного субъекта Российской Федерации. В Республике Коми под народным проектом, финансируемым в рамках осуществления проекта «Народный бюджет», понимают проект, предлагаемый к реализации органами местного самоуправления в Республике Коми, сформированный с учетом предложений населения соответствующего муниципального образования.

Инициативный бюджет при своем закреплении в региональных нормативных правовых актах аналогичен по своему содержанию вышеописанному «народному бюджету» и используется чаще, чем последний. Инициативный бюджет считается видом партисипаторного (с участием граждан) бюджетирования. Среди особенностей

инициативного бюджетирования называют поддержку инициатив граждан, направленных на решение вопросов важнейшей инфраструктуры; участие населения в реализации проектов на всех стадиях от составления документации до контроля и дальнейшей эксплуатации созданных объектов; софинансирование населением проектов наряду с выделением средств из бюджетов; встроенность в национальную административную и бюджетную системы и пр. (см., например, Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 26 декабря 2016 г. №457 «Об утверждении Программы Правительства Республики Саха (Якутия) по повышению эффективности управления региональными финансами на 2017 – 2019 гг.»).

Термин «партисипативный бюджет» практически не встречается на федеральном уровне в документах, касающихся бюджетных вопросов, а на региональном уровне он используется крайне редко по сравнению с остальными.

В программных документах он выявлен в Республике Саха (Якутия) и Тульской области.

Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 26 декабря 2016 г. №457 «Об утверждении Программы Правительства Республики Саха (Якутия) по повышению эффективности управления региональными финансами на 2017 – 2019 гг.» в соответствующей программе лишь содержит анализ понятия инициативного бюджетирования как технологии участия граждан в определении приоритетов расходов бюджетных средств и последующей реализации проектов, направленных на решение вопросов местного значения, являющегося разновидностью партисипаторного (с участием граждан) бюджетирования, но в дальнейшем не раскрывает партисипаторное бюджетирование и не предполагает его реализацию в регионе.

Таким образом, термин «партисипативный (партисипаторный) бюджет (бюджетирование)» в субъектах Российской Федерации применяется исключительно редко (в нескольких документах программного или стратегического характера или при проведении конкурсов на более широкую тему открытости бюджетов), вместо него обычно используются иные формулировки (в силу их большего охвата, привычности использования или точности).

В таблице 2 представлена систематизация форм открытости бюджета в Российской Федерации.

Таблица 2.2 – Формы открытого бюджета в Российской Федерации

Форма	Степень широты распространения	Общераспространённое понимание	Наличие в требованиях Минфина России
Открытый бюджет	Часто	В текущей редакции Бюджетного кодекса	+
Бюджет для граждан	Часто	Инструменты, раскрывающие данные о бюджете (в чем-то аналогично «открытому бюджету», но в более доступной и понятной для усвоения населением форме)	+
Народный бюджет		Под народным бюджетом обычно понимают вовлечение в финансирование каких-либо бюджетных проектов населения и юридических лиц.	-
Инициативный бюджет	Крайне редко	Частный случай партисипаторного бюджетирования, при своем закреплении в региональных нормативных правовых актах аналогичен по своему содержанию «народному бюджету»	-
Партисипаторный (партисипативный) бюджет	Исключительно редко	определенная доля бюджета распределяется на основе прямого волеизъявления граждан	-

Примечание - Источник: составлено авторами.

3 Рекомендации по применению инструментов повышения открытости и прозрачности бюджета

Самым значительным результатом Обзора открытости бюджета 2017 г. является то, что после десятилетия устойчивого прогресса глобальная прозрачность государственного бюджета фактически снизилась. Преодоление прогресса в направлении большей прозрачности бюджета, вызванного прямым снижением в некоторых странах, согласуется с более широким набором показателей, которые в последние годы указывают на демократический спад, сокращение гражданского пространства и неуверенность в приверженности верховенству закона во всем мире.

Различные методы и формы, применяющиеся в настоящее время, и реальная активность, проявляемая гражданами, привлекают внимание общественности к вопросам бюджета. Разработка и принятие процедур и механизмов участия общественности в тех или иных процедурах недостаточна для повышения открытости бюджетной информации. В мире для этого также используются все современные средства коммуникации и сетевые технологии, которые в России в настоящее время применяются не в полной мере. Широкое применение находят хорошо организованные электронные площадки, форумы, «горячие линии» и другие реальные и виртуальные механизмы.

Российской Федерации для развития участия общественности в бюджетном процессе необходимо укрепление законодательства в данном вопросе и обеспечение доступа общественности к бюджетному участию на всех стадиях.

Прозрачность является решающим фактором в управлении государственными ресурсами. Наличие надежной, регулярной, всеобъемлющей, полезной и доступной информации об использовании ресурсов является необходимым условием для подотчетного управления государственными средствами. Требуется как внутренняя, так и внешняя прозрачность. Без хорошей информации о налоговых и других источниках доходов, расходов и задолженности члены парламента, публичные эксперты и аналитики не могут контролировать исполнительную власть. Кроме того, отчеты об исполнении бюджета на конец года должны быть более объемными и включать информацию как о прогнозируемых, так и о фактических макроэкономических параметрах, лежащих в основе бюджета, и документально подтверждать причины отклонений от бюджетных показателей поступлений и расходов.

Финансовые прогнозы большинства стран основаны на едином и зачастую чрезмерно амбициозном сценарии с ограниченным изучением последствий альтернативных предположений. Улучшение понимания масштабов и вероятности

финансовых рисков имеет решающее значение для обеспечения будущей платежеспособности правительства. МВФ и лучшие практики ОЭСР для бюджетной прозрачности рекомендуют включить в бюджеты государств альтернативные макроэкономические прогнозные сценарии, которые будут гарантировать тот факт, что финансовые прогнозы станут более надежными и параметры бюджетной политики будут устойчивыми к целому ряду макроэкономических результатов.

По итогу рейтинга ИОБ 2017 г. выяснилось, что уровень бюджетной прозрачности по миру снизил темпы роста в целом с 2015 г., причем наиболее выраженное снижение происходит в странах Африки к югу от Сахары. Институционализация усилий по обеспечению прозрачности и открытая государственная практика, в том числе выходящие за рамки законодательства, направленные на рост бюджетной открытости, могут способствовать получению высоких дивидендов от открытости [16].

Таким образом, для повышения финансовой прозрачности и актуализации, доступности и комфортности в использовании для пользователей бюджетной информации, рекомендуется:

- улучшить форматы, в которых публикуются данные;
- улучшить информационно-пропагандистскую работу;
- консолидировать информацию для расширения использования;
- представить детализацию распространяемой бюджетной информации;
- следует оптимизировать использование новых технологий для совершенствования и расширения каналов связи и повысить объем и качество бюджетной информации, которую они предоставляют общественности;

Правительству Российской Федерации рекомендуется публиковать более детализированную бюджетную информацию по конкретным секторам, включая данные на уровне учреждений. Эти данные позволят проводить различные виды анализа и сравнительных исследований. Секторальная информация с показателями предоставления услуг поможет проводить сопоставления между ассигнованиями и расходами, составлять карты эффективности, а также контролировать и оценивать конкретные программы. Данные на уровне учреждений позволят отслеживать средства по целому ряду секторов и видов деятельности. Более того, следует предоставлять более подробные данные о налоговых поступлениях, включая таможенные и налоговые расходы. Такие мероприятия могли бы помочь в борьбе с налоговым мошенничеством, улучшить сбор налогов, содействовать проведению независимых исследований по вопросам распределения налогового бремени, улучшить макроэкономические прогнозы [17].

Россия должна уделять первоочередное внимание следующим мерам. Прежде всего публиковать то, что называется в лексике международных экспертов предварительным бюджетным заявлением, своевременно. У нас таким документом выступают основные направления налоговой, бюджетной и таможенно-тарифной политики. По мнению зарубежных экспертов, необходимо также расширить информацию в проекте бюджета, предоставляемую по налоговым расходам и субсидиям в государственные корпорации, а также информацию о сопоставлении планируемых доходов и макроэкономических прогнозов, с одной стороны, и фактических результатов в отчете об исполнении бюджета, с другой. Международное бюджетное партнерство рекомендовало Российской Федерации увеличить полноту проекта бюджета с представлением более подробной информации о классификации расходов, государственного долга и процентов по нему за предыдущие годы.

В России нужно внедрять механизмы для представителей органов власти по обмену мнениями по вопросам бюджета во время разработки его проекта и контроля за его осуществлением. К этим механизмам относятся, прежде всего, партисипаторное бюджетирование и проведение социальных проверок бюджета. Важными должны стать слушания по отчету об исполнении бюджета, в ходе которых могут выступать представители общественности, а также внедрение официальных механизмов для общественности по ее участию в разработке программы аудита, проводимого Счетной палатой Российской Федерации.

Последняя рекомендация высказывалась экспертами и ранее. В то же время в отчете Международного бюджетного партнерства 2015 г. содержался более широкий перечень предложений по созданию более надежных и эффективных механизмов для расширения участия общественности в бюджетном процессе, включая работу с референтными группами, создание независимой антикоррупционной экспертизы, расширение взаимодействия со средствами массовой информации, проведение парламентских слушаний по бюджетам конкретных министерств и ведомств и др.

России необходимо обеспечить своевременную публикацию в Интернете отчетов об исполнении бюджета в течение года, проверку процессов государственного аудита независимым агентством, а также рассмотреть вопрос о создании независимого финансового учреждения для дальнейшего укрепления бюджетного надзора.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На современном этапе развития общества вопросам бюджетной открытости и прозрачности уделяется все более существенное внимание. Бюджетная открытость ассоциируется с уровнем демократизации общества, страны, где уровень бюджетной транспарентности выше, показывают и более позитивные результаты социально-экономического развития.

В Российской Федерации дальнейший рост бюджетной открытости также поставлен в качестве важной задачи. Решению этой задачи посвящена работа финансовых органов государственного управления и местного самоуправления.

Повышение прозрачности и открытости в настоящее время являются одним из трендов мирового развития в целом. Страны мира уже имеют обширный опыт в области раскрытия информации о бюджете, подготовки бюджетов для граждан, вовлечения граждан к участию в бюджетном процессе. Данный опыт можно использовать для накопления, хранения и актуализации соответствующей информации для ее дальнейшего использования в целях адаптации и внедрения в бюджетную практику Российской Федерации.

Выработанные международными организациями универсальные параметры позволяют проводить сопоставимые сравнения стран мира по уровню открытости бюджета, а с учетом наличия рейтингов за несколько лет такие сравнения могут быть осуществлены и в динамике. Традиционно наиболее развитые страны мира оказываются в верхней части мирового рейтинга открытости бюджета, а более отсталые страны – внизу данного списка. Россия, несмотря на некоторое снижение позиций в рейтинге, по открытости бюджета имеет показатели более позитивные, чем в других рейтингах, характеризующих уровень социально-экономического развития и действующих государственных институтов.

В нормативных правовых актах и в российской региональной практике используются понятия: открытый (прозрачный) бюджет, бюджет для граждан, народный бюджет, инициативный бюджет и партисипаторный (партисипативный) бюджет.

Инструмент «инициативного бюджетирования» при своем закреплении в региональных нормативных правовых актах аналогичен по своему содержанию «народному бюджету» и используется чаще, чем последний.

Инициативный бюджет считается видом партисипаторного (с участием граждан) бюджетирования. При этом, термин «партисипаторный» бюджет встречается в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации крайне редко.

Также следует отметить значительное влияние Минфина России на повышение степени открытости бюджетных данных, в том числе в связи с выделением субсидий регионам на соответствующие цели, а также организационную и методическую поддержку, оказываемую федеральным финансовым органом регионам и муниципалитетам в сфере усиления степени открытости бюджетных данных.

Результаты проведенного эконометрического моделирования с использованием модели панельных данных с фиксированными эффектами показывают, что открытость и прозрачность бюджета оказывает положительное влияние на Индекс человеческого развития в странах мира.

Выводы о значимом положительном влиянии, которое бюджетная открытость оказывает на выбранную зависимую переменную (Индекс человеческого развития), характеризующую уровень социально-экономического развития стран в целом, согласуется с результатами исследований, проводимыми зарубежными учеными по данной тематике. На основе полученных результатов подтверждается важность показателей бюджетной открытости и прозрачности для развития страны.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Обзор открытости бюджета за 2017 г. - URL: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/russia-open-budget-survey-2017-summary-english.pdf>
- 2 Международный валютный фонд. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. - URL: <http://www.imf.org/external/russian>.
- 3 Кодекс надлежащей практики прозрачности в бюджетно-налоговой сфере Международного валютного фонда. – URL: [InternationalMonetaryFund/http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/coder.pdf](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/coder.pdf)
- 4 Cimpoeru Violeta Maria. Budget transparency - supporting factor in the causal relationship between global competitiveness and control of corruption. ECOFORUM. Volume 4, Special Issue 1. 2015. pp.180-186.
- 5 Abdullah Albassam B. The Influence of Budget Transparency on Quality of Governance. J Pol Sci Pub Aff S1:009. 2015. doi:10.4172/2332-0761.1000S1.009
- 6 Индекс открытости бюджета. – URL: http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/Russia_Russian.pdf.
- 7 Беленчук А.А., Климанов В.В., Михайлова А.А. Бюджетная открытость Российской Федерации в международном контексте: результаты 2017 года // Финансы. 2018. №2. С. 7-12.
- 8 Anjali Garg. Open Budget Survey 2017: global comparison of budget transparency comes at a critical time // Open knowledge. 2018.
- 9 Голованова Н.В. Оценка открытости (прозрачности) бюджетной системы: обзор международного и российского опыта // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3. С. 98–107.
- 10 Климанов В.В.. Международный рейтинг открытости бюджета стран мира // Общественные финансы. 2018. № 1 (36). С.56-62.
- 11 Поветкина Н.А., Хазова Е.В. Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 11-17.
- 12 Методика составления рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных в 2018 г. - URL: <http://www.nifi.ru/ru/rating>
- 13 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р. Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.

14 Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. - URL: http://minfin.ru/common/upload/library/2014/01/main/programma_30122013.pdf

15 Гамукин В.В. Бюджетные риски и бюджетные ошибки // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 12 (246). С. 20 – 21.

16 Международное бюджетное партнёрство. – URL: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/>

17 Михайлова А.А., Рабаданова А.Р. Международный рейтинг открытости бюджета стран мира // Общественные финансы. 2018. № 1 (36). С.18-30.