УДК 336.146

Цветова Галина Владимировна – канд. экон. наук, доцент, зав. кафедрой экономики и налогообложения Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail: mgalin1008@mail.ru*

Г.В. Цветова
G.V. Tsvetova

Открытый бюджет в системе управления общественными финансами

В статье рассматриваются практические аспекты реализации одного из основополагающих принципов управления общественными финансами – принципа прозрачности, означающего открытость деятельности органов власти разных уровней для осуществления общественного контроля посредством обеспечения доступа к информации о бюджете и бюджетном процессе, а также качество предоставленной общественности информации. Анализируется текущее состояние Проекта «Открытый бюджет» на уровне субъектов РФ, исследуются методологические проблемы формирования бюджетных данных в доступной для понимания общественности форме и предлагаются возможные пути их решения.

Open budget in the management system of public finance

In this article practical aspects of the realization of one of the fundamental principles of management of public finance – the principle of transparency meaning the openness of activity of the authorities of different levels for implementation of public control by the means of ensuring an access to information on the budget and the budgetary process, and also the quality of provided to the public information are considered. Current state of "The Open Budget" project at the level of territorial subjects of the Russian Federation is analyzed, methodological problems of formation of the budgetary data in the form, available to understanding to the public, are investigated and the possible ways of their solutions are proposed.

Ключевые слова: *общественные финансы, прозрачность бюджета, портал «Открытый бюджет», Бюджет для граждан, бюджетный процесс.*

Keywords: *public finance, transparency of budget, portal "the open budget", the budget for citizens, budgetary process.*

Одним из основополагающих принципов управления общественными финансами является принцип прозрачности. Прозрачность бюджетов всех уровней является решающей характеристикой для определения степени развитости бюджетной системы государства. Принцип прозрачности также подразумевает открытость деятельности органов власти разных уровней для осуществления общественного контроля посредством обеспечения доступа к информации об исполнении бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета. Прозрачность бюджета означает доступность, детализированность бюджетных данных, качество предоставленной общественности информации. Бюджетные данные считаются доступными общественности, если их можно гарантированно найти и ознакомиться с их содержанием в заранее известное время и потратив заранее известные (незначительные) ресурсы.

Прозрачность бюджетов позволяет реализовать право общественности на доступную информацию об исполнении бюджета, способствует усилению механизма общественного контроля за эффективным и целевым расходованием бюджетных ассигнований, а также является действенным инструментом борьбы с коррупцией.

Обеспечение прозрачности бюджета способствует реализации следующих задач в сфере управления общественными финансами:

- создание условий для общественного обсуждения и реализации права общественности на информацию о бюджете;
- учет общественного мнения в принятии конечных решений по бюджету;
- повышение ответственности органов исполнительной власти за разработку и исполнение бюджета, усиление контроля со стороны законодательных (представительных) органов власти и общественности за качеством принимаемых по бюджету решений и их исполнением;
- осуществление общественного (независимого) контроля за целевым расходованием средств бюджета;
- повышение доверия населения и институтов гражданского общества к власти;
- формирование более открытой для мирового сообщества государственной политики, повышение инвестиционной привлекательности страны и ее регионов, рост инвестиций в экономику.

Прозрачность бюджета может рассматриваться как предпосылка макроэкономической и финансовой стабильности в государстве, так как быстрее могут быть сделаны необходимые изменения для предотвращения развивающегося кризиса.

Обеспечение прозрачности бюджета и возможности участия общественности в решениях органов власти по бюджету является актуальным во всем мире. Международные организации и международный бизнес постепенно усиливают требования к большей открытости финансовой информации о публичных финансах. Международным

валютным фондом был разработан и принят специальный Кодекс лучшей практики по обеспечению прозрачности в области денежно-кредитной и финансовой политики (Code on Good Practices in Fiscal transparencies). Государства – члены Организации экономического сотрудничества и развития – разработали оптимальные подходы к обеспечению прозрачности государственного бюджета (OECD best practices for Budget Transparency).

Для Российской Федерации, как и для большинства стран мира, открытость и прозрачность решений органов власти по бюджету стали обычным явлением в последние десять лет. В значительной степени этому способствовало появление интегрированных информационных систем управления общественными финансами. По рейтингу, составленному Международным бюджетным партнерством (Open Budget Partnership), в 2012 г. Российская Федерация поднялась с 21-го (в 2010 г.) на 10-е место по уровню открытости бюджетной системы [1].

Повышение прозрачности бюджетов и бюджетного процесса является одной из основных задач бюджетной политики Российской Федерации, определенной в Бюджетном послании Президента РФ на 2014 – 2016 гг. В связи с этим, особенно актуальным является предоставление гражданам и бизнесу информации о бюджетах разных уровней в открытом доступе, в понятной для восприятия форме.

Одним из инструментов решения этой задачи является создание Портала «Jткрытый бюджет» во всех публично-правовых образованиях.

Портал «Открытый бюджет» представляет собой официальный сайт в сети Интернет, посредством которого реализуется принцип открытости бюджетных данных для широкого круга заинтересованных пользователей. По результатам мониторинга, проведенного Министерством финансов РФ в конце 2013 г., подавляющее большинство субъектов РФ (68% от общего числа субъектов РФ) создали портал «Открытый бюджет», обеспечили его доступность, в 11 субъектах РФ портал разрабатывался, в 16 субъектах РФ работа по созданию Интернет-портала только планировалась. Наиболее информативные интернет-порталы о публичных финансах были созданы в г. Москве, Чувашской Республике, Ямало-Ненецком автономном округе.

Следует отметить, что на региональных порталах была размещена не только информация об утвержденных и фактических показателях бюджетов субъектов РФ, но и другие сведения, характеризующие региональную бюджетную политику. К таким сведениям можно отнести: информацию о показателях социально-экономического развития региона (численности населения, объеме валового регионального продукта, среднемесячной заработной плате, уровне безработицы, прожиточном минимуме, среднем размере пенсии); о государственном долге субъекта РФ; государственных программах субъекта РФ; графиках бюджетного процесса; мониторинге качества бюджетного менеджмента.

Как правило, именно на портале «Открытый бюджет» финансовые органы субъектов РФ размещают Бюджет для граждан.

Бюджет для граждан представляет собой документ (аналитический материал), разрабатываемый и публикуемый в открытом доступе финансовым органом соответствующего публично-правового образования в целях предоставления гражданам актуальной информации о бюджете и отчете о его исполнении в объективной, заслуживающей доверия, доступной и простой для понимания форме [2].

Между понятиями «Открытый бюджет» и «Бюджет для граждан» нельзя ставить знак равенства [3]. Бюджет для граждан предполагает предоставление информации о бюджете в наиболее простой и понятной форме, ориентированной на максимально широкий круг пользователей бюджетной информации. Посредством Открытого бюджета обеспечивается предоставление бюджетных данных для широкого круга заинтересованных пользователей (аналитиков, экспертов, представителей органов власти), которые используют информацию о бюджете в своей профессиональной деятельности.

В соответствии с Бюджетным посланием Президента РФ «О бюджетной политике в 2014 – 2016 гг.», с 2013 г. органы власти всех уровней управления должны регулярно публиковать (размещать в сети Интернет) брошюру «Бюджет для граждан». Публикуемая в открытых источниках информация позволит гражданам составить представление о направлениях расходования бюджетных средств и сделать выводы об эффективности расходов и целевом использовании средств (табл. 1).

Таблица 1

Назначение «Бюджета для граждан»

Для государства	**Для общественных организаций, экспертов, использующих данные о бюджете**	**Для населения**
1. Информирование граждан о принимаемых решениях	1. Обеспечение доступа к информации о бюджете	1. Повышение информированности о бюджетных приоритетах, его ключевых компонентах
2. Обеспечение прозрачности (открытости) бюджетного процесса	2. Обеспечение более достоверного сравнения бюджетных данных	2. Обеспечение осведомленности о социальных услугах государства
3. Повышение доверия населения и вовлечение его в процесс принятия управленческих решений	3. Расширение рынка и рост качества экспертно-консалтинговых услуг	3. Реализация функции общественного контроля за расходованием бюджетных средств и возможность влияния на управленческие решения

Для того, чтобы Бюджет для граждан действительно выполнял свое общественное предназначение, его разработчикам необходимо учитывать

определенные принципы, которые могут быть положены в основу формирования подобного рода аналитического документа:

1) Бюджет для граждан должен быть неотъемлемым «спутником» проекта (закона, решения) о бюджете, а также отчета о его исполнении;

2) в Бюджете для граждан должны сочетаться многообразные формы (от постеров до интерактивных информационных систем), обязательные минимальные требования к содержанию, обеспечивающие сопоставимость данных;

3) информация, содержащаяся в Бюджете для граждан, должна быть понятна максимально широкой аудитории и соответствовать ожиданиям отдельных целевых групп;

4) Бюджет для граждан должен регулярно составляться и своевременно доводиться до общественности.

Разработка Бюджета для граждан может быть сопряжена с объективными методологическими трудностями:

- прозрачность подразумевает, что все или практически все население территории публично-правового образования будет ознакомлено с бюджетом и сможет понять его содержание. Однако язык бюджета сложен и доступен только профессионалам, и, как сделать его понятным для граждан, – вопрос открытый [4];

- даже если изложить информацию о бюджете на понятном для граждан языке, в дальнейшем неизбежно возникнет проблема расшифровки экономического содержания бюджетных статей. С какой бы степенью детализации не были раскрыты бюджетные ассигнования (вплоть до расходов на конкретное государственное (муниципальное) учреждение), фраза «… в 2013 г. на содержание в надлежащем порядке придомовых территорий были потрачены 3 млн. руб.» практически не несет никакой информации для населения. Проблему экономической расшифровки и понятности этого показателя для граждан могут разрешить анализ динамики этого показателя во времени, его удельный вес в общем объеме расходов бюджета, конкретизация расходов, а также показатели, характеризующие результативность;

- сведения, содержащиеся в Бюджете для граждан, должны не только информировать общественность о состоянии бюджета, но и давать возможность участвовать в определении приоритетов бюджетной политики, например, на этапе рассмотрения проекта бюджета в процессе проведения публичных слушаний;

- следует учитывать дифференцированный состав населения соответствующего публично-правового образования и основные ожидания разных целевых групп, а также предполагаемые цели использования информации о бюджете, например: студенты и школьники могут использовать информацию в учебных целях, для подготовки к открытым урокам; для средств массовой информации Бюджет для граждан является инструментом визуализации информации для публикаций и материалов; активное население использует интерактивные сервисы, позволяющие

участвовать в бюджетном процессе; социальные группы заинтересованы в информации о социальных услугах, которыми они могут воспользоваться; иностранным гражданам интересно сравнение уровня жизни и параметров бюджета.

Таким образом, одной из основных проблем формирования Бюджета для граждан, которую необходимо решить органам власти, является проблема доступности бюджетных данных для понимания. На наш взгляд, решение этой проблемы возможно посредством:

- ориентированности бюджета на конкретную целевую аудиторию. Это может быть обеспечено путем предоставления бюджетных данных в понятной форме соответственно статусу пользователя информации: школьникам – в виде буклета с иллюстрациями; студентам – в виде справочника с использованием таблиц; представителям деловых кругов, средств массовой информации – в деловом формате с использованием диаграмм, графиков, структурных схем;

- использования интерактивных элементов, позволяющих пользователям формировать интересующие их аналитические представления бюджета;

- использования действенного механизма обратной связи органов власти, реализующих бюджетные полномочия, с пользователями бюджетных данных.

В настоящее время подготовка Бюджетов для граждан осуществляется финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований, в соответствии с Методическими рекомендациями Министерства финансов РФ от 22.08.2013 г. №86н, и не содержит жесткой регламентации формата этого аналитического материала. Бюджеты для граждан разработаны на федеральном уровне, а также, преимущественно, на уровне субъектов РФ.

Следует отметить, что недостаточно внимания уделяется вопросам формирования Бюджета для граждан и Открытого бюджета на уровне муниципальных образований. Между тем, именно на уровне местного самоуправления существуют максимальные возможности для вовлечения граждан в процесс определения приоритетов развития местного сообщества и их реализации через бюджетную политику.

Распространение Бюджетов для граждан осуществляется, в основном, путем размещения на сайте финансового органа, а также в форме брошюр, презентаций, информационных порталов.

В 2013 г. Министерством финансов был проведен опрос субъектов РФ о реализации мероприятий по повышению прозрачности и открытости бюджета и бюджетного процесса для граждан. Всего в опросе приняли участие 77 субъектов РФ. Вопросы, на которые отвечали субъекты РФ в рамках данного опроса, можно разделить на три группы.

Первая группа – это вопросы, касающиеся практики составления в субъекте РФ Бюджета для граждан. Вторая группа – вопросы, позволяющие оценить наличие и содержание Интернет-порталов

«Открытый бюджет». Третья группа – вопросы, связанные с анализом практики общественных слушаний [5]. Так, в 27 субъектах РФ Бюджет для граждан предоставляется на регулярной основе, в 18 – Бюджет для граждан разрабатывается, в 32 – такая работа планируется (на данный вопрос ответили 69 субъектов РФ).

С 2013 г. Обществом с ограниченной ответственностью «Центр прикладной экономики» проводится мониторинг и составляется рейтинг субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных. Рейтинг составляется в соответствии с анкетой, в основу которой положена методология, используемая Международным бюджетным партнерством (International Budget Partnership) при расчете Индекса открытости бюджета (Open Budget Index) для стран мира. При этом, учтены особенности бюджетного законодательства Российской Федерации. Ежегодно происходит уточнение анкеты, что позволяет провести более углубленный анализ и перейти от формальных оценок обеспечения открытости бюджетных данных на уровне субъектов РФ к более содержательным.

Проведение мониторинга включает в себя четыре этапа:

1. На первом этапе дается характеристика первоначально утвержденного бюджета и состояния инфраструктуры для обеспечения открытости бюджетных данных на основе таких показателей, как:

- характеристики первоначально утвержденного бюджета;
- публичных сведений о плановых показателях деятельности государственных учреждений субъекта Российской Федерации;
- Закона о бюджете субъекта РФ;
- инфраструктуры для обеспечения открытости бюджетных данных.

2. Второй этап мониторинга включает в себя оценку годового отчета об исполнении бюджета, которая проводится на основе:

- годового отчета об исполнении бюджета;
- публичных сведений о фактических результатах деятельности государственных учреждений субъекта Российской Федерации;
- бюджета для граждан (отчета об исполнении бюджета за отчетный финансовый год).

3. На третьем этапе мониторинга анализируются внесение изменений в Закон о бюджете, отчеты об исполнении бюджета, осуществление контроля и аудита на уровне субъекта РФ.

4. Четвертый этап включает в себя оценку организации подготовки проекта бюджета, оценку проекта бюджета и материалов к нему, полноту отражения в бюджете для граждан сведений: о бюджетном процессе; об экономических показателях для формирования бюджета; о консолидированном бюджете субъекта РФ; о доходах бюджета; о расходах по отраслям (направлениям деятельности) или программам, взаимосвязи расходов с результатами; о государственном долге субъекта РФ, – а также контактную информацию для взаимодействия органов власти с гражданами.

Предусмотрены четыре этапа для проведения мониторинга и составления рейтинга субъектов РФ. Итоговый рейтинг учитывает результаты всех четырех этапов. По результатам 2014 г. лидером рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных является Краснодарский край, далее следуют Омская и Оренбургская области, Красноярский край (табл. 2). Таким образом, лидирующие позиции в рейтинге субъектов РФ занимают регионы Центральной части России.

Таблица 2

Лидеры рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных за 2014 г.[1] [6]

Наименование субъекта РФ	Место по РФ	Итого баллов за 2014 г.
Краснодарский край	1	171,5
Омская область	2	162,0
Оренбургская область	3 – 4	157,0
Красноярский край	3 – 4	157,0
Кировская область	5	145,0
Мурманская область	6	136,0
Республика Адыгея (Адыгея)	7 – 8	133,5
Иркутская область	7 – 8	133,5
Пермский край	9	129,5
Свердловская область	10	129,0

Этапы выделены исходя из основных этапов бюджетного процесса. Кроме того, на каждом из этапов предусмотрены разделы, предназначенные для рассмотрения механизмов и практических мер органов государственной власти субъектов Российской Федерации для обеспечения привлечения общественности к участию в бюджетном процессе.

Результаты оценки, выполненные в соответствии с анкетой, позволяют увидеть, какая информация и в каком объеме предоставляется для общества на каждом из четырех этапов бюджетного процесса, насколько она актуальна, доступна и полезна, а также насколько активно общественность участвует в обсуждении бюджетных вопросов. Благодаря возможности оценки и сравнения деятельности субъектов Российской Федерации создается стимул для органов государственной власти к

[1] Мониторинг проводился в отношении 83 субъектов Российской Федерации. Республика Крым и город федерального значения Севастополь в 2014 г. в мониторинге не участвовали с учетом особенностей переходного периода, установленного Федеральным конституционным законом от 21.03.2014 г. №6-ФКЗ.

повышению уровня открытости бюджетных данных и вовлечению граждан в бюджетный процесс.

Таким образом, прозрачность бюджета как основного финансового инструмента реализации социально-экономической политики государства является главным условием открытости государственных решений. Участие общественности во всех этапах бюджетной деятельности государства будет способствовать созданию предпосылок для повышения контроля за целевым расходованием средств, за качеством принимаемых бюджетных решений и исполнением бюджета, повысит ответственность органов власти на всех уровнях управления. Обеспечение прозрачности бюджета достигается не только доступностью бюджетных данных для общественности, но и возможностью ее активного участия в бюджетном процессе.

Литература и источники:

1. Поветкина, Н. А. Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации / Н. А. Поветкина, Е. В. Хальзова // Журнал российского права. – 2014. – № 9. – С. 11 – 17.

2. Методические рекомендации по представлению бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме: утв. Приказом Министерства финансов РФ от 22.08.2013 г. № 86н» [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http: // www. base.garant.ru (дата обращения : 02.06.2014).

3. Тургель, И. Д. Формирование “открытого бюджета» в Российской Федерации: долгосрочные планы и первые результаты [Электронный ресурс] / И. Д. Тургель // Вопросы управления // Режим доступа: http: // www.vestnik.uapa.ru/ (дата обращения : 02.06.2014).

4. Лукьянова, В. В. Бюджет для населения / В. В. Лукьянова // Основы экономики, управления и права. – 2013. – № 5. – С. 35 – 38.

5. Итоги социологического опроса «Реализация в субъектах Российской Федерации мероприятий по повышению прозрачности и открытости бюджета и бюджетного процесса для граждан» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов РФ –.– Режим доступа: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/budget/ (дата обращения 20.08.2013).

6. Лидеры рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных за 2014 год [Электронный ресурс]–.– Режим доступа: http://www.gosman.ru / news=38309 (дата обращения31.01.15).