

5.12. РОССИЙСКИЙ ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ

Сергиенко Н.С., к.э.н., доцент,
кафедра «Финансы и кредит»

*Калужский филиал Финансового университета
при Правительстве РФ, г. Калуга*

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ

В работе обобщен опыт субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по предоставлению информации о публичных финансах, в том числе о бюджетах и бюджетном процессе. В условиях проводимой бюджетной политики обеспечение прозрачности бюджетных данных представлено как инструмент, реализующий связь органов публичной власти и граждан. В исследовании рассмотрены основные подходы к оценке открытости региональных бюджетов.

Открытость бюджетных данных в последнее время стала одним из актуальных вопросов в сфере управления общественными финансами. В последние годы внимание международных финансовых институтов существенно повысилось проблемам прозрачности бюджетных процессов. Развитие эффективной системы общественных финансов требует обеспечения прозрачности, открытости и подотчетности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, формирование единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий [18]. Главным политическим и финансовым инструментом реализации социально-экономической политики является бюджет и прозрачность бюджетного процесса, его доступность всем слоям населения, и достижение прозрачности, безусловно, является актуальной и значимой задачей для РФ. Для стремления стран представлять наиболее транспарентные бюджетные данные Международным бюджетным партнерством с 2006 г. ведется рейтинг открытости бюджетных данных. РФ в данном рейтинге оценивается с 2006 г., но только в 2012 г. существенно сменила свою позицию с 24-й на 10-е место из 100 стран.

Для РФ проблема прозрачности публичных финансов является также актуальной. Так, среди направлений бюджетной реформы, согласно Программе повышения эффективности управления общественными финансами на период до 2018 г., является обеспечение их открытости и прозрачности. На сегодняшний день цель развития бюджетной политики РФ – совершенствование бюджетных данных для достижения 100%-й открытости, так как в реальности бюджетные данные сложно назвать полностью открытыми и доступными всем группам населения. Необходимость обеспечения прозрачности вытекает и из направлений реализуемой Государственной программы «Управление государственными финансами», где среди ожидаемых результатов выделено «обеспечение соответствия государственных и муниципальных финансов со-

временным мировым стандартам подотчетности и прозрачности».

Исследование данного направления представлено в теоретических и практических работах Ю.С. Белюсова, А.А. Блохина, Н.В. Головановой, В.В. Климанова, И.А. Соколова, С.Е. Прокофьева, О.И. Тимофеевой и др. Вопросы участия граждан в бюджетном процессе рассмотрены в работах В.В. Вагина, Н.В. Гавриловой, А.А. Синкиной, Н.А. Шаповаловой и др.

Понимание бюджета исключительно как финансового плана, содержащего информацию о предстоящих доходах и расходах соответствующего публично-правового образования и формируемого по определенным правилам, зачастую порождает ошибочное мнение о крайне ограниченной роли рядовых граждан в бюджетном процессе. Напротив, взаимоотношения граждан и бюджета гораздо сложнее и имеют многоаспектный характер. Выполняя свои функции, бюджет оказывает непосредственное влияние на благосостояние граждан.

Целью государства является вовлечение населения в принятие решений, обеспечив их открытой информацией обо всех принимаемых решениях, а активность гражданской позиции жителей РФ проявляется в желании иметь возможность влияния на управленческие решения, быть осведомленными о социальных услугах государства и о бюджетных приоритетах.

Совершенствованию бюджетной системы способствуют не только финансовые институты, но и институт гражданского общества. От того, насколько развита демократия, зависит готовность и способность граждан осуществлять общественный контроль за прозрачностью бюджетного процесса и участвовать в принятии решений по вопросам бюджетной политики, отстаивая свои интересы [2, 8].

Таким образом, инициатива по развитию прозрачности бюджетного процесса исходит от трех целевых групп. Целью каждой является следующее.

1. Финансовая прозрачность (международные финансовые институты).
2. Повышение прозрачности в ходе реформирования бюджетной системы, увеличивая информированность граждан (национальными и региональными правительствами).
3. Повышение прозрачности и возможность влияния на общественные процессы (институты гражданского общества).

Повышение уровня прозрачности бюджетного процесса способствует реализации различных целей, представленных в табл. 1.

Таблица 1

ЦЕЛЕВЫЕ КРИТЕРИИ ДЛЯ ОБОСНОВАНИЯ НЕОБХОДИМОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПРОЗРАЧНОСТИ

Цели	Содержание
Понимание населением характеристик бюджета	Прозрачность дает возможность каждому понимать бюджет, его цифры, видеть, как именно расходуются средства налогов и сборов
Контроль за целевым расходованием бюджет-	Прозрачность обеспечивает возможность проведения контроля за целевым расходованием

Цели	Содержание
Ных средств	бюджетных средств, а также способствует борьбе с коррупцией
Обратная связь населения с властью	Прозрачность создает условия для обратной связи населения с властью, что позволяет общественности повышать эффективность расходования бюджетных средств
Получение одобрения от общества, его доверия к власти	Прозрачность способствует повышению доверия населения к органам власти
Высокий уровень ответственности власти	Прозрачность повышает уровень ответственности исполнительной власти за разработку и исполнение бюджета; общественности и законодательной власти легко отследить, куда и на что были направлены бюджетные средства
Улучшение инвестиционной привлекательности	Прозрачность делает политику страны, открытой для мирового сообщества, что способствует привлечению иностранных инвестиций в государство

Бюджетные данные считаются общедоступными в том случае, если их можно гарантированно найти, затратив на это ограниченное (небольшое) количество времени. От того, как они организованы, зависит, будет ли найден документ и сколько времени понадобится для его поиска.

Основным понятием в указанной сфере является понятие «открытый бюджет». В мировой практике обычно используется термин budget transparency [11], который лучше перевести как «прозрачный бюджет». Однако в российской действительности термин «прозрачный бюджет» почти не используется, а термин «открытый бюджет» получил достаточно широкое распространение. Таким образом, открытый бюджет (открытые бюджетные данные) представляют собой совокупность общедоступных данных, характеризующих бюджет, бюджетную систему и бюджетный процесс, в предоставляемых органами государственной власти ими, органами местного самоуправления и их должностными лицами документах.

Ю.В. Белоусов отмечает: «...открытые данные это то, что необходимо людям для принятия управленческих решений по бюджету. Открытый бюджет — это основной путь к достижению эффективного использования бюджета и управления финансами. Необходимо открывать существующие бюджетные данные, привлекать граждан, являющихся хозяевами этих бюджетных средств, только тогда будет эффективная работа. На настоящий момент Россия только вступила на этот путь и пока только делает первые шаги, которые необходимо ускорять и идти дальше» [4].

А.А. Блохин указывает, что «...прозрачность бюджета важна..., потому что является условием согласованности проводимых бюджетных реформ – перехода на программный бюджет, реформ в сфере услуг, внедрения контрактной системы. Все эти инструменты будут работать лучше, если обеспечивать стыки между ними, сквозную прозрачность, сквозное видение движения государственных средств и результатов их использования» [5].

Достижение прозрачности бюджетных данных должно приводить к совершенствованию эффективности их управлению, однако оценка эффективности управления общественными финансами представляется сложным и многоаспектным механизмом.

В.В. Климанов обуславливает это тем, что в общественном секторе значительно сложнее рассчитать результат (эффект) в связи с существованием нефинансовых показателей. Для оценки эффективности управления общественными финансами необходимо общественное участие граждан. Данную оценку должен заказывать собственник бюджетных средств, которым является население публично-правового образования [9].

Исследование показывает, что граждане готовы тратить свое личное время на участие в работе по повышению эффективности бюджетных расходов при условии, что от их участия будет какой-то реальный результат. Дополнительным результатом работы в этом направлении станет активизация борьбы с коррупцией и другими причинами неэффективного использования средств государственно-муниципального бюджета [7, 10].

К текущему моменту в РФ также созданы определенные предпосылки для решения этих задач. В первую очередь надо отметить значительные успехи в обеспечении граждан информацией о бюджете, в частности, в рамках реализации совместного проекта Открытого правительства и Министерства финансов РФ (Минфин РФ) «Бюджет для граждан».

Начиная с 2012 г., обязательно публикование проекта «Бюджет для граждан» – особо значимого инструмента для представления данных по конкретному бюджету.

Согласно Бюджетному посланию Президента РФ о бюджетной политике в 2013-2015 гг., а позднее – в 2014-2016 гг. – в рамках улучшения финансовой грамотности населения, начиная с 2013 г., все уровни публичной власти обязаны публиковать «Бюджеты для граждан».

«Граждане – и как налогоплательщики, и как потребители общественных благ – должны быть уверены в том, что передаваемые ими в распоряжение государства средства используются прозрачно и эффективно, приносят конкретные результаты, как для общества в целом, так и для каждой семьи, для каждого человека», – говорится в «Бюджете для граждан».

«Бюджет для граждан» представляет собой адаптированную версию бюджета, облегчающую гражданам его понимание, содержащую объяснения от носительно планов и мероприятий Правительства РФ в течение бюджетного периода (финансового года). Он является совместным проектом Минфина РФ и «Открытого правительства» и направлен на ознакомление граждан с приоритетами бюджетной политики, условиями формирования и параметрами бюджетов, планируемыми и достигнутыми результатами использования бюджетных средств. Данный проект доступным языком не только поясняет теоретическую сущность бюджета, но и раскрывает

плановое фактическое исполнение бюджета в разрезе доступных для понимания количественных и качественных показателей.

Проект задекларирован в Стандарте открытости федеральных органов исполнительной власти. С 2015 г. проект «Бюджет для граждан» направляется вместе с проектом бюджета в Государственную Думу РФ и Совет Федерации РФ. Проект «Бюджета для граждан» на 2017 г. отличается существенно от проекта 2015 г., вместо шести разделов теперь он включает пять, представляющих более наглядно информацию:

- бюджет в современных условиях;
- обеспечение бюджетной устойчивости;
- социально-ориентированный бюджет;
- бюджет для роста экономики;
- повышение эффективности управления государственными финансами.

В рамках деятельности по проекту «Бюджет для граждан» был сформирован ряд инструментов, стимулирующих повышение открытости данных о региональных и муниципальных финансах, среди которых ежегодный рейтинг субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных, проводимый Научно-исследовательским финансовым институтом (НИФИ) Минфина РФ, мониторинг понятности бюджетов субъектов РФ (публикации «Бюджетов для граждан»), а также организация их работы с муниципалитетами по данному вопросу, проведение ежегодного конкурса идей среди населения по представлению «Бюджета для граждан».

Таким образом, проект «Бюджет для граждан» позволяет удовлетворить желание населения и выполнить цель государства. Однако из-за новизны данного проекта он имеет много непроработанных и спорных моментов [15]. Так, муниципальный уровень практически не представлен и не имеет критериев, по которым должен быть составлен каждый проект, хотя именно муниципальные проекты позволяют населению принимать участие в деятельности государства. Поэтому приоритетным направлением бюджетной политики, для развития РФ должна стать проблема представления «Бюджета для граждан» на муниципальном уровне. Это особенно актуально в условиях экономической турбулентности [1, 3].

В РФ для достижения высоких показателей открытости бюджета НИФИ проводит рейтингование субъектов РФ по открытости бюджетных данных, которое также способствует занятию лидирующих позиций в международном рейтинге. НИФИ выделяет регионы-лидеры и регионы-аутсайдеры, в которые входят по пять регионов, проанализируем каждую из этих групп за период 2015-2016 гг.

В первой пятерке в 2015 г. находились Краснодарский край, Омская и Оренбургская области, Красноярский край и Мурманская область. В 2016 г. значительных изменений в лидерах рейтинга не произошло: за исключением входа в лидеры Московской области и выхода из десятки Мурманской.

Краснодарский край сменил свое лидерство, заняв 2-е место, доля от максимального количества баллов снизилась с 88,09 до 84,4, лидером в 2016 г.

стала Оренбургская область, набрав 89,2% от максимального количества баллов, что на 1,6 п.п. больше предыдущего года. Мурманская область вышла из первой пятерки, заняв 7-е место в рейтинге с 77,3% от максимального количества баллов. Мурманская область снизилась в рейтинге, за счет уменьшения открытости ряда бюджетных данных, особенно по такому разделу рейтинга, как публичные сведения о деятельности государственных учреждений. При этом следует отметить, что область получила наивысший балл по представленную бюджету для граждан, а также 1 балл за лучшую практику.

Большой рывок совершила Московская область, поднявшись с 8-го места на 4-е, усовершенствовав свою деятельность в сфере предоставления открытых данных до 80,1% от максимального количества баллов, что больше на 6,8 п.п. Пример Московской области по представлению сведений о результатах контрольных мероприятий, проведенных органом внешнего государственного финансового контроля, был занесен в библиотеку лучшей практики. Кроме того, рост в рейтинге произошел за счет увеличения баллов по таким разделам рейтинга:

- характеристика первоначального бюджета на 35,4 п.п. (91,7% от максимального количества баллов);
- внесение изменений в закон о бюджете на 23,3 п.п. (90% от максимального количества баллов);
- публичные сведения о деятельности государственных учреждений субъекта на 56,7 п.п. (83,3% от максимального количества баллов).

Однако глубокая направленность и работа по данным разделам привела к значительному снижению по следующим разделам: так со стопроцентного показателя по годовому отчету об исполнении бюджета область снизилась до 91,7% от максимального количества баллов, на 13,5 п.п. произошло и снижение по разделу «Бюджет для граждан», также незначительное снижение наблюдалось и по другим разделам. Поэтому для дальнейшего роста Московской области необходимо продолжать начатую работу по совершенствованию открытости бюджетных данных, а также уделить должное внимание публикации «Бюджета для граждан» и годового отчета об исполнении бюджета. Следует обратить внимание на практику других регионов, которые совершили большой рывок в рейтинге, и уделить внимание финансовому контролю и общественному участию.

Регионы-аутсайдеры 2015 г. – республики Крым и Татарстан, Чукотский автономный округ, Республика Ингушетия и город Севастополь. Доля от максимального количества баллов в рейтинге у этих регионов не более 10,9%, что свидетельствует о низкой открытости бюджетных данных для населения.

Анализ показал, что Республика Татарстан, являясь одним из лидирующих субъектов РФ по социально-экономическому развитию, не имела до 2016 г. полноформатного представления данных о бюджете. Органы власти республики практически не представляли в открытом доступе бюджетные данные. За 2016 г. республикой была проведена колоссальная работа в данном направлении, отмеченная занесением в лучшую практику, с 82-го места она

поднялась на 39-е, что является вторым самым большим рывком в 2016 г. (43 места вверх), доля открытости от максимального количества баллов составил 47,16 (рост на 37,16 п.п.). НИФИ был отмечен сайт с опубликованными бюджетными данными на русском и татарском языках, ставший примером лучшей практики реализации и инновационных мер и механизмов, направленных на обеспечение открытости бюджетных данных и вовлечение граждан в процессы бюджетного планирования и контроля.

В открытом доступе появились все внесенные изменения в бюджет. Республика за год добилась сто-процентного значения по данному критерию. На 40 п.п. увеличилась оценка по такому критерию, как характеристика первоначально утвержденного бюджета (83,3% от максимального количества баллов). С практически нулевого значения (2,3%) по критерию «Годовой отчет об исполнении бюджета» показатель достиг уровня значения в 37,5% от максимального количества баллов. На 50 п.п. увеличилось общественное участие на данной территории, был усовершенствован предоставляемый «Бюджет для граждан», рост по данному критерию составил 30 п.п. Для достижения лучшего результата и входа в пятерку регионов-лидеров необходимо провести работу по реализации открытости финансового контроля и публичных сведений о деятельности государственных учреждений республики, так как на настоящий момент открытость этих данных – 0%.

В последние годы спрос со стороны власти на привлечение граждан к обсуждению решений о распределении общественных финансов заметно вырос. В частности, о необходимости вести открытый и честный диалог с населением, поддержке инициатив граждан, Президент РФ говорил в своем Послании Федеральному Собранию РФ от 1 декабря 2016 г. Для решения этой проблемы регионы начинают заниматься разработками «Бюджета для граждан».

В 2015 г. приказом Минфина РФ от 22 сентября 2015 г. №145н об утверждении Методических рекомендации по представлению бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме, были утверждены общие положения проектов «Бюджета для граждан», а также состав и форма представляемой информации.

Одним из направлений оценки регионального рейтинга открытости бюджетных данных, о котором было сказано ранее, выступает «Бюджет для граждан», за предоставление информативного и актуального документа регион в 2016 г. мог получить 19 баллов из 176 максимально возможных. «Бюджет для граждан» является отдельным блоком в определении данного рейтинга, и для того чтобы достичь высоких позиций каждому субъекту РФ следует уделять этому блоку должное внимание. Сделав упор на развитие «Бюджета для граждан», регион увеличивает общественное участие граждан. При наличии ясной, доступной и актуальной бюджетной информации увеличивается заинтересованность граждан в принятии активного участия в бюджетном процессе.

Данный проект является новшеством в современной бюджетной практике и из-за своей новизны имеет множество непродуманных и до конца непроработанных пунктов.

К проблемам в данной сфере, в частности, можно отнести низкую активность и незаинтересованность граждан участвовать в процессе формирования бюджета, невысокую популярность и востребованность публикуемой информации, отсутствие законодательного закрепления норм, регламентирующих формы и механизм участия граждан в бюджетном процессе, отсутствие методик проведения опросов общественного мнения, технические сложности и др.

Согласно проведенному анализу, количество субъектов РФ, как подготовивших «Бюджеты для граждан» в формате брошюр и презентационных материалов, так и разработавших порталы в информационно-телекоммуникационной сети, увеличивается с каждым годом, что можно увидеть на рис. 1. Так, в 2013 г. – 46, в 2014 г. – 77, в 2015 г. – 82 субъекта РФ и в 2016-м достигло стопроцентного показателя – документ представили все 85 субъектов РФ. Важно также отметить, что с 2015 г. от оценки по формальным признакам перешли к оценке за результативность, т.е. к тому, насколько рейтинг необходим гражданам.

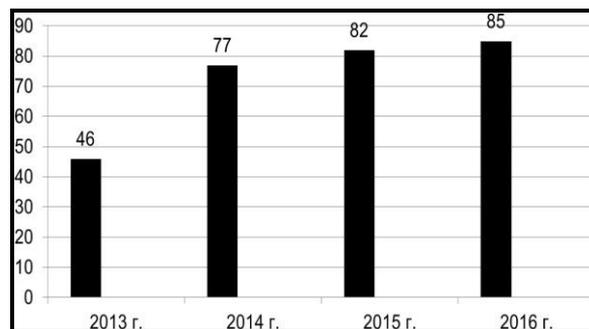


Рис. 1. Динамика количества субъектов РФ, подготовивших «Бюджеты для граждан», за период 2013-2016 гг.

К сожалению, анализ показал, что «Бюджет для граждан» вызывает небольшой интерес у граждан. Далеко не на каждом портале есть возможность обратной связи. По данным Минфина РФ, о статистике обращений пользователей сети «Интернет», к бюджетам для граждан разных лет, за период с января 2014 г. по январь 2017 г. указанной информацией воспользовались всего около 64,3 тыс. пользователей. В 2016 г. 70 из 85 регионов имели опубликованные «Бюджеты для граждан», в которых суть принятого закона о бюджете (в 2015 г. таких регионов было 40).

Однако их содержательное наполнение в некоторых субъектах Федерации остается не на должном уровне. Органы исполнительной власти 31 субъекта РФ показали в «Бюджетах для граждан» основные экономические показатели, на основе которых был сформирован бюджет. Почти половина регионов посчитала необходимым отразить в «Бюджете для граждан» сведения о консолидированном бюджете,

при этом в 13 регионах раскрыли и распределение доходов и расходов между бюджетом региона и бюджетами муниципальных образований.

Оценка лучшей практики подготовки бюджета для граждан основывается на 38 основных и 5 дополнительных вопросах анкеты, заполняемой и представляемой финансовыми органами субъектов РФ в Минфин РФ. Каждый регион получает соответствующий балл из 81 возможного, который определяет его место в сводной оценке. По итогам сводной оценки можно говорить о том, что:

- представляют значительный объем информации о бюджете в доступной для граждан форме 64 субъекта РФ;
- расширенный объем информации о бюджете в доступной для граждан форме имеется у 16 субъектов РФ;
- базовый объем информации о бюджете в доступной для граждан форме представлен в трех субъектах РФ;
- представляют минимальный объем информации о бюджете в доступной для граждан форме два субъекта РФ.

Необходимо выделить прогресс в сфере открытости и формирования бюджета для граждан таких субъектов РФ, как Ставропольский и Приморский края, Саратовская и Калининградская области, которые по итогам 2016 г. по сравнению с оценкой 2013 г. переместились из группы регионов, которые предоставляют недостаточную информацию гражданам о бюджете, в группу регионов-лидеров.

Можно выделить некоторые субъекты РФ, у которых отмечены значительные улучшения по отдельным критериям. По такому критерию, как расходы бюджета, учитывая интересы многих целевых групп, отмечен значительный рост с 9 субъектов в 2015 г., до 58 в 2016 г. По критериям, направленным на оценку предоставления информации в разрезе целевых групп, а также данных о расходах на реализацию указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. успеха добилась Волгоградская область.

Представление расходов бюджета в программном разрезе позволяет гражданам сопоставить цели и приоритеты социально-экономического развития регионов с объемами бюджетных ресурсов, направляемых на их достижение. За пример можно взять «Бюджет для граждан Мурманской области», где, на наш взгляд, наиболее ясно, детально представлены все расходы в сравнении и реализуемые программы, а также все расходы представлены по целевым группам. Детальная информация о целевых группах, на поддержку которых направлены мероприятия государственных программ, и ожидаемых результатов их реализации делает бюджет более прозрачным и доступным для понимания.

В 2016 г. субъектами РФ при подготовке бюджетов для граждан большое внимание было уделено повышению доступности приводимой информации для понимания и восприятия широким кругом граждан и использованию средств и приемов, которые повышают эффективность восприятия представленной информации. Так, Ярославская область достигла прогресса по критерию понятности информации о

бюджете, Чеченская Республика – в части визуализации бюджетных данных.

Финансовые органы субъектов РФ не просто размещают брошюры к бюджетным документам, но и осуществляют подготовку бюджетной информации на национальных языках субъектов РФ, а также версий для слабовидящих граждан, организуют конкурсы на подготовку бюджетов в доступном для понимания формате, размещают на своих официальных сайтах конструкторы бюджетных данных, игры по бюджетной тематике, комиксы, видеоролики о бюджете.

С каждым годом количество субъектов РФ участвующих в опросе, проводимом Минфином РФ, возрастает. В 2013 г. только от 46 субъектов Федерации был получен положительный ответ на вопрос «Ежегодно разрабатываются материалы о бюджетах в доступной для граждан форме?». По прошествии трех лет можно видеть, что в работу по обеспечению открытости (понятности) бюджетных данных для населения включились все субъекты РФ, что нельзя сказать о муниципалитетах.

Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в последние годы содержит указание обязательности публикации «Бюджета для граждан» для всех уровней власти в рамках улучшения финансовой грамотности населения. Очевидно, что такие проекты должны быть обязательными для муниципальных образований, однако этот посыл имеет рекомендательный характер и какого либо наказания за его невыполнения не следует.

Департамент бюджетной политики Минфина РФ также подтверждает, что системно муниципальный уровень еще не представлен: на муниципальном уровне не существует рейтинга, который способствовал бы стремлению субъектов РФ совершенствовать «Бюджет для граждан» и продвигаться в рейтинге открытости бюджетных данных, хотя в Послании Президента РФ на это прямо указано.

Муниципальные образования публикуют свои «Бюджеты для граждан», однако в своем большинстве они малоинформативны и ненаглядны. На настоящий момент только небольшое количество органов местного самоуправления в регионах осуществляет публикации местных проектов бюджетов. Хотя можно отметить имеющуюся в некоторых субъектах РФ методическую поддержку муниципальных властей. Согласно докладу Минфина РФ, в 2016 г. была заметна явная тенденция увеличения числа муниципалитетов, имеющих «Бюджет для граждан», но не всегда эти проекты соответствуют потребностям населения и критериям, которые существуют на региональном и федеральном уровнях [9]. Проблемой муниципальных проектов «Бюджета для граждан» является отсутствие критериев по его оформлению и нежелание властей заниматься разработкой данного проекта, однако именно данные проекты способствуют привлечению граждан к развитию инфраструктурных проектов на местном уровне [12-14].

На данный момент говорить о реализации данного направления из бюджетного послания Президента РФ не приходится, низкий процент муници-

палитетов публикуют «Бюджет для граждан», как по всей РФ, так и по отдельным субъектам РФ, в частности.

Проведенный анализ Калужской области и региона-лидера – Краснодарского края – показал, что на настоящий момент только у 18 из 24 муниципальных районов Калужской области присутствует проект на сайтах. из них актуальными являются десять. В 2016 г. было опубликовано 13 актуальных проектов «Бюджета для граждан» из 17 представленных, при том что на 1 июня 2016 г. было первоначально представлено только 11. Анализ сайтов органов власти местного самоуправления показал, что большая часть либо вообще не публикует данные проекты, либо не занимается их актуализацией. Количество граждан Калужской области, которые посредством открытого бюджета могут быть вовлечены в жизнь своего района, снизилось на 4,13 п.п. В 2016 г. этот показатель был равен 45,8%, в 2017 г. уже 41,67%. Опрос показал, что даже среди жителей, имеющих доступ к данным о бюджете, не всем известно о проекте «Бюджет для граждан». Это особенно важно при реализации принципа прозрачности, закрепленного в Бюджетном кодексе РФ.



Рис. 2. Соотношение муниципальных образований Калужской области, предоставивших актуальный «Бюджет для граждан» в 2016-2017 гг., %

В Краснодарском крае, который является одним из лидеров регионального рейтинга открытости бюджетных данных, согласно проведенному исследованию, было выявлено, что на данный момент из 44 муниципальных образований имеют «Бюджет для граждан» шесть городских округов (за исключением города-курорта Геленджик) и 27 муниципальных районов.

Интересно отметить, что уже к концу января 2017 г. 20 муниципальных образований имели актуальные проекты «Бюджета для граждан» на 2017 г., и, согласно последним поправкам, в бюджетном законодательстве данные бюджеты составлены снова на текущий и плановый период, еще 10 муниципалитетов не успели изменить проекты за 2016 г. и только у трех имелся «Бюджет для граждан» за 2014 г. Данные показатели свидетельствуют о серьезной работе как региональных, так и местных властей Краснодарского края: только у 25% муниципалитетов не было представлено проекта, 45% предоставляют своему населению актуальную информацию. Данный регион уверенно может занимать лидирующее место в списке регионов, где большая часть муниципалитетов представляет бюджет для своего населения в до-

ступном, информативном и наглядном виде, чего нельзя сказать о таких регионах, как, например, Новосибирская или Воронежская области (только 1/3 муниципалитетов представляет данный проект).

Такой критерий, как «Доля муниципалитетов в субъекте РФ, представляющих проекты «Бюджет для граждан»», помог бы развитию данного проекта на муниципальном уровне, а региональные власти могли бы осуществлять контроль за муниципальным уровнем. Однако для качественного развития проекта на муниципальном уровне необходимы критерии, по которым каждый субъект РФ мог бы оценивать и ранжировать свои муниципалитеты, а впоследствии проводить конкурсы на лучший проект среди муниципалитетов или проводить конференции с представителями – лидерами соседних регионов.

При рассмотрении проектов «Бюджета для граждан» Краснодарского края хотелось бы выделить:

- муниципальное образование «Кавказский район», которым указаны дотации, направленные на выравнивание каждого поселения в районе;
- муниципальное образование «Курганский район», который представил ответы на вопросы о том, когда и где проводятся публичные слушания бюджета.

У таких районов, как Туапсинский и Тимашевский, удачно представлена информация о муниципальных программах.

Необходимо отметить опыт Министерства финансов Красноярского края, которое с 2015 г. проводит оценку открытости бюджетных данных городских округов и муниципальных районов края, отображая результаты на интерактивной карте. По результатам оценки не менее 20 территорий, имеющих наилучшую оценку, получают субсидии из краевого бюджета на общую сумму 20 млн. руб. с целью дальнейшего совершенствования работы по повышению открытости местных бюджетов. Данный механизм существенно активизирует работу органов местного самоуправления по формированию бюджета для граждан. Если в 2014 г. только 31% городских округов и муниципальных районов края регулярно публиковали «Бюджет для граждан», то в 2015 г. этот показатель увеличился до 70%, а в 2016 г. – до 100%. Некоторые муниципалитеты внедрили нестандартные инструменты повышения открытости бюджета и бюджетного процесса для граждан: финансовый урок, деловая игра для молодежи, бюджетный, налоговый и семейный калькуляторы, видеоролики и др.

Регулярные публикации позволяют гражданам не только отслеживать расходование бюджетных средств, вести диалог с местной властью в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, осуществлять контроль за реализацией проектов, но и развивать и поддерживать инициативное бюджетирование в регионах [6, 16, 17]. Так, например, в Тульской области реализуется одна из самых крупных программ – на 300 млн. руб. В 2017 г. из областного бюджета планируется выделить уже 700 млн. руб. Опыт Тульской области позволяет говорить о том, что жители очень активно участвуют в финансировании ремонта многоквартирных домов.

Кроме того, активное внедрение инструментов инициативного бюджетирования делает востребованной информацию о бюджетах для граждан не только на федеральном, но и на региональном и местном уровнях, в результате чего формируется значительная аудитория потребителей информации о бюджете в понятной форме.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о необходимости выделения в отдельный рейтинг проекты «Бюджета для граждан». На настоящий момент только небольшое количество муниципалитетов каждого региона занимается публикацией местных проектов. Поскольку население первоначально в большей степени ориентировано на собственные потребности, то следует уделять большее внимание муниципальным «Бюджетам для граждан». Граждане будут больше заинтересованы в участии в бюджетном процессе, если будут видеть конкретные направления расходования средств.

В целях вовлечения граждан в управление государственными финансами на принципах открытости и понятности информации о бюджете следует фокусировать «Бюджет для граждан» на интересах разных целевых групп, активно осуществлять работу по повышению бюджетной грамотности населения, создавая теоретическую базу понятий о бюджете и бюджетном процессе, к примеру, создав теоретический справочник «Бюджет – это просто», развивать практики инициативного бюджетирования на муниципальном уровне, позволяющие гражданам участвовать в разработке бюджетных решений на местах и контроле за ходом их реализации. Каждому жителю муниципалитета крайне необходимо иметь обратную связь с группой, разрабатывающей проект на муниципальном уровне.

Литература

1. Балынин И.В. Понятие и критерии оценки качества управления расходами бюджетов субъектов Федерации [Текст] / И.В. Балынин // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2016. – №36. – С. 28-38.
2. Балынин И.В. Участие гражданского общества в реализации социальных функций государства как фактор повышения качества управления расходами бюджета [Текст] / И.В. Балынин // Финансы и кредит. – 2016. – №3. – С. 40-53.
3. Балынин И.В. Финансовое обеспечение муниципальных образований в условиях экономической турбулентности: приоритеты, проблемы и пути решения [Текст] / И.В. Балынин // Аудит и финансовый анализ. – 2016. – №2. – С. 163-167.
4. Белоусов Ю.В. и др. Мониторинг открытости региональных бюджетов РФ в 2013-2015 годах [Текст] / Ю.В. Белоусов, Н.В. Голованова, О.И. Тимофеева // Финансы. – 2016. – №10. – С. 70-75.
5. Блохин А.А. Опыт построения бюджета для граждан на федеральном, региональном и муниципальном уровне в 2013 году [Текст] / А.А. Блохин // Научно-исследовательский финансовый университет. – 2014. – №2. – С. 11.
6. Вагин В.В. и др. Практики инициативного бюджетирования в деятельности муниципальных органов власти [Текст] / В.В. Вагин, Н.В. Гаврилова, Н.А. Шаповалова // Власть. – 2015. – №12. – С. 42-47.
7. Гнездова Ю.В. Принципы государственного финансового контроля бюджетной сферы в современных экономических условиях [Текст] / Ю.В. Гнездова // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2016. – №2. – С. 43-48.
8. Голованова Н.В. Оценка открытости (прозрачности) бюджетной системы: обзор международного и российского опыта [Текст] / Н.В. Голованова // Научно-исследовательский финансовый институт. – 2015. – №3. – С. 98-107.
9. Климанов В.В. Повышение эффективности управления общественными финансами: новая программа действий органов власти [Текст] / В.В. Климанов // Бюджет. – 2014. – №3. – С. 15-20.
10. Прокофьев С.Е. Ключевые направления развития местного самоуправления в контексте устойчивого развития муниципальных образований [Текст] / С.Е. Прокофьев, Н.Н. Мусинова // Управление устойчивым развитием. – 2015. – С. 111-120.
11. Прокофьев С.Е. Обеспечение бюджетной прозрачности в зарубежных странах [Текст] / С.Е. Прокофьев // Финансы. – 2010. – №4. – С. 62-64.
12. Прокофьев С.Е. и др. Управление процессами формирования и реализации комплексных инвестиционных планов муниципальных образований [Текст] / С.Е. Прокофьев, Д.Е. Сорокин, Р.В. Фаттахов и др. – М., 2015. – С. 45-49.
13. Сангинова Л.Д. Государственный инвестиционный менеджмент как система повышения эффективности бюджетных инвестиций в инфраструктурные проекты [Текст] / Л.Д. Сангинова, А.И. Арбузова // Экономика и предпринимательство. – 2016. – №11-1. – С. 811-816.
14. Семкина О.С. Региональное программирование и программируемая регионализация [Текст] / О.С. Семкина, Н.К. Попадюк // Вестн. ун-та (Гос. ун-т управления). – 2015. – №4. – С. 62-65.
15. Сергиенко Н.С. «Бюджет для граждан»: опыт регионов и муниципальных образований [Текст] / Н.С. Сергиенко // Вестн. Тульского филиала Финуниверситета. – 2017. – №1. – С. 49-51.
16. Сергиенко Н.С. Внедрение моделей инициативного бюджетирования в Российской Федерации [Текст] / Н.С. Сергиенко, О.Н. Суслыкова // Аудит и финансовый анализ. – 2015. – №5. – С. 255-259.
17. Сергиенко Н.С. Формы инициативного бюджетирования в России [Текст] / Н.С. Сергиенко // Закономерности и тенденции формирования системы финансово-кредитных отношений : колл. монография. – Уфа, 2017. – С. 145-160.
18. OECD best practices for budget transparency [Electronic resource] / OECD. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.

Ключевые слова

Бюджетная политика; индекс прозрачности и открытости бюджетов; открытый бюджет; прозрачность в налогово-бюджетной сфере; публичные финансы; бюджет для граждан; инициативное бюджетирование.

Сергиенко Наталья Сергеевна

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы. В последние годы международные организации, правительства стран уделяют ключевое внимание вопросам бюджетной прозрачности, гражданского участия и контроля за бюджетом для решения глобальных и страновых проблем. Уровень открытости бюджета является одним из показателей доступности граждан к регулярному представлению бюджетных данных во всем мире. Для этого важно, чтобы полная бюджетная информация стала широкодоступной, чтобы были обеспечены полноценные возможности для гражданского контроля и для выражения гражданами своего мнения в отношении бюджетных решений и контроля. Результаты оценки открытости широко используются органами исполнительной власти, общественными организациями, заинтересованными группами с целью улучшения раскрытия бюджетной информации.

Научная новизна и практическая значимость. В работе раскрыты существующие подходы оценки прозрачности бюджетных данных. Автором предложена методика оценки прозрачности бюджетов муниципальных образований, в том числе проектов «Бюджета для граждан», и сделан анализ показателей, обеспечивающих транспарентность местных бюджетов в отдельно взятом субъекте Российской Федерации. Материалы исследования могут быть использованы в бюджетном процессе публично-правовых образований.

Замечания. В качестве недостатка можно указать отсутствие исследования зарубежного опыта по обеспечению прозрачности местных бюджетов.

Заключение. Работа актуальна, заслуживает положительной оценки, отвечает предъявляемым требованиям к публикациям в научных изданиях и может быть рекомендована к опубликованию.

Гнездова Ю.В., д.э.н., профессор, кафедра Экономики, Смоленского государственного университета, г. Смоленск.

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ