

**ПОВЫШЕНИЕ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА
КАК ЭЛЕМЕНТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВА
Increasing budget openness as an integral element of the state economic strategy**

А. В. Путкова, студент

А. С. Хлебутина, студент

Н. К. Шеметова, кандидат экономических наук, доцент,

доцент кафедры экономики и управления

Уральский институт управления-филиала Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации

(Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66)

Рецензент: О. М. Трофимова, кандидат экономических наук, заместитель директора
центра дополнительного образования Уральского института управления-филиала
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Аннотация

В данной статье проанализировано влияние открытости бюджета на социально-экономическое развитие государства, рассмотрены плановые и достигнутые показатели Индекса открытости бюджета и бюджетной политики России, определены основные направления повышения эффективности бюджетной политики в Российской Федерации, а также выработаны рекомендации по ее совершенствованию.

Ключевые слова: открытость бюджета, бюджетная политика, индекс открытости бюджета, бюджетная система, эффективность бюджетной системы.

Summary

This article analyzes the impact of budget openness on the socio-economic development of the state, considers the planned and achieved indicators of the Open Budget Index and Budget Policy of Russia, defines the main directions for increasing the effectiveness of budget policy in the Russian Federation, and makes recommendations for its improvement.

Keywords: budget openness, budget policy, budget openness index, budget system, budget system efficiency.

В современных условиях эффективное планирование бюджетной политики государства имеет важное значение для сглаживания отрицательных последствий, возникающих в результате кризисных явлений. Грамотное управление финансами должно быть нацелено на обеспечение устойчивости бюджетной сферы и сбалансированности доходов и расходов.

При разработке и реализации бюджетной политики страны, а также ее совершенствовании, важным направлением является повышение уровня открытости бюджета. Так, основным нормативно-правовым актом, регулирующим бюджетные правоотношения в стране, является Бюджетный Кодекс РФ. Статья 36 данного кодекса отражает положения принципа прозрачности (открытости) бюджетов всех уровней бюджетной системы, который в том числе заключается в «обязательном опубликовании в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении» [1]. Принцип прозрачности играет важную

роль в развитии гражданского общества, так как обеспечивает доверительные отношения между властью, населением и бизнесом, а также способствует снижению уровня коррупции в государственных структурах.

Многие исследователи в своих работах делают акцент на значимости технологий партисипативного бюджетирования при разработке и реализации проектов бюджетов. Так, Федосов В.А. в своей статье особое внимание уделяет вопросам сотрудничества государственных органов с гражданским населением по поводу формирования и осуществления проекта бюджета. По его мнению, одним из главных факторов, обеспечивающих эффективную работу финансов публичных образований, является «повышение информационной открытости и доступности действий органов власти, предоставление органами власти открытых данных, возможности для организаций эффективного общественного контроля» с помощью создания электронного бюджета [10].

Климанов В.В. и Михайлова А.А. в своей работе изучают роль открытости бюджета в социально-экономическом развитии государства, теоретические особенности использования бюджета в государственном управлении. Также ученые считают необходимым «публиковать в открытых источниках информацию о формировании и исполнении всех уровней бюджета в доступной для граждан форме – «Бюджет для граждан»».

Проблема открытости бюджетов уже несколько десятилетий является значимой на международном уровне. Так, в 1997 году была создана общественная организация - Международное бюджетное партнерство, основной целью деятельности которой является повышение эффективности государственного управления стран за счет совершенствования бюджетной политики. Данная организация совместно с научно-исследовательским институтом разработала специализированную единую систему, основывающуюся на сопоставлении данных о бюджете многих стран с целью оценки подконтрольности национального бюджета - обзор открытости бюджета. Уровень открытости бюджета оценивается на основании таких критериев, как открытость бюджета, участие общественности в бюджетном процессе и бюджетный надзор. Международное бюджетное партнерство определяет степень прозрачности бюджета государства.

Так, в 2017 году, впервые за 10 лет, по результатам исследования, проводимого в рамках обзора, произошло снижение показателей прозрачности бюджетов в связи с предоставлением правительствами стран мира неполной информации об источниках доходной и направлениях расходной частей бюджета. В России в 2017 году ухудшение результатов произошло, в основном, из-за опубликования предварительного бюджетного заявления с задержкой и неполной детализацией.

Достижение наиболее высоких показателей уровня открытости бюджета является важной стратегической задачей Российской Федерации. Так, в Российской Федерации, индекс открытости бюджета в 2017 году составил 74 баллов из 100, что на 3 балла меньше, чем в 2015 году, но, по-прежнему, превышает средний показатель открытости бюджета в мире — 43 балла.

Устойчивое экономическое развитие государства обеспечивается разработкой и осуществлением национальных проектов и программ. Основополагающей программой в данной сфере выступает программа “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”. По прогнозам, содержащимся в указанной программе, индекс открытости бюджета с начала существования Обзора к 2020 году предположительно увеличится на 38 пунктов до 85. Фактически в уже 2019 году Российская Федерация заняла 14-е место из 117 стран. Индекс открытости бюджета составил 74 балла. В части бюджетного надзора ин-

декс составил 85 баллов (увеличился на 7 баллов за 2017-2019 гг.), индекс участия общественности в бюджетном процессе вырос до 22 баллов (что на 9 баллов выше показателей 2017 года) [9].

Такое высокое значение показателя достигнуто за счет существования Единого портала бюджетной системы Российской Федерации.

Портал позволяет обеспечить доступ граждан и всех заинтересованных лиц к информации о бюджетной системе РФ и организации бюджетного процесса не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов РФ. На портале можно найти актуальную информацию об исполнении федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, а также иную информацию об осуществлении публично-правовыми образованиями бюджетных полномочий [3].

На рисунке 1 представлена динамика индекса открытости бюджета РФ за 2006-2020 гг.

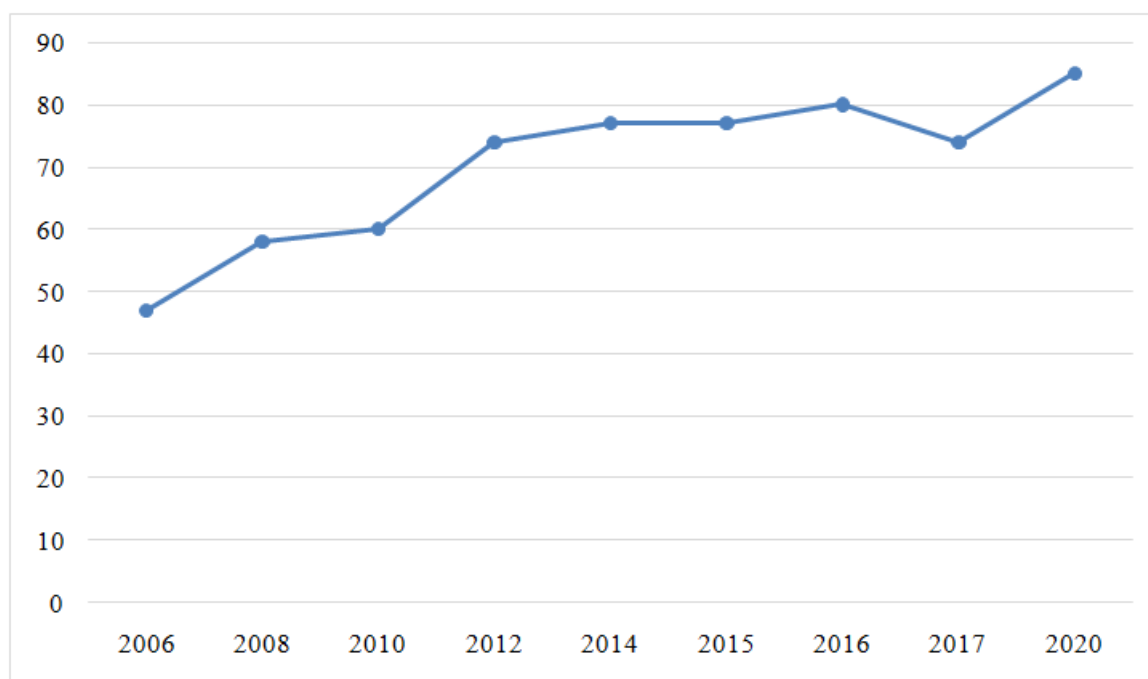


Рис. 1. Динамика Индекса открытости бюджета России за 2006 - 2020 гг.

Достижение прогнозируемого уровня открытости бюджета станет катализатором для более эффективной работы Минфина РФ в ходе осуществления бюджетной деятельности. Основные положения финансово-бюджетной политики закреплены в следующих нормативных актах: «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов», «План деятельности Министерства финансов на 2019-2024 годы» [7], «Об основных результатах деятельности Министерства финансов Российской Федерации в 2018 году и задачах органов финансовой системы Российской Федерации на 2019 год» [4]. В рамках указанных нормативных актов, перечисленной выше, правительство предлагает такие меры, как:

1. Разработка и внедрение доступных общественности источников информации.
2. Компьютеризация, переход на цифровой документооборот в области публичных финансов.
3. Формирование и использование интегрированных инструментов хранения и обработки данных.
4. Обслуживание текущих вопросов планирования и реализации федерального бюджета, управления различными видами учета.

5. Повышение уровня открытости данных о работе органов государственной власти в области регулирования публичных финансов.

Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов РФ (далее – НИФИ) также активно участвует в исследовании открытости бюджетной системы России. Так, им был проведен анализ прозрачности всех региональных бюджетов.

В соответствии с методическими рекомендациями, НИФИ выполняет мониторинг и оценку показателей рейтинга в любой день года. Методика оценки также находится в открытом доступе. В целях составления рейтинга оцениваются следующие данные:

- закон о бюджете;
- внесение изменений в закон о бюджете;
- промежуточная отчетность;
- годовой отчет;
- проект бюджета;
- бюджет для граждан;
- финансовый контроль;
- сведения о деятельности государственных учреждений;
- организация работы общественного совета;
- информирование общественности о мероприятиях[6].

В 2019 году НИФИ опубликовал итоги проведенного им анализа и составил рейтинг субъектов РФ по уровню прозрачности бюджетов. Ниже, в таблице 1, представлены субъекты РФ, степень открытости бюджетов которых является наиболее высокой.

Таблица 1

Топ-5 субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджета и Свердловская область 2020 году

Наименование субъекта РФ	Место в РФ	% от максимального количества баллов (всего 139)	Итого баллов
Краснодарский край	1	95,7	133
Чувашская Республика	2	95,7	133
Саратовская область	3	92,8	129
Ханты-Мансийский Автономный округ - Югра	4	92,8	129
Сахалинская область	5	92,8	129
.....			
Свердловская область	74	45,7	63,5

В 2020 году возглавил рейтинг Краснодарский край набрав 139 баллов из 139. В группе А сосредоточены 22 субъекта РФ с очень высокой степенью открытости бюджетов (более 80%). В группу В с высоким показателем открытости бюджетных данных вошли 30 субъек-

тов. В группу С со средним уровнем открытости бюджетных данных вошли 17 субъект, а в группу D с очень низким показателем - 13 субъектов. Что касается группы Е с очень низким уровнем открытости бюджетных данных, в нее вошли 3 субъекта -, Республика Северная Осетия - Алания, Чукотский АО и Республика Дагестан, набрав 15, 17 и 14 баллов из 139 возможных соответственно [8].

Свердловская область с 54 места в 2019 году переместилась на 74 место в 2020 году и попала в группу С.

Проанализировав динамику величины индекса открытости бюджета, а также ряд нормативных актов, направленных на повышение эффективности бюджетной политики России, мы выявили ключевые направления, на которые следует обратить внимание:

1. Своевременное опубликование предварительного бюджетного заявления, т.е. «Основных направлений налоговой, бюджетной и таможенно-тарифной политики с полной, детализированной информацией».

2. Своевременное обновление и пополнение информационной базы нормативно-правовых актов в целях наиболее эффективной работы по реализации государственных проектов и программ, направленных на внедрение цифровых технологий в бюджетную сферу.

Для обеспечения эффективной деятельности государственных управленческих структур, помимо открытости возможности доступа к информации для населения, необходимо предоставление им возможности участия в бюджетном процессе. Следует отметить, данный показатель в России, как и в большинстве стран, находится на уровне ниже, чем индекс открытости бюджета. Для его совершенствования необходимо осуществление мероприятий, способствующих росту заинтересованности и вовлеченности граждан в бюджетные инициативы. Одним из механизмов вовлечения населения в бюджетный процесс является использование инициативного бюджетирования.

Стоит отметить, что доступность и прозрачность информации постоянно повышается посредством совокупности мероприятий, реализуемых Минфином РФ, его агентств и служб.

Кроме того, в 2012 году для обеспечения гласности составления и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы А. Кудриным и Комитетом гражданских инициатив разработан интернет-страница «Открытый бюджет». Веб Сайт «Открытый бюджет» представляет из себя информационную платформу, позволяющую сформировать правильное понимание населением бюджетных процессов, благодаря информации об источниках формирования бюджета и путей расходования бюджетных средств. В совокупности с «Открытыми бюджетами» субъектов Федерации, общегосударственный «Открытый бюджет» образовывал целостное интегрированное пространство [5]. Однако на данный момент существуют только порталы субъектов РФ. Альтернативой портала «Открытый бюджет» на федеральном уровне является Единый портал бюджетной системы РФ.

Также с целью информирования граждан о бюджете в простой и доступной форме была создана упрощенная версия бюджетного документа «бюджет для граждан». Исходя из вышеперечисленного, все указанные проекты направлены на повышение уровня финансовой грамотности населения и его интереса к государственному управлению [2]. Бюджеты для граждан как правило включают краткую информацию о социально-экономическом развитии территории, агрегированную информацию о доходной и расходной частях бюджета территории, включающую в себя таблицы и диаграммы. На сегодняшний день бюджеты для граждан разрабатывают практически все субъекты Российской Федерации.

На региональном уровне также уделяется внимание повышению эффективности данного показателя. Так, начиная с 2017 году в Свердловской области развивается инициативное

бюджетирование. 20 марта 2020 года вступил в силу приказ Министерства финансов Свердловской области от 20.03.2020 № 104 «О проведении конкурса проектов по представлению бюджета для граждан в 2020 г.», целью которого является обеспечение граждан достаточной информацией по поводу возможности осуществления контроля и управления за государственными финансами. Участниками конкурса могут являться как физические, так и юридические лица, которые должны представить свой конкурсный проект. Таким способом государство предоставляет гражданам возможность участия в планировании бюджета своего региона.

В качестве рекомендаций в целях более активного и эффективного развития вовлеченности общественности в бюджетный процесс, можно предложить следующие мероприятия:

- внедрение механизмов для обмена мнениями по вопросам, связанным с государственным бюджетом между гражданами с активной жизненной позицией и органами государственной власти;

- проведение слушаний по отчету об исполнении бюджетов всех уровней бюджетной системы, в том числе в режиме онлайн с использованием доступных инструментов трансляции;

- создание специальных цифровых инструментов коммуникации граждан с государственными органами по поводу распределения бюджетных средств в зависимости от приоритетных направлений, обеспечивающих достойные уровень и качество жизни населения.

Учитывая современную экономическую ситуацию, эффективное распределение бюджетных средств играет важную роль, вследствие этого необходимым инструментом для регулирования экономической сферы общественной жизни является контроль и надзор за качеством ее управления.

Если говорить, о Свердловской области, то в настоящее время в регионе продолжает реализовываться комплекс мероприятий, направленных на осуществление контроля за бюджетными обязательствами, а также работа по предупреждению нарушений в бюджетной сфере. Повышенное внимание в рамках данных мероприятий уделяется контролю за бюджетными расходами в части осуществления национальных и региональных проектов.

В заключение хочется отметить, что участие населения в бюджетном процессе, его открытость, а также контроль и надзор за его исполнением выступают важнейшей составляющей политики государства в сфере публичных финансов. Обширный мировой опыт в сфере обеспечения открытости бюджетных систем, вовлеченности общественности в бюджетный процесс может послужить примером для внедрения в бюджетную практику России.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/.

2. Бюджет для граждан к федеральному закону о федеральном бюджете // Единый портал бюджетной системы Российской Федерации Электронный бюджет [Электронный ресурс] Режим доступа: http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%20%D0%BE%20%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%D0%B5/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%20%D0%B4%D0%BB%D1%8F%20%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD?_adf.ctrl-state=1bv4kctgdk_4®ionId=65 (дата обращения: 14.04.2020).

3. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://budget.gov.ru/>.
4. Итоговый доклад «Об основных результатах деятельности Министерства финансов Российской Федерации в 2018 году и задачах органов финансовой системы Российской Федерации на 2019 год» // Официальный сайт Министерства Финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://m.minfin.ru/ru/document/?id_38=127044-itogovyi_doklad_ob_osnovnykh_rezultatakh_dyeyatelnosti_ministerstva_finansov_rossiiskoi_federatsii_v_2018_godu_i_zadachakh_organov_finansovoi_sistemy_rossiiskoi_federatsii_n.
5. Концепция разработки интернет-портала «Открытый бюджет» // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ac.gov.ru/backend/web/files/content/1635/s-8-koncepciya-razrabotki-internet-proekta-otkrytyj-byudzheta.pdf>.
6. Методика составления рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных за 2020 год [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://nifi.ru/images/FILES/Ratings/2020/d09cd0b5d182d0bed0b4d0b8d0bad0b0202020.pdf>.
7. План деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2019 - 2024 годы // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.minfin.ru/ru/ministry/planMF/>.
8. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных // НИФИ Научно-исследовательский финансовый институт Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.nifi.ru/ru/rating>.
9. Россия вошла в семерку стран с лучшим надзором за бюджетом // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ach.gov.ru/news/rossiya-voshla-v-semerku-stran-s-luchshim-nadzorom-za-byudzhedom->.
10. Федосов В. А. Повышение открытости бюджетов и общественного участия в бюджетном процессе в Российской Федерации // Журнал бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/povyshenie-otkrytosti-byudzheta-i-obshchestvennogo-uchastiya-v-byudzhetnom-protsesse-v-rossiyskoy-federatsii-1>.