

В.А. Федосов

Доцент кафедры государственных и муниципальных финансов ФГБОУ ВО
«Санкт-Петербургский государственный экономический университет»
кандидат экономических наук, доцент

Л.А. Драева

Студентка 4 курса
ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет»

«БЮДЖЕТ ДЛЯ ГРАЖДАН» КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ БЮДЖЕТА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Прозрачность в бюджетной сфере достигается посредством различных инструментов, одним из которых является «Бюджет для граждан». В статье проведен анализ открытости бюджетной информации в России по сравнению с другими странами, открытости бюджетных данных субъектов Российской Федерации, законодательства и практики представления бюджета для граждан субъектами Российской Федерации. По итогам проведенного исследования сформулированы предложения по совершенствованию реализации принципа прозрачности (открытости) бюджетов в субъектах Российской Федерации посредством информационного ресурса «Бюджет для граждан».

Ключевые слова: бюджет, бюджетный процесс, прозрачность бюджета, открытость бюджета, бюджет для граждан, субъект Российской Федерации.

V.A. Fedosov, L.A. Draeva

«CITIZENS BUDGET» AS A TOOL OF INCREASING BUDGET TRANSPARENCY OF THE RUSSIAN FEDERATION REGION

Abstract. Transparency in the budgetary sphere is achieved by means of various instruments, one of which is a «Citizens budget». Budget information openness in Russia in comparison to other countries, budget data openness in the Russian Federation regions, legislation and practice of the «Citizens budget» making in the Russian Federation regions are analyzed in the article. Proposals for improving the implementation of the principle of budget transparency (openness) in the Russian Federation regions by the information resource «Citizens budget» are formulated.

Keywords: budget, budget process, budget transparency, budget openness, citizens budget, region of the Russian Federation.

Введение

Бюджетная система Российской Федерации построена на основополагающих принципах, заложенных в ст. 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Одним из них является принцип прозрачности (открытости) бюджета. Обеспечение прозрачности бюджета, доступности информации об исполнении государственных расходов являются актуальными задачами во всем мире. Прозрачность в управлении государственными финансами отражает уровень развитости бюджетной системы государства и присуща всем демократическим странам. Этот принцип означает доступность данных для населения как в общем, так и в детализированном виде, а главное – качество предоставляемой информации. Посредством прозрачности реализует естественное право граждан на получение открытой информации о бюджете и его исполнении. В результате повышается эффективность бюджетных расходов, улучшается общественный контроль за их использованием.

Проблемам прозрачности (открытости) бюджета посвящено много исследований, в которых анализируются данные отношения в разных странах. Например, Дж. Э. Алт с соавторами (J.E. Alt) рассматривал вопросы фискальной прозрачности в США и странах ОЭСР [11; 12]. М. Джармужек (M. Jarmuzek) изучал фискальную прозрачность в странах с переходной экономикой [16; 17]. Влияние фискальной открытости на различные аспекты государственной политики в странах анализировали П. де Ренцио и Й. Венер (P. de Renzio, J. Wehner) [25]. Ряд исследований

прозрачности (открытости) бюджетных отношений проведено в рамках ОЭСР [13; 19]. МВФ также уделяет большое внимание данной теме, о чем свидетельствует принятие нового Кодекса прозрачности в бюджетно-налоговой сфере в 2014 году [26]. Кроме того в рамках МВФ проводилась оценка прозрачности в бюджетно-налоговой сфере в Российской Федерации [15]. Очень большой вклад в анализ открытости бюджетов государств внесло Международное бюджетное партнерство, которое уже 5 раз провело оценку в данной сфере в 2006, 2008, 2010, 2012 и 2015 годах [20;21; 22; 23; 24].

В Российской Федерации также целый ряд авторов анализировал вопросы прозрачности (открытости) бюджетных отношений, например, Н.В. Голованова [3], И.В. Ишина [5]. Большое внимание данному вопросу уделяется специалистами НИФИ, разработавшими методику оценки открытости бюджетных данных субъектов Российской Федерации.

.....

Гипотеза

Улучшение качества формирования бюджетов для граждан субъектами Российской Федерации будет содействовать повышению прозрачности (открытости) бюджетной информации и развитию следующих положительных эффектов:

- повышение финансовой грамотности населения – получение гражданами дополнительных знаний о бюджете публично-правового образования, на территории которого они проживают, позволит им более детально разобраться в бюджетной политике публично-правового образования;
- вовлечение граждан в бюджетный процесс;
- усиление общественного контроля и рост доверия граждан к органам власти.

Методы

Авторы проанализировали фактическое состояние, проблемы и возможности в сфере открытости бюджета в Российской Федерации по сравнению с другими странами на основе информации Международного бюджетного партнерства. Далее, на основе методики открытости бюджетных данных, были сформулированы выводы о регионах в Российской Федерации, которые достигли наибольших успехов в этой сфере.

В процессе исследования была проанализирована зарубежная практика формирования и представления бюджета для граждан. На основе анализа бюджетов для граждан на уровне субъектов Российской Федерации были сформулированы основные проблемы, с которыми сталкиваются органы государственной власти.

Авторами обработан большой блок статистической, фактической и плановой информации из российских и зарубежных источников по прозрачности (открытости) бюджетов, формированию и представлению бюджетов для граждан. Для повышения обоснованности предлагаемых направлений совершенствования бюджетов для граждан в субъектах Российской Федерации было проведено анкетирование граждан в Санкт-Петербурге. На основе зарубежной и российской практики формирования и представления бюджетов для граждан, а также результатов анкетирования, были предложены направления совершенствования в данной сфере.

Результаты и обсуждение

Условия, сложившиеся в современном мире, заставляют правительства стран стремиться к обеспечению принципа свободного доступа общественности к публичной информации. Приоритетной задачей в этом случае становится создание наиболее удобных и менее затратных механизмов реализации данного права граждан. Проблема реализации принципа прозрачности (открытости) приобрела новое звучание после провозглашения права на информацию в международных правовых актах.

Прозрачность действий правительства выражается главным образом в структуре и функциях государственного сектора, особенно в процессе составления бюджета,

налогообложения, финансирования расходов. Бюджетная прозрачность, в целом, может быть определена как публичность правительственной структуры и функций, открытость намерений фискальной политики и финансовых прогнозов [18]. Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, прозрачность бюджета означает обязательную открытость для общества и опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов, отчетов об их исполнении, процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года [2].

С 2006 года Международное бюджетное партнерство на основе проводимого опроса составляет международные рейтинги открытости бюджета, бюджетного надзора и участия общественности в бюджетном процессе. Значения данных индексов и место Российской Федерации по ним приведены на рисунке 1.

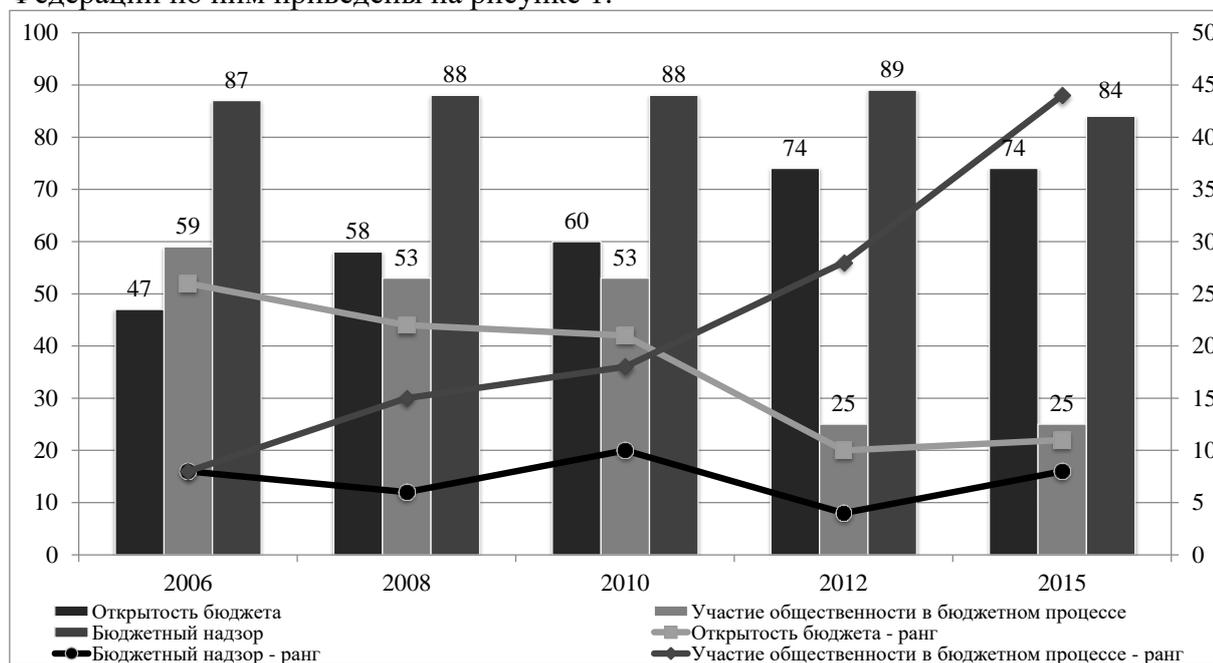


Рисунок 1. Значения индексов и рейтинг Российской Федерации по ним среди стран мира [20;21; 22; 23; 24].

Международное бюджетное партнерство систематизирует опыт различных стран по формированию и представлению бюджета для граждан. Различные страны представляют бюджеты для граждан в разном формате или на пересечении форматов (таблица 1).

Таблица 1. Формат представления бюджетов для граждан в различных странах мира [14]

№ п/п	Формат бюджета для граждан	Страны
1.	Всеобъемлющий доклад	Бразилия, Гана, Мексика, Норвегия, Филиппины, Чили
2.	Графика и визуализация данных	Доминиканская республика, Перу, Филиппины, Тунис
3.	Иллюстрации и комиксы	Афганистан, Руанда, Танзания

Изучение международного опыта показывает, что преобладает неформальное представление бюджетных данных. Нет единой структуры подачи информации, она может быть представлена в очень кратком виде, например, в качестве постера (Индонезия), бюллетеня (ЮАР) или многостраничного документа.

Анализ бюджетов для граждан различных субъектов Российской Федерации показал, что недостатки формирования и представления можно разделить на 4 основные группы, представленные на рисунке 2.



Рисунок 2. Проблемы представления бюджета для граждан

К первой группе относятся недостатки, касающиеся несоблюдения Приказа Минфина России от 22.09.2015 № 145н. При составлении бюджета для граждан необходимо руководствоваться принципами, указанными в Методических рекомендациях, и следовать установленной структуре и составу бюджета для граждан. Главная задача, она же и проблема финансовых органов – качественный отбор ключевой информации и упрощенное ее изложение.

В качестве четвертой категории проблем можно обозначить невысокую заинтересованность жителей субъектов в информации о бюджете. Эта проблема требует первоочередного решения, так как сводит на нет достигнутые положительные результаты представления бюджетов для граждан. К сожалению, в настоящее время очень маленький процент граждан проявляет интерес к бюджетным сведениям (таблица 2).

Таблица 2. Счетчик скачиваний бюджета для граждан в Санкт-Петербурге

Бюджет для граждан	2015	2016	2017	Количество скачиваний в 2017 г. по отношению к численности населения, %
К проекту закона о бюджете	3	2	4493	0,085%
К закону о бюджете	28	763	2810	0,053%
К отчету об исполнении бюджета	–	61	6142	0,116%

В Санкт-Петербурге Бюджет для граждан 2017 (к закону о бюджете) был скачан 2810 раз (2016 – 763 раза; 2015 – 28 раз). Бюджет для граждан по исполнению бюджета 2015 года опубликованный в 2016 году был скачан только 6142 пользователями. В то время как основными потенциально заинтересованными пользователями должно быть все население Санкт-Петербурга.

Предлагаем доработать представление информации об основных направлениях налоговой и бюджетной политики в бюджете для граждан. Достигнутые результаты бюджетной и налоговой политики в предыдущем году должны быть отражены не только в брошюре по исполнению бюджета к закону о бюджете, где эта информация может быть представлена очень коротко в виде тезисов. Наличие данных сведений в одном блоке с новыми целями бюджетной политики дает пользователям бюджета для граждан факт подтверждения выполнения намеченных целей. Помимо основных направлений следует указывать проблемы, возникающие в ходе реализации бюджетной и налоговой политики, а также меры по их преодолению.

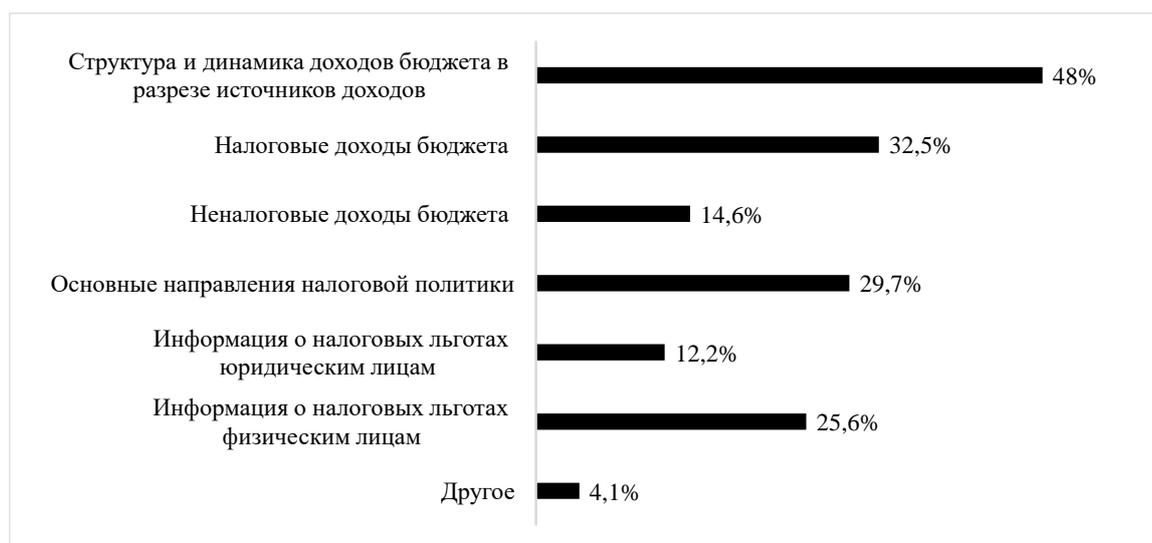


Рисунок 3. Результаты анкетирования о доходах бюджета

.....

Таким образом, для достижения желаемых результатов по повышению прозрачности и открытости бюджетных данных следует внедрить в практику предложенные направления совершенствования бюджета для граждан. Стоит отметить, что бюджет для граждан является лишь частью процесса повышения прозрачности (открытости) бюджетных данных. Добиться максимальных результатов по повышению степени прозрачности (открытости) бюджетных данных можно только, используя все механизмы «Открытого бюджета». Бюджет для граждан является частью процесса повышения прозрачности (открытости) бюджетных данных и способен обеспечить взаимодействие нового уровня между гражданами и государственными органами. Но при отсутствии интереса со стороны населения сводятся на нет попытки повышения открытости бюджетных данных. Следует заинтересовывать граждан, привлекать их в бюджетный процесс, подталкивать к изучению бюджета, повышая финансовую грамотность населения. Интерес граждан к бюджету является важнейшим аспектом реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета.

Список литературы

1. Бюджет для граждан 2017 (к закону о бюджете) [Электронный ресурс] / Комитет финансов Санкт-Петербурга. – Режим доступа: http://www.fincom.spb.ru/cf/activity/opendata/budget_for_people/details.htm?id=10277357@cmsArticle.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ.
3. Голованова, Н.В. Оценка открытости (прозрачности) бюджетной системы: аналитический обзор / Н.В. Голованова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2015. - №3. – С.98-107.
4. Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях [Электронный ресурс] / Министерство финансов Российской Федерации. – Режим доступа: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=116180.
5. Ишина, И.В. Открытость и прозрачность в управлении финансами регионов: проблемы и пути решения / И.В. Ишина // Вопросы региональной экономики. – 2015. - №4. – С. 122-128.
6. Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме: Приказ Минфина России от 22.09.2015 № 145н.
7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25.04.2005 г.
8. Фадейкина, Н.В. О внедрении бюджета для граждан в системе нового государственного финансового менеджмента / Н.В. Фадейкина, А.А. Синкина // Сибирская финансовая школа. – 2015. - №2. – С.32-40.
9. Что такое бюджет для граждан [Электронный ресурс] / Открытое правительство. – Режим доступа: <http://budget.open.gov.ru/budget/about> (дата обращения: 04.04.2017).
10. Чулков, А.С. «Бюджет для граждан» как метод повышения прозрачности бюджетной системы / А.С. Чулков // Финансы. – 2015. – №. - С. 18-22.
11. Alt, J.E. Fiscal Transparency, Political Parties and Debt in OECD Countries / J.E. Alt, D.D. Lassen // Europe an Economic Review. - 2006. - Vol. 50. - Issue 6. – pp. 1403–1439.

12. Alt, J.E. The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the American States / J.E. Alt, D.D. Lassen, S. Rose // Sixth Jacques Polak Annual Research Conference. IMF. - Washington, DC. - November 3-4, 2005. – 35 p.
13. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries / OECD. - OECD Publishing. - May 2014. - 165 p.
14. Examples of Citizens Budgets [Электронный ресурс] / International Budget Partnership. - Режим доступа: <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/citizens-budgets/examples>.
15. Hughes, R. Russia Federation: Fiscal Transparency Evaluation / R. Hughes and ect. - IMF. - Washington, D.C., 2014 – 80 p.
16. Jarmuzek, M. Does Fiscal Transparency Matter? The Evidence from Transition Economies / M. Jarmuzek. - Center for Economic Research and Graduate Education – Economics Institute. June, 2006. – 16 p.
17. Jarmuzek, M. Fiscal Transparency in Transition Economies / M. Jarmuzek, E.K. Polgar, R. Matousek, J.Hölscher. - Center for Social and Economic Research. - Warsaw, Poland, 2006. – 24 p.
18. Lawson, A. Synthesis Report on the Piloting of the Subnational Open Budget Survey in Brazil, Indonesia and Tanzania / A. Lawson, G. Alvarez. - International Budget Partnership. Washington, DC, 2013. - 26 p. [Электронный ресурс] / OECD. - Paris, France, 2002. – 14 p.
19. OECD Best Practices for Budget Transparency / OECD. - Paris, France, 2002. – 14 p.
20. Open Budget Survey 2006 / International Budget Partnership. – Washington, DC, 2006. - 29 p.
21. Open Budget Survey 2008 / International Budget Partnership. - Washington, DC, 2008. - 55 p.
22. Open Budget Survey 2010 / International Budget Partnership. - Washington, DC, 2010. - 65 p.
23. Open Budget Survey 2012 / International Budget Partnership. - Washington, DC, 2012. - 55 p.
24. Open Budget Survey 2015 [Электронный ресурс] / International Budget Partnership. - Режим доступа: <http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey>.
25. Renzio, P. The Impacts of Fiscal Openness: A Review of the Evidence / P. de Renzio, J. Wehner. – GIFT, 2015. – 35 p.
26. The Fiscal Transparency Code / IMF. – 2014. – 19 p.
27. The Power Of Making It Simple: A Government Guide To Developing Citizens Budgets [Электронный ресурс] / The International Budget Partnership. - Режим доступа: <http://www.internationalbudget.org/publications/the-power-of-making-it-simple-a-government-guide-to-developing-citizens-budgets>.