

Открытость и прозрачность российского бюджета в мировом измерении

В.В. Климанов, директор Института реформирования общественных финансов, доктор экономических наук

А.А. Михайлова, начальник отдела Института реформирования общественных финансов, кандидат экономических наук

В связи со все большей нацеленностью государственных финансов на решение конкретных задач и на достижение целей социально-экономического развития, а также с переходом на программный формат формирования бюджетов всех уровней с 2016 г. повышение открытости и прозрачности бюджетной системы становится крайне актуальной задачей.

В настоящее время Международное бюджетное партнерство (*OpenBudgetPartnership*), основанное еще в 1997 г., приступает к очередному исследованию, цель которого – оценить открытость бюджетов ста стран мира, где проживает 89% населения планеты. Работу планируется завершить в 2015 г., а в последний раз такое исследование проводилось в 2012 году.

Результаты данного исследования с точки зрения изменения положения России в интегральном рейтинге могут быть весьма интересными.

Можно выделить четыре основных положительных эффекта, к которым приводит открытость бюджетов.

Во-первых, открытость бюджетов в мировой практике традиционно ассоциируется с сокращением уровня коррупции в государственных органах. Для России проблема борьбы с коррупцией является крайне актуальной задачей. В апреле 2014 г. был утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы.

Во-вторых, открытый бюджет является инструментом, позволяющим соединять ресурсы и стратегические приоритеты, что особенно важно при переходе на программный бюджет, осуществляемый с 2014 г. на федеральном уровне, а с 2015–2016 гг. – на региональном и муниципальном уровнях.

В-третьих, в условиях открытости бюджетов у государства появляется больше возможностей для маневрирования государственным долгом, например

получение иностранных кредитов по более низким процентным ставкам. В этой связи открытость бюджета может позитивно сказываться на макроэкономических показателях страны. Именно поэтому Индекс открытости бюджета (*OpenBudgetIndex*), определяемый Международным бюджетным партнерством, является показателем реализации основного мероприятия 6.12 подпрограммы 6 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» государственной программы РФ «Управление государственными финансами и развитие финансовых рынков».

Наконец, открытый бюджет содействует диалогу между гражданами и властью и позволяет повысить уровень доверия общества к органам государственного управления.

Для России, как это отмечено в ряде одобренных Правительством РФ документов, стратегическим ориентиром является ее вхождение в группу стран с самым высоким индексом и достижение к 2020 г. индекса прозрачности бюджета в 85 баллов.

Так, в государственной программе РФ «Управление государственными финансами и развитие финансовых рынков» данный показатель планируется повышать согласно табл. 1.

Индекс открытости бюджета является основным индикатором подпрограммы 3 «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами» указанной выше государственной программы.

В Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р, говорится, что «...необходимо

обеспечить публичность процесса управления общественными финансами, правовой основой для которой должно стать законодательное закрепление нормы, гарантирующей обществу право на доступ к открытым государственным данным, а также открытость и доступность информации о расходовании бюджетных средств. Цели бюджетной политики должны представляться в понятной и доступной для граждан форме».

Таблица 1

Индекс открытости бюджета Российской Федерации согласно государственной программе

Год	Баллы России в Индексе открытости бюджета (OpenBudgetIndex)
2013	74
2014	77
2015	77
2016	80
2017	80
2018	83
2019	83
2020	85

По результатам исследования 2012 г. Россия, получив 74 балла из 100 возможных, вошла в группу стран, где открытость бюджетного процесса была признана достаточно высокой. В одну группу с Россией (это четвертая из пяти групп, куда входят страны, набравшие от 60 до 80 баллов) попали такие страны, как Бразилия, Чили, Индия, Южная Корея, Индонезия, Германия, Испания, Португалия. Обошли Россию по параметрам открытости такие страны, как Франция, Великобритания, Норвегия, Швеция, Новая Зеландия. Именно в этих странах уже многие годы внедряются различные бюджетные новации, включая бюджетирование, ориентированное на результат, программный бюджет и т.п. Лидером рейтинга является Новая Зеландия.

В табл. 2 приведен рейтинг некоторых стран по параметрам открытости.

Общий вывод, к которому пришли специалисты Международного бюджетного партнерства, заключается в том, что страны, в которых велика зависимость от природных ресурсов и иностранной помощи, имеют тенденцию к нахождению в нижней части рейтинга, хотя и существуют некоторые исключения.

В рамках общего индекса оценивались, например, усилия, прилагаемые государством для повышения роли участия общественности в вопросах бюджетной сферы. Средний балл по всем 100 странам составил только 19 из ста возможных. При этом 83 страны были определены как принимающие незна-

чительные усилия по данному вопросу, в 19 странах усилия были оценены как «средние» и только Южной Корее был присвоен высокий балл – 92 как стране, в которой государство прилагает существенные усилия, чтобы заинтересовать общественность в вопросах обсуждения проекта бюджета и его последующего исполнения.

Таблица 2

Место России в рейтинге стран по открытости бюджета

Место в рейтинге	Страна	Балл
1-е	Новая Зеландия	93
3-е	Великобритания	88
7-е	США	79
10-е	Россия	74
12-е	Бразилия	73
14-е	Индия	68
25-е	Польша	59
34-е	Украина	54
47-е	Казахстан	48
58-е	Азербайджан	42

Составлено по: Открытые бюджеты преобразуют жизнь. Обзор открытости бюджета за 2012 год. www.internationalbudget.org

Странам с низким уровнем открытости бюджета (41 страна) было предложено в короткие сроки начать публиковать хотя бы минимальную информацию о бюджете, а также проводить общественные слушания; странам со средней открытостью бюджета (36 стран) – предоставлять более качественную информацию о бюджетах и повышать проработанность документов бюджетного планирования. Всем 100 странам было предложено внедрять инновационные механизмы в бюджетный процесс.

В числе основных рекомендаций, которые Международное бюджетное партнерство подготовило по результатам исследования для России, попавшей в группу стран с высоким уровнем открытости, выделялась необходимость разработки и опубликования так называемого гражданского бюджета. Под ним понимается упрощенная версия бюджетного документа, который использует неформальный язык и доступные форматы, чтобы облегчить его понимание для граждан, их взаимодействие, планы и действия правительства во время бюджетного года¹. Примечательно, что по рейтингу 2008 г. международные эксперты признавали

¹ Открытые бюджеты. Преобразуют жизнь. Обзор открытости бюджета за 2012 год. www.internationalbudget.org

наличие гражданского бюджета в России, однако впоследствии показывалось его отсутствие.

В 2012 г. Гражданский бюджет существовал в 27 из 100 рассматриваемых Международным бюджетным партнерством стран. В табл. 3 приведена динамика показателей открытости бюджета по разным отчетам.

Таблица 3

Информация, предоставляемая Правительством Российской Федерации по разным типам отчетов

Отчеты	2010 г.	2012 г.
Предварительный проект бюджета	89	78
Проект бюджета исполнительной власти	56	82
Утвержденный бюджет	100	100
Гражданский бюджет	0	0
Отчет о состоянии в течение года	96	96
Полугодовой отчет	0	0
Годовой отчет	57	70
Аудиторский отчет	67	67

Составлено по материалам OpenBudgetSurvey 2012. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-RussiaCS-Russian.pdf>

Как следует из таблицы, по состоянию на 2012 г., как и двумя годами ранее, Российская Федерация не имела отчетов, позволяющих гражданам получать информацию об исполнении бюджетов в доступной форме. В этой связи дальнейшие перспективы РФ в интегральном рейтинге открытости бюджетов представляются позитивными. В настоящее время в нашей стране многое делается в сфере открытости бюджетов, в том числе и во исполнение Бюджетного послания Президента РФ о бюджетной политике в 2014–2016 годы. Например, в октябре 2013 г. на официальном сайте Минфина России размещен «Бюджет для граждан», разработанный совместно с Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации.

В августе 2013 г. совместным приказом Минфина, Минрегиона и Минэкономразвития России от

22.08.2013 № 86н/357/468 утверждены Методические рекомендации по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов их исполнения в доступной для граждан форме.

По состоянию на май 2014 г., «Бюджет для граждан» в той или иной форме разработан уже в 46 субъектах РФ, а некоторые регионы имеют многолетний опыт представления открытых данных о бюджете в доступной для граждан форме (Краснодарский край – с 2005 г., Красноярский край – с 2008 г., Алтайский край – с 2010 г.). Также бюджеты для граждан подготавливаются и на уровне муниципальных образований².

Следующей рекомендацией Международного бюджетного партнерства для России является публикация полугодовых отчетов, которые по состоянию на 2012 г. существовали в 29 странах. В России данный тип отчета тоже существует, однако предоставляется лишь для внутреннего пользования.

В докладе Государственного совета РФ от 4 октября 2013 г. «О мерах по повышению эффективности бюджетных расходов» говорится, что для роста открытости и прозрачности растет значение бюджетной грамотности населения в вопросах формирования и исполнения бюджетов. Для этих целей предполагается проведение мероприятий по информированию населения по экономической деятельности организаций в секторе государственного управления, а также по применению новых бюджетных технологий, а также по разработке и распространению обучающих материалов о бюджетной системе, которые будут способствовать повышению грамотности различных групп граждан в вопросах формирования и исполнения бюджетов.

В целом динамика, которую показывает Российская Федерация, в индексе открытости бюджета за последние годы является позитивной (2006 г. – 47 баллов; 2008 г. – 58 баллов; 2010 г. – 60 баллов; 2012 г. – 74 балла), и есть основания полагать, что данная тенденция продолжится.

² О реализации основных положений Бюджетного послания Президента РФ о бюджетной политике в 2014–2016 годах. <http://m.government.ru/orders/13053#href9>

НОВОЕ НАЗНАЧЕНИЕ В МИНФИНЕ РОССИИ

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.06.2014 № 969-р **Фаррахов Айрат Закиевич** назначен заместителем Министра финансов Российской Федерации.