

Институт прозрачности – актуальный тренд развития бюджетной системы

Transparency Institute – a Modern Trend in the Development of the Budget System

Я. ТРОФИМОВА

Трофимова Ярослава Владимировна, канд. экон. наук, доцент, старший научный сотрудник Лаборатории современных проблем региональной экономики Уфимского федерального исследовательского центра Российской академии наук. E-mail: tro1@mail.ru

В работе исследован институт прозрачности применительно к бюджетной системе. Проведен анализ существующих подходов к понятию прозрачности. Автор отмечает междисциплинарный характер решения проблемы транспарентности. Выделяет преимущества, связанные с внедрением и поддержанием института прозрачности. Сформулированы предложения по совершенствованию института прозрачности в РФ.

Ключевые слова: прозрачность, транспарентность, бюджет, бюджетная система, межбюджетные отношения, Республика Башкортостан, государственное управление.

The paper examines the institute of transparency in the budget system. The analysis of existing approaches to the concept of transparency is carried out. The author notes the interdisciplinary nature of solving the problem of transparency. Highlights the advantages associated with the introduction and maintenance of the institute of transparency. Proposals are formulated to improve the institute of transparency in the RF.

Key words: transparency, budget, budget system, inter-budgetary relations, Republic of Bashkortostan, public administration.

Основные положения

1. Выделены различные подходы к понятиям «прозрачность» и «транспарентность». Подчеркнуто сложившееся отличие между отечественным и зарубежным пониманием данных терминов.
2. Проанализированы положительные стороны внедрения транспарентности в сфере бюджетных и межбюджетных отношений.
3. Проиллюстрированы особенности инициативного бюджетирования на примере партисипативных бюджетов (Budget Participatif) муниципальных округов.
4. Рассмотрены отдельные этапы становления института прозрачности в бюджетной системе РФ.

Введение

Новейшие тренды в государственном управлении связаны с появлением и утверждением института прозрачности. Европейский Союз выступает с претензией на глобальное лидерство в области открытого, прозрачного и этичного государственного управления, считая себя образцом управления в отдельных странах. Вместе с тем в некоторых странах ЕС, где отсутствовало своевременное и полное информирование общества о заболевании COVID, наблюдался рост социальной напряженности, включая массовые протестные выступления. «Пандемия напомнила о необходимости предоставления качественных государственных услуг и важности создания высокого уровня доверия к властям» [13].

* Статья подготовлена в рамках выполнения плана НИР УФИЦ РАН по государственному заданию Министерства науки и высшего образования РФ.

Методы

В работе использованы данные рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных, открытые данные Министерства финансов Республики Башкортостан (РБ), бюджетная статистика по муниципальным округам Парижа. Применены методы экономического анализа и визуализация информации.

Результаты и их обсуждение

Понятия «прозрачность» и «транспарентность»

В современной научной литературе, законодательстве РФ равнозначно применяются термины «прозрачность» и «транспарентность»¹. Транспарентность (*англ. transparent от лат. trans – насквозь, за пределами + pareo – быть очевидным*) переводится как прозрачность, понятность, честность [1, 1106]. Понятие «прозрачность» в смысле «ясность», «понятность», «незамутненность» изначально имело более узкую смысловую нагрузку как характеристика информации. Социологическая направленность термина «транспарентность» предполагает взаимодействие двух сторон – государства и общества. Именно последний вариант получает все большее распространение в научно-исследовательской литературе.

Требование прозрачности особенно актуально в сфере бюджетно-налоговых отношений. В узком смысле слова *прозрачность в бюджетном процессе* – это наличие информации о бюджете и бюджетном процессе. В более широком *прозрачность*, иначе *транспарентность* – открытый доступ общественности к информации о структуре и функциях правительства; политике, которую осуществляет правительство; имуществе, финансовых активах, которыми располагает правительство, и финансовых прогнозах [14]. В советской терминологии понятие прозрачности подразумевало прежде всего возможность контроля за нецелевым использованием средств бюджета.

С начала 1990-х гг. в международной практике активно начался процесс обсуждения взаимосвязи эффективного управления и финансовой прозрачности (Всемирный банк, 1994 г.; Международный Валютный Фонд, 1994 г.). Одним из первых документов, регламентирующих вопросы прозрачности в бюджетном секторе на мировом уровне, стал «Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике», принятый Советом МВФ в 1998 г. [6]. В 2000-х гг. в международной практике стали различать *транспарентность для граждан* как возможность для общественности ознакомиться и понять работу своих властей, и *транспарентность для власти* – открытость государственных данных и информации в таких областях, как государственные расходы, государственные контракты, лоббистская деятельность, разработка и результаты политики, эффективность государственной службы [15].

Принцип прозрачности в бюджетной системе

Согласно ст. 46 Бюджетного кодекса РФ [2] принцип прозрачности в бюджетной системе означает:

- публикацию в СМИ проектов бюджетов и утвержденных бюджетов, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов;
- доступ к единому portalу бюджетной системы РФ;
- стабильность, преемственность бюджетной классификации РФ, а также сопоставимость показателей бюджетов разных лет.

Транспарентность может рассматриваться на уровне федерального, региональных и местных бюджетов. Транспарентность местного бюджета – доступ общественности к информации

¹ В Бюджетном кодексе РФ (1998 г.) в статье 36 говорится о принципе прозрачности или открытости. В договоре о ЕЭС (2014 г.) в тексте статьи 69 «Транспарентность» используются синонимы «открытость» и «доступность».

властей о сборе и расходе средств из местного бюджета [15]. По мнению ряда исследователей, транспарентность на местном уровне имеет большую эффективность, чем на других уровнях, поскольку, во-первых, позволяет жителям самостоятельно определять первоочередные направления расходования средств в соответствии с их проблемами и, во-вторых, находит наибольший отклик среди жителей. Инициативное бюджетирование и составление бюджета (Budget Participatif) успешно применяется во Франции, имеющей давние традиции института транспарентности¹. Подготовка Budget Participatif Парижа (онлайн-платформа, где жители могут высказывать свои пожелания путем голосования по проектам, финансируемым из фонда инвестиций города, грантов, пожертвований) реализуется как эксперимент с 2014 г. Ежегодно растет число заявленных проектов (с 708 в 2014 г. до 2930 в 2021 г.) и количество участников электронного голосования (в 2014 г. около 41 тыс., 2015 г. – 70 тыс., 2016 г. – свыше 92 тыс. человек) (рис. 1).



Рис. 1. Budget Participatif. Париж. Источники: [16], расчеты автора

Проекты представляются на рассмотрение горожанам департаментами города (2014 г.) либо жителями (с 2015 г. по настоящее время) по разделам, перечень которых ежегодно изменяется с учетом геополитической обстановки и появлением новых точек роста (приток мигрантов вызывает появление проектов по социальной сплоченности, криминализация увеличивает количество проектов в сфере безопасности, интернет вещей, социальные сети – в сфере цифровизации, развития системы «умный город» и т.д.) (рис. 2 и 3).

Визуализация открытых данных сайта Парижа позволяет получить оперативную, сопоставимую информацию по городу и по каждому департаменту, проекту, его стоимости, датам начала и завершения, ввода в эксплуатацию для горожан и т.д.

Таким образом, Budget Participatif предусматривает: своевременную и регулярную публикацию информации о бюджете для населения в понятном формате; привлечение жителей к выбору приоритетов расходования бюджетных средств, например, путем консультаций по бюджету.

Преимущества института транспарентности

Транспарентность усиливает подотчетность федеральных и местных органов власти (обязательство предъявлять отчет по использованию полномочий) перед вышестоящими органами власти, а также перед обществом. Это, в свою очередь, препятствует злоупотреблениям и нецелевому использованию бюджетных средств. Контроль за достигнутыми результатами и их сравнение с запланированными позволяет вовремя принять корректирующие меры.

¹ В 1789 г. во Франции принята Декларация прав человека и гражданина, где было, в частности, сформулировано право населения на свободный доступ к информации о бюджете.

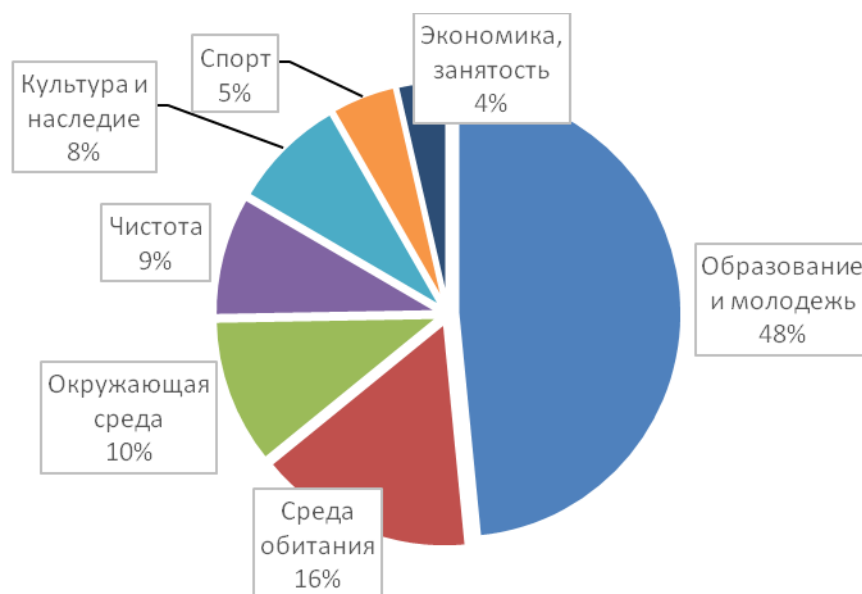


Рис.2. Структура проектов. Париж. 2014 г.
Источники: [16], расчеты автора

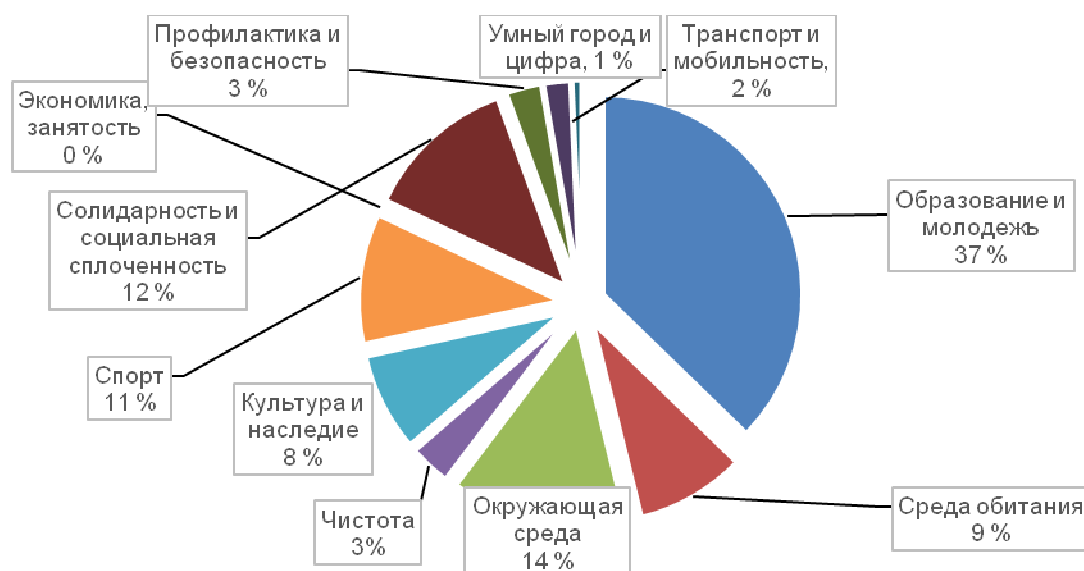


Рис.3. Структура проектов. Париж. 2019 г.
Источники: [16], расчеты автора

Непрозрачная налогово-бюджетная политика, включая непрозрачные налоговые льготы, субсидии и внебюджетные расходы, как правило, создает диспропорции в распределении финансовых ресурсов и усугубляет неравенство территорий [12]. Ряд исследователей на основе межстранового анализа связывают финансовую прозрачность и финансовую дисциплину с последующей макроэкономической стабильностью, а также высокими темпами экономического роста, либо со значительным улучшением экономической ситуации [14].

Прозрачность поддерживает привлекательный образ региона в глазах потенциальных инвесторов и партнеров, поскольку позволяет объективно оценить потенциальные риски вложения средств и ведения бизнеса. Для мигрантов прозрачность минимизирует адаптационные риски в новой среде. Это становится особенно важно в условиях введения международных санкций, сужения рынка заимствований и перехода к импортозамещаемым производствам.

Транспарентность через вовлечение общественности в разработку бюджета и контроль за выполнением программ повышает доверие населения к решениям органов власти и управления, в том числе к межбюджетному выравниванию [3; 12]. Для привлечения общественности к участию в бюджетном процессе возможно *косвенное участие общественности*: социологические обследования (опросы, фокус-группы), ежегодные отчеты правительства либо *непосредственное участие населения*: публичные слушания, совместные собрания, референдумы, обсуждения в СМИ и социальных сетях, премии и иные поощрения общественных активистов, совместная работа в комиссиях, советах при органах власти.

Наряду с бюджетными отношениями, прозрачность остается важной характеристикой налоговой системы страны и регионов, прежде всего, ее налогового администрирования [11].

Отсутствие прозрачности в финансовой сфере в условиях принятия правительством непопулярных мер (например, при отмене каких-либо субсидий) приводит к социальной напряженности в обществе.

Внедрение и поддержание института прозрачности вызывает рост затрат на администрирование бюджетного процесса, поскольку предполагает наличие соответствующих технических возможностей для сбора и обработки больших объемов информации, методик, персонала и др. (например, в части предварительной публикации материалов в доступной для общественности форме, проведения публичных слушаний проектов закона о бюджете и т.д.).

Институт прозрачности в РФ

Становление института прозрачности в бюджетной системе РФ проходит несколько этапов:

– внедрение института Федерального казначейства. Казначейская система исполнения бюджета позволила наладить учет и государственный контроль за поступлением и расходованием бюджетных средств. Однако она не предусматривала системы общественного контроля;

– развитие системы размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд сделало процесс государственных закупок открытым для общественности, повысило эффективность расходования государственных средств;

– применение формализованного подхода к распределению финансовой помощи регионам и муниципалитетам сделало процесс предоставления трансфертов более прозрачным для всех уровней власти и населения, снизило возможность лоббизма интересов отдельных территорий [4; 5];

– переход к новой структуре кода видов расходов и закрепление единого для бюджетов бюджетной системы РФ перечня групп, подгрупп и элементов видов расходов усилил государственный контроль за расходами бюджетов;

– создание государственной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» должно повысить информированность общественности о бюджетном процессе;

– применение инициативного бюджетирования позволит вовлечь общественность в местное управление бюджетами территорий.

Итак, прозрачность в сфере бюджетных и межбюджетных отношений – одна из характеристик управления общественными финансами. Она учитывается в рейтинге субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных [10]. Методика рейтинга включает оценку содержания и доступности бюджетных документов, а также использования отдельных инструментов общественного участия в бюджетном процессе с учетом особенностей бюджетного законодательства РФ. В основе методики расчета лежит методология Международного бюджетного партнерства (International Budget Partnership). Согласно данной методике, Республика Башкортостан входит в группу регионов с «очень высоким уровнем открытости бюджетных данных», имея 100 баллов по данным за 2021 г. Однако сохраняются трудности в доступе к бюджетной информации за период в 10 лет и более, отсутствуют отдельные данные, используемые в механизме выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов. Задача поддержания открытости и прозрачности бюджетного процесса на уровне региона и муниципалитетов заложена в

«Основных направлениях бюджетной политики Республики Башкортостан на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов». Ряд субъектов РФ (Саратовская и Сахалинская области [7; 8]) активно развивают собственный механизм стимулирования местных органов власти к повышению открытости бюджетных данных, применяя федеральную практику оценки. Разнообразием инициативного бюджетирования на местах стала реализация проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах. Так, в РБ в 2021 г. в конкурсе проектов участвовало 1085 заявок, из них было отобрано 539 проектов на 589,5 млн руб., в том числе 191 проект для городских округов на 205,4 млн руб. По тематике проектов первое место заняли проекты в части автодорог – 114 проектов, 2 место – образовательные проекты (93 проекта), 3 место – благоустройство мест захоронений (65 проектов) [9].

Таким образом, прозрачность – актуальный тренд развития бюджетной системы. Отсутствие прозрачности в сфере бюджетных и межбюджетных отношений негативно сказывается на финансовой дисциплине, распределении финансовой помощи и выравнивании доходов между территориями, макроэкономических показателях, нарушает социальные связи между правительством и населением. Транспарентность для различных групп пользователей бюджетных данных становится необходимым условием привлечения капитала и рабочей силы в регионы и муниципалитеты.

Вопрос прозрачности в бюджетно-налоговой сфере остается актуальным для региональной и муниципальной практики бюджетных отношений. Применение успешного международного опыта в методологии оценки прозрачности становится приоритетом как на федеральном, так и на региональном уровнях. На муниципальном уровне осуществляются первые попытки оценки уровня открытости бюджетных данных, развивается система инициативного бюджетирования.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сформулировать следующие предложения по совершенствованию института прозрачности в РФ.

На уровне регионов и муниципалитетов:

– оперативно обновлять данные о бюджете и бюджетном процессе, размерах финансовой помощи в разрезе территорий за ряд лет, представляя их в визуально удобной для населения форме. Это позволит повысить уровень доверия населения к региональным и местным органам власти;

– организовать информационную поддержку проектов в рамках инициативного бюджетирования с целью повышения привлекательности участия и расширения круга участников инициативного бюджетирования. Информационная поддержка должна включать размещение сводной информации по проектам не менее чем за 10 лет в разрезе региона и муниципалитетов с указанием тематики, структуры и количества участников, источников финансирования, размера выделенных средств, стадии реализации проекта, сроков реализации и т.д.

На уровне федерального центра:

– мотивировать региональные и местные органы власти, используя грантовый механизм поддержки территорий, к публикации материалов о бюджете для населения в систематизированном виде, с целью повышения заинтересованности властей в своевременном информировании общественности;

– предложить регионам и муниципалитетам ввести единую визуальную форму представления бюджетных данных в сети Интернет, что упростит процесс размещения информации и сократит расходы на администрирование в регионах; упростит доступ к данным для заинтересованных сторон (инвесторы, население, мигранты и др.). Размещение данных в виде электронных таблиц за 10 и более лет позволит независимым исследователям анализировать и моделировать динамику временных рядов;

– организовать конкурсный отбор на предоставление грантов на федеральную и региональную поддержку научно-исследовательских лабораторий и некоммерческих

организаций на проведение независимой оценки качества предоставляемых бюджетных услуг в регионах и муниципалитетах.

Литература

1. Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. М.: Институт новой экономики, 2002. 1280 с.
2. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/
3. Зулькарнай И.У. Формализация межбюджетных отношений в Республике Башкортостан // Финансы и кредит. 2004. № 7. С. 56–63.
4. Зулькарнай И.У. Расчет налогового потенциала муниципальных районов и городских округов в Республике Башкортостан: проблемы операбельности и прозрачности применяемых формул // Финансы и кредит. 2006. № 10. С. 16–22.
5. Зулькарнай И.У. Расчет налогового потенциала поселений в Республике Башкортостан: проблемы операбельности и прозрачности применяемых формул // Финансы и кредит. 2006. № 14. С. 59–64.
6. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике: декларация принципов [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/12139321/>
7. Открытый бюджет Саратовской области. Оценка открытости бюджетных данных [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin.saratov.gov.ru/budget/pasporta/pasporta-munitsipalnykh-obrazovaniy/otkrytost-byudzhetykh-dannykh/otsenka-po-otkrytosti-byudzhetykh-dannykh/>
8. Рейтинг муниципальных образований Сахалинской области по уровню открытости бюджетных данных [Электронный ресурс]. URL: <https://openbudget.sakhminfin.ru/Menu/Page/563>
9. Программа поддержки местных инициатив [Электронный ресурс]. URL: <https://ppmi.bashkortostan.ru/>
10. Результаты рейтинга субъектов по уровню открытости бюджетных данных за 2021 год [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nifi.ru/ru/rating>
11. Транспарентность и открытое управление // Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, 2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://rm.coe.int/prems-019520-rus-5001-booklet-transparence-collection-ethique-publique/1680a33d86>
12. Трофимова Я.В. Рейтинговая оценка налоговой системы России // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2017. № 4. С. 145–148.
13. Трофимова Я.В. Формализованный подход к расчету дотаций нижестоящим бюджетам // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2021. № 4. С. 74–81.
14. EU kann globale Führungsrolle für eine transparente und ethische öffentliche Verwaltung übernehmen PRESS RELEASE № 4/2020 [Electronic resource]. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/de/134171>
15. Kopits G. Transparency in government operations / G. Kopits and J. Craig. International Monetary Fund, 1998 [Electronic resource]. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>
16. Projects of the Participatory budget realized [Electronic resource]. URL: <https://indicateurs-parisdata.opendatasoft.com/pages/detail-budget/>