

<https://doi.org/10.5281/zenodo.7920790>

УДК 336.1

Костливцева Н.М.

Костливцева Наталья Максимовна, Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Россия, 191023, г. Санкт-Петербург, наб. канала Грибоедова, д. 30-32, литер А. E-mail: kostlivcevanata99@yandex.ru.

Методические аспекты обеспечения открытости бюджетных данных в России и в мире

Аннотация. В настоящее время наблюдается тенденция информационной открытости различных аспектов жизни общества. Обеспечению взаимодействия и обратной связи между органами власти и общественностью способствует внедрение новых технологий управления. Наряду с фундаментальными способами коммуникации государства и граждан, под влиянием цифровизации стали развиваться и менее официальные способы обеспечения открытости данных бюджета – сайты, порталы, социальные сети. В статье рассмотрены основные цели составления Обзора открытости бюджетов и его значение в оценке прозрачности бюджетов стран. Приводится динамика индексов открытости бюджетных данных России. Рассматриваются аспекты, которые не охватывает Обзор открытости бюджетов, а также новые направления, открывающие возможности повышения уровня прозрачности бюджетов. Отмечена роль составления рейтинга субъектов России по уровню открытости бюджетных данных и инструментов, обеспечивающих наиболее полное и своевременное раскрытие информации о бюджете и деятельности государственных органов.

Ключевые слова: раскрытие бюджетных данных, прозрачность бюджета, оценка уровня открытости, рейтинг по уровню открытости бюджетных данных, государственные органы власти, социальные сети.

Kostlivtseva N.M.

Kostlivtseva Natalya Maksimovna, St. Petersburg State University of Economics, Russia, 191023, St. Petersburg, emb. Griboedov Canal, 30-32, letter A. E-mail: kostlivcevanata99@yandex.ru.

Methodological aspects of ensuring the openness of budget data in Russia and in the world

Abstract. Currently, there is a trend of information openness of various aspects of society. Ensuring interaction and feedback between authorities and the public is facilitated by the introduction of new management technologies. Along with the fundamental ways of communication between the state and citizens, under the influence of digitalization, less formal ways to ensure the openness of budget data began to develop - websites, portals, social networks. The article discusses the main objectives of the Open Budget Survey and its importance in assessing the transparency of countries' budgets. The dynamics of the indices of openness of budget data in Russia is given. Aspects that are not covered by the Open Budget Review are considered, as well as new directions that open up opportunities for increasing the level of budget transparency. The role of compiling a rating of the subjects of Russia in terms of the level of openness of budget data and tools that ensure the most complete and timely disclosure of information about the budget and the activities of state bodies are noted.

Key words: disclosure of budget data, budget transparency, assessment of the level of openness, rating in terms of the level of openness of budget data, public authorities, social networks.

Открытость органов власти позволяют сократить дистанцию между ними и рядовыми гражданами. В этом процессе ключевую роль играет доступность данных, которые дают возможность не просто обеспечить прозрачность принятия решений и формирования государственной политики, но и позволяют привлечь НКО и активные группы граждан к созданию собственных проектов, помогающих в этой работе, а также дать базу для проведения прикладных исследований академическими организациями и аналитическими центрами.

Регулярно реализуется оценка уровня открытости бюджетных данных как в России, так и на мировом уровне. Публикуются методики, обеспечивается проведение конференций и семинаров по данной тематике. Все это направлено на повышение прозрачности деятельности органов государственной власти, усиление общественной включенности и вовлеченности в процессы управления государством.

Эту тему в своих трудах рассматривают многие научные деятели, например, Тимофеева О.И. в работе «Методология и результаты измерения открытости бюджетов регионов России», Воронцов А.А. и Хандус М.Ю. в статье «Проблема открытости бюджетных данных в государственном управлении», Нуреев Р.М. и Сурхаев И.Д. в статье «Цифровизация экономики: новая роль социальных сетей», а также многие другие авторы.

Обзор открытости бюджетов является независимым, регулярным и проводится в большинстве стран мира, причем интерес к повышению открытости и прозрачности бюджетов с каждым годом растет, увеличивается количество стран, в которых своевременно публикуются, становятся доступными для граждан (общественности) основные бюджетные документы. Важно помнить, что включение лучших зарубежных практик построения бюджетного процесса и достижения высокого уровня открытости бюджета страны возможна с учетом национальных особенностей экономики, ее институциональной структуры.

Важным аспектом данного вопроса является изучение практических направ-

лений в гармонизации отечественного законодательства международным стандартам, нормативным документам.

В целях оценки обеспечения уровня открытости бюджетных данных по 120 странам мира был создан портал International Budget Partnership (далее – IBP). Исследование открытости бюджета ранжирует страны в соответствии с их уровнем подотчетности в национальных бюджетных процессах.

Это единственная в мире сравнительная, независимая и регулярная оценка прозрачности, надзора и участия в национальных бюджетах в 120 странах.

Показатель прозрачности бюджета страны, отраженный в Индексе открытости бюджета, оценивает доступ общественности к своевременной и всеобъемлющей бюджетной информации.

Оценка прозрачности 61 (из 100) или выше указывает на то, что страна публикует достаточно информации для поддержки информированных общественных дебатов.

Исследование открытости бюджета 2021 года также измеряет степень, в которой правительства вовлекают общественность в процесс принятия бюджетных решений и мониторинга, а также роль и эффективность законодательной власти и высшего контрольного органа в бюджетном процессе[4].

Рассмотрим рисунок 1, на котором представлены индексы открытости бюджетных данных России за 2021 год.

Как можно заметить на рисунке 1, индекс открытости бюджетных данных России по разделу «Общественная вовлеченность» составляет 28 баллов, что соответствует 13 месту среди 120 стран мира. Показатель значительно ниже порогового значения и характеризует низкий уровень открытости, при этом ни одна из стран не смогла преодолеть пороговое значение, а средним уровнем общественной вовлеченности в обеспечение открытости обладают только 4 страны.

Основные проблемы низкого рейтинга Российской Федерации по индексу участия общественности в бюджетном процессе связаны с отсутствием механизмов для выявления общественной точки зрения на исполнение бюджета, площадки

для проведения дебатов и дискуссий, публикаций материалов по итогам взаимодействия с общественностью, обратной связи органов государственной власти с общественностью на разных этапах бюджетного процесса.

Индекс открытости бюджетных данных России по разделам «Бюджетный надзор» и «Прозрачность» составляет 78 баллов (17 место) и 73 балла (14 место) соответственно, что характеризуется дос-

таточным уровнем обеспечения открытости бюджетных данных

Подобный рейтинг составляется каждые два года. Проанализировав данные предыдущих лет можно проследить тенденцию изменения уровня открытости бюджетных данных в России.

Рассмотрим динамику индекса открытости бюджетных данных по уровню прозрачности в России за 2006-2021 года, представленную на рисунке 2.

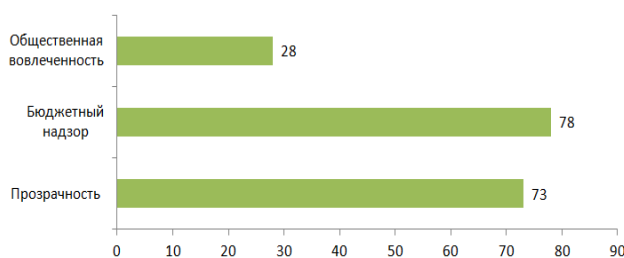


Рис. 1. Индексы открытости бюджетных данных России за 2021 год [4].

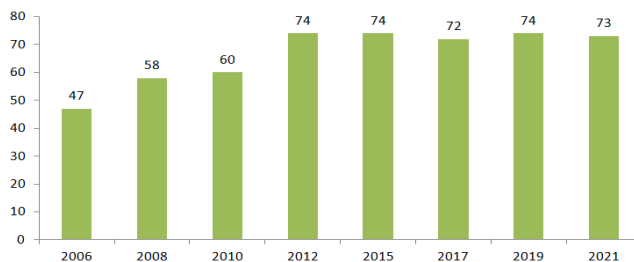


Рис. 2. Динамика индекса открытости бюджетных данных по уровню прозрачности в России за 2006-2021 года [4].

Рассмотрев рисунок 2, видно, что общий уровень открытости бюджетных данных вырос с 2006 года, что говорит о повышении уровня открытости бюджетных данных. Незначительные изменения индекса на 1-2 балла в последние несколько лет означают не только зависимость оценки от внешних условий, но и, возможно, несовершенство методики оценки при составлении рейтинга.

Исследование открытого бюджета представляет собой довольно всеобъемлющую оценку бюджетной подотчетности, однако, оно имеет ограничения, и его результаты должны быть контекстуализированы с другими тенденциями и практикой в странах. Например, несмотря на появление громких коррупционных скандалов, некоторые страны, такие как Бразилия, Мексика, Филиппины и Южная Африка,

показывают высокие результаты по принятым мерам прозрачности в Обзоре открытого бюджета. Хотя это может показаться противоречием, это просто означает, что фискальная прозрачность является необходимым, но недостаточным условием для успешного решения проблемы коррупции.

Кроме того, опрос не охватывает вообще или неадекватно охватывает некоторые области государственных финансов, такие как внебюджетные фонды, квазифискальная деятельность, налоговые расходы, государственные закупки и секретные расходы (на национальную безопасность и разведывательную деятельность), которые могут снизить фискальную отчетность. К сожалению, эти скрытые аспекты государственных финансов не могут быть легко оценены организациями гражданского об-

щества с помощью таких инструментов, как Open Budget Survey. Вместо этого их лучше всего проводить специалистам из международных финансовых учреждений или правительственным инсайдерам, имеющим доступ к информации, которая может не быть в общественном достоянии [2].

Поэтому отсутствие адекватного охвата этих областей государственных финансов в опросе иногда может дать результаты для отдельных стран, таких как Россия, которая входила в топ-15 показателей прозрачности в Обзоре открытости бюджета, и может противоречить текущему восприятию непрозрачной практики правительства. Например, в России есть, по крайней мере, три фискальные практики, которые не оцениваются должным образом в Обзоре открытости бюджета и которые, вероятно, влияют на высокий балл прозрачности, полученный страной.

Во-первых, довольно большая и растущая доля государственного бюджета России засекречена. Согласно оценке МВФ, такие классифицированные расходы увеличились с 10 процентов в 2009 году до 26 процентов в 2022 году. Расходы показаны в бюджете только на агрегированном уровне и не содержат деталей, которые обычно приводятся для других частей бюджета, которые не классифицируются.

Во-вторых, согласно той же оценке МВФ, более одной трети контрактов на государственные закупки были классифицированы как секретные и, следовательно, не подлежат открытым и конкурентным процедурам торгов. Операции по государственным закупкам не оцениваются в Обзоре открытости бюджета.

И в-третьих, обзор открытости бюджета неадекватно оценивает управление внебюджетными фондами, в том числе крупным суверенным фондом России - фондом национального благосостояния (далее - ФНБ), который используется для прямого финансирования определенных видов деятельности, например, создание инфраструктурных проектов. Внебюджетные фонды часто не подвергаются такому же тщательному контролю, как расходы, направляемые через национальный бюджет. Согласно недавнему отчету Института международной экономики Петерсона,

ФНБ находится в нижней части рейтинга стран, основанного на международных стандартах управления и подотчетности суверенных фондов.

Исследование этих ограничений мер прозрачности, оцениваемых в ходе Обзора открытости бюджетов означает, что пользователи данных должны рассматривать все аспекты эффективности страны в рамках обследования, так как ни один пункт собранной информации не может считаться лишним [4].

В России также существует свой инструмент оценки открытости бюджетных данных - рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных, созданный Научно-исследовательским финансовым институтом Министерства финансов РФ. Рейтинг составляется на основе методики составления рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных (далее - Методика).

Методика устанавливает ориентиры передовой практики в отношении содержания и доступности бюджетных документов, а также использования отдельных инструментов общественного участия в бюджетном процессе. Идеологической основой для разработки методики является методология, используемая Международным бюджетным партнерством (International Budget Partnership) при расчете Индекса открытости бюджета (Open Budget Index) для стран мира. При этом в методике учтены особенности бюджетного законодательства России и практика осуществления бюджетного процесса в субъектах РФ.

Ежегодно методика уточняется в целях дальнейшего развития, соответствующего передовым методам управления общественными финансами, повышения объективности и достоверности оценок, на основе опыта, полученного в ходе составления рейтинга в прошедшем периоде, а также с учетом достигнутых субъектами РФ результатов. Следует обратить внимание на то, что оценка уровня открытости бюджетных данных не преследует в качестве своей цели анализ соблюдения субъектами РФ требований бюджетного законодательства; в то же время она не противоречит этим требованиям [1].

Технология проведения мониторинга и составления рейтинга имеет существенные отличия от применяемой Международным бюджетным партнерством.

Во-первых, с самого начала оценка показателей рейтинга осуществляется на основе данных, размещенных в открытом доступе в интернете, лишь в исключительных случаях информация для оценки запрашивается в регионах. ИБР перешло к такой практике только в 2018 г.

Второе существенное отличие в технологии — проведение мониторинга и оценки бюджетных данных тогда, когда они являются актуальными. То есть чрезвычайно важным критерием оценки выступает время появления бюджетных данных в интернете. Например, проект бюджета и материалы к нему оцениваются, если они размещены в открытом доступе в течение пяти рабочих дней с момента внесения проекта закона в законодательный (представительный) орган. Для того чтобы можно было обосновать оценки, осуществляется видеofиксация информации, размещенной на сайте в определенный момент времени.

Третье существенное отличие касается организации работы по проведению мониторинга и оценке, оно заключается в том, каким образом показатели для оценки распределены по экспертам (специалистам, осуществляющим оценку). При составлении рейтинга один эксперт осуществляет оценку показателей по разделу рейтинга по всем субъектам РФ.

Таким образом, удается обеспечить единый подход к оценке одних и тех же показателей в разных регионах. Международное бюджетное партнерство в силу объективных причин (различия в законодательстве, традициях, языке) организует работу иначе: по каждой стране работает свой эксперт. При такой схеме работы обеспечить единый подход к оценке одних и тех же показателей значительно сложнее. Даже когда применяется единая методология оценки, ее реализация на практике разными людьми может отличаться.

Самой сложной задачей с точки зрения практической реализации является задача раскрыть данные, которых на данный момент времени нет. Чтобы изменить ситуацию в этом случае, необходимо изме-

нить процессы планирования, учета или организации работ. Через методологию составления рейтинга предпринимаются и такие попытки, но иногда они не дают результата. Например, закончились неудачей попытки оценивать информацию по эффективности налоговых льгот, поскольку качество этой информации было очень низким. В итоге показатель «наличие в открытом доступе сведений по эффективности налоговых льгот» был исключен из Методики составления рейтинга. Тем не менее, работы в этом направлении продолжаются.

Например, на данном этапе в Методике составления рейтинга оцениваются сведения об объемах предоставления государственных услуг в натуральных показателях и их финансовом обеспечении. С точки зрения финансирования бюджетных и автономных государственных учреждений средства из бюджета выделяются именно за оказание государственных услуг. Однако сведения о том, в каком объеме оказана государственная услуга и сколько это стоило бюджету, в настоящее время может представить лишь ограниченное число субъектов РФ. Так, в 2021 г. подготовить и разместить в открытом доступе информацию об объемах государственных услуг и их финансовом обеспечении смогли по проекту бюджета 38 регионов, по годовому отчету — 47 регионов. Для субъектов РФ представляет сложность процесс агрегирования информации, а также отсутствие четкой взаимосвязи между государственными заданиями, субсидиями на их выполнение и бюджетом. К такой ситуации привели изначально неверно заданные исходные методологические подходы к выделению государственных услуг. Усилия по раскрытию данных в этой части продолжаются путем совершенствования требований к оценке соответствующих показателей в рейтинге.

Для повышения исполнительской дисциплины необходимо задействовать элементы мотивации и контроля. В качестве примера реализации такого подхода можно привести применение технического приема при составлении рейтинга: видеofиксация содержимого страниц сайта на определенную дату. Такие видео в случаях, когда регион не согласен с оценкой,

позволяют привести обоснованные аргументы о том, какие данные отсутствовали в определенный момент времени.

Этот технический прием позволит существенно повысить ответственность непосредственных исполнителей, размещающих бюджетные данные в открытом доступе [2].

К тому же имеет место введение системы поощрений и штрафов лиц ответственных за размещение информации.

Стоит отметить, что среди инструментов по обеспечению открытости бюджетных данных в также можно назвать:

- государственная интегрированная информационная система «Электронный бюджет»;
- специализированный портал «Открытый бюджет»;
- проекты инициативного бюджетирования;
- официальные сайты органов государственной власти;
- официальные страницы государственных органов в социальных сетях (ВКонтакте, Одноклассники, Телеграмм);
- информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет»;
- а также множество сайтов и приложений, позволяющих каждому гражданину получать свободный доступ.

Важно отметить, что с 1 декабря 2022 года, согласно Распоряжению Правительства РФ от 02.09.2022 № 2523-р «Об определении ВКонтакте и Одноклассники в качестве информационных систем и (или) программ для электронных вычислительных машин, используемых государственными органами, ...» [3].

На основании данных, размещенных на специализированных портале и официальных сайтах проводится оценка уровня открытости бюджетных данных в соответствии с Методикой.

Несмотря на постоянную модернизацию методов оценки уровня открытости бюджетных данных и регулярное обновление Методики, данный инструмент повышения уровня открытости бюджетных данных необходимо скорректировать, так как в настоящее время существует ряд проблем при размещении и понимании методики, а также результатов оценок.

Во-первых, необходимо более подробное описание нововведенных пунктов Методики.

Если понимание необходимой к размещению информации по прежним пунктам строится на уже выставленной оценке за предыдущие периоды, то в некоторых случаях появляются проблемы с идентификацией всего перечня необходимых материалов.

Во-вторых, следует четко обозначить источник, который будет проверяться на наличие данных прописанных в пунктах Методики. Зачастую органы государственной власти имеют несколько площадок для публикации бюджетных данных. При этом данные не идентичны и имеют свои особенности. В таком случае, при проведении оценки необходимо оценивать оба источника, либо прописать какой источник будет учитываться.

Также, в целях обеспечения открытости бюджетных данных и повышения уровня общественной вовлеченности, можно создать интерактивное приложение, которое будет ориентировано на аудиторию всех возрастов с обучающими, новостными и информационными разделами, в том числе интерактивным разделом обратной связи.

Как следствие, повысится не только уровень открытости бюджетных данных Ленинградской области, а наряду с тем – индекс открытости бюджетных данных России в сравнении с другими странами в части общественной вовлеченности.

На данном этапе развития системы открытости бюджетных данных для популяризации и продвижения возможности взаимодействия государственных органов и граждан важно обеспечить грамотное и регулярное ведение социальных сетей. Это позволит гражданам узнавать новую информацию, делиться своим мнением и узнавать ответы на интересующие их вопросы. Для специалистов – это отличная возможность обмена опытом с иными органами власти, использующими социальные сети для обеспечения открытости бюджетных данных.

Однако, помимо ведения социальных сетей органами власти, пользователи также должны иметь возможность дополнять данные для Обзора открытости бюджета

другими данными об управлении и государственных финансах, если они заинтересованы в получении более подробного и всестороннего представления о бюджетных сведениях интересующего граждан региона.

Подобная мера обеспечения открытости необходима, прежде всего, органу власти, так как является хорошей базой для проведения исследований, понимания сильных и слабых сторон применяемой политики, а также направлений, которые надлежит рассмотреть в планировании дальнейшей деятельности. Также, данное

нововведение позволит повысить индекс общественной вовлеченности.

Важно, что участие граждан в решении вопросов местного значения в короткие сроки приводит к росту заинтересованности населения в получении детальной бюджетной информации, порождает сопричастность граждан к решению первоочередных задач.

Необходимо создание новых площадок для обмена мнениями между органами власти и общественностью, уточнение и расширение методологической и нормативной правовой базы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации «Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных» Официальный Интернет-сайт Режим доступа к журн. URL: <https://www.nifi.ru/ru/rating> (дата обращения: 23.03.2023).
2. Тимофеева О.И. Методология и результаты измерения открытости бюджетов регионов России // Финансовый журнал. 2022 г. Т.14 №6. С. 44-58.
3. Распоряжение Правительства РФ от 02.09.2022 №2523-п URL:<https://www.consultant.ru/law/hotdocs/76973.html> (дата обращения: 19.03.2023).
4. International Budget Partnership «Open Budget Survey». URL:<https://internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings> (дата обращения: 01.04.2023).

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Research Financial Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation "Rating of subjects of the Russian Federation on the level of openness of budget data" Official website Access mode to the journal. URL: <https://www.nifi.ru/ru/rating> (accessed: 03/23/2023).
2. Timofeeva O.I. Methodology and results of measuring the openness of budgets of Russian regions // Financial Journal. 2022, vol.14 No. 6. pp. 44-58.
3. Order of the Government of the Russian Federation dated 02.09.2022 No. 2523-p URL:<https://www.consultant.ru/law/hotdocs/76973.html> (accessed: 03/19/2023).
4. International Budget Partnership «Open Budget Survey». URL:<https://internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings> (accessed 01.04.2023).

Для цитирования:

Костливцева Н.М. Методические аспекты обеспечения открытости бюджетных данных в России и в мире // Гуманитарный научный вестник. 2023. №4. С. 23-29. URL:<http://naukavestnik.ru/doc/2023/04/Kostlvtseva.pdf>