
«БЮДЖЕТ ДЛЯ ГРАЖДАН» НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Олег Волгин*
Елена Пашкова**

В настоящее время практика информирования населения в отношении проводимой бюджетной политики на государственном и муниципальном уровне стала важным показателем открытости работы органов власти и эффективности развития экономики. В статье авторы анализируют российскую и международную практику развития нормативно-правовой базы, а также конкретные мероприятия на федеральном и муниципальном уровне, цель которых обеспечить прозрачность исполнения государственного и муниципального бюджетов, приводят опыт предоставления данных о бюджете в доступной для граждан форме, дают рекомендации по формированию «Бюджета для граждан» на местном уровне.

Сегодня в обществах, отличающихся высокой культурой гражданской активности, особое внимание уделяется повышению открытости и прозрачности бюджетного процесса, доступности информации о бюджете гражданским сообществам, увеличению информированности населения о предоставляемых ему государственных и муниципальных услугах. Это широко распространяющаяся тенденция. Затронула она и Россию. Что касается местных органов власти, то они только начинают публиковать бюджеты в формате, адаптированном для понимания широких слоев граждан. В то же время опросы граждан показали, что им более интересна «статистика на микроуровне, а не на макроуровне», то есть «конкретные показатели: сколько стоит обучение в конкретной школе в расчёте на 1 ученика» и т.д. [5], а такими данными, прежде всего, располагают местные органы власти.

Данная область исследований чрезвычайно важна уже потому, что в российской экономике государственная бюджетная составляющая чрезвычайно велика, и прежде всего это так потому, что в российском

обществе в силу особенностей его исторического развития государственное влияние и государственное регулирование пронизывает все сферы от материального производства до идеологии.

Ведущая роль государства как субъекта экономической политики и бюджетная распределительная экономика всегда теснейшим образом связаны. И эта связь просматривается даже на уровне муниципального самоуправления. Поэтому «бюджет для граждан» важен и как общенациональная программа, и как элемент местного самоуправления. С развитием местного самоуправления работа по созданию доступных населению форматов местных бюджетов приобретает особое значение. Граждане должны иметь возможность знать, как формируются бюджеты различных уровней, как они распределяются, расходуются и какова эффективность этих процессов.

Сразу следует отметить, что в настоящее время результаты работы в России в данной области неплохие. В рейтинге открытости бюджета за 2012 г. Россия заняла 10 место с индексом в 74 балла из 100, обогнав Германию, Бразилию, Испанию и Ита-

* Волгин Олег Степанович, доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления АНОО ВО «Одинцовский гуманитарный университет»

** Пашкова Елена Сергеевна, магистр государственного и муниципального управления, заместитель начальника отдела обеспечения бюджетного процесса и электронного документооборота финансово-казначейского управления администрации Одинцовского муниципального района

лию. Данный рейтинг составляется 1 раз в два года. В 2010 г. этот показатель для России составлял всего лишь 60 баллов, то есть Россия по степени открытости бюджета занимала 21 место. Страной с самым открытым бюджетом по итогам 2012 г. стала Новая Зеландия – индекс 93 балла. К 2020 году Министерство Финансов Российской Федерации планирует увеличить индекс открытости бюджета России до 85 баллов. Данный индекс рассчитывается на основе элементов общих показателей по восьми основным бюджетным документам, одним из которых является «Гражданский бюджет» («Бюджет для граждан») [2]. По состоянию на 2012 г. данный бюджетный документ в России не составлялся. Если бы он все-таки был составлен, то это, по нашему мнению, могло бы повысить рейтинговые баллы России во всех сравнительных замерах.

Что же представляет собой «Бюджет для граждан»? По определению это документ, содержащий основные положения проекта бюджета, закона (решения) об исполнении бюджета за отчетный финансовый год в доступной для широкого круга пользователей форме. Разрабатывается он в целях ознакомления граждан с основными целями, задачами и приоритетными направлениями бюджетной политики, обоснованиями бюджетных расходов, планируемыми и достигнутыми результатами использования бюджетных ассигнований. [3]

Министерство финансов Российской Федерации проводит активную работу по повышению прозрачности и доступности бюджета. В 2010 году в России была принята Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный Бюджет». Основная цель данной концепции - обеспечение прозрачности, открытости и подотчетности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере управления общественными финансами. [1] С 2012 года успешно работает портал Открытое правительство: <http://open.gov.ru/>, который обеспечивает взаимодействие органов государственной власти РФ с общественными объединениями, движениями и экспертными организациями. В декабре 2012 г. начал свою работу портал «Открытый бюджет России» (<http://budget4me.ru/>), созданный Фондом А. Кудрина и Комитетом гражданских инициатив. Портал рассчитан на рядового гражданина, которому в наглядной и доступной

форме демонстрируется, как распределяются и расходуются бюджетные средства, а также обеспечивает диалог гражданина с властью в вопросах формирования и распределения бюджетных средств.

Следующим этапом в повышении прозрачности бюджета стала публикация в декабре 2013 г. «Бюджета для граждан» к Федеральному закону от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов». Кроме того, стоит отметить, что с 2014 г. федеральный бюджет планируется в программном формате. Данный метод способствует повышению доступности и открытости бюджета, так как даёт возможность оценить значимость, экономическую и социальную эффективность тех или иных видов деятельности, финансируемых из бюджетных средств.

В тестовом режиме 31 декабря 2013 г. запущен Единый портал бюджетной системы Российской Федерации (<http://budget.gov.ru>.) Он предоставляет в режиме реального времени необходимую информацию о федеральном бюджете и бюджетном процессе в Российской Федерации.

Если обратиться к практике субъектов Российской Федерации, то в некоторых из них существует многолетний опыт предоставления информации о бюджете в доступной для граждан форме, в том числе в Краснодарском крае - с 2005 года, в Красноярском крае - с 2008 года, в Алтайском крае - с 2010 года. По данным Министерства финансов РФ за 2013 г., в 46 субъектах Российской Федерации (из 78, представивших данные) подготовлены и представлены «Бюджеты для граждан» как в форме презентаций и брошюр, так и в виде информационных ресурсов (порталов) либо их отдельных разделов. [4]

Стоит отметить положительный опыт Кировской области, где совместно с Всемирным банком с 2009 г. реализуется проект по поддержке местных инициатив, позволяющий объединить ресурсы областного бюджета, бюджетов муниципалитетов, финансовые ресурсы местных сообществ и направить их на решение социально-важных проблем. Проблемы, решаемые в рамках проекта, определяются населением на сходе (собрании), кроме того, граждане сами решают, сколько собственных средств они готовы затратить. Так, в 2012 г. власти Кировской области выделили на инициативы жителей 1,5 рубля на каждый собранный гражданами рубль [5].

По итогам первого предварительного рейтинга открытости и доступности бюджета, составленного в 2014 г. Министерством финансов Российской Федерации и Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации, лидером по открытости стал Краснодарский край, а по доступности (понятности для населения) - Москва и Тульская область. [4]

На официальном сайте Министерства финансов Краснодарского края (www.minfinkubani.ru) размещается «Бюджет для граждан». На сайте постоянно проводятся общественные обсуждения и опросы населения по вопросам планирования и управления финансами, формирования бюджета, повышения финансовой грамотности населения. За период с 2008 по 2013 годы в крае реализовано две программы «По повышению финансовой грамотности населения», в рамках программ за 5 лет проведено свыше 360 различных мероприятий, участие в которых приняли более 78 000 жителей края. [6] В 2014, 2015 годах власти края, с целью вовлечения населения в процесс управления общественными финансами, инициировали проведение конкурсов «Бюджет для граждан».

В Тульской области действует портал «Открытая система управления 71» (www.operegion71.ru), который содержит более 20 социальных сервисов и позволяет напрямую обратиться к правительству области. В бюджете области ежегодно по программе «Народный бюджет» предусматриваются средства на софинансирование инициатив населения, для участия в программе «Народный бюджет 2015» на портале было оставлено 1063 заявки, по итогам конкурса в данный момент в области реализуется 448 проекта - победителей. На реализацию «Народного бюджета 2016» запланировано 700 млн. руб. [7] Основные цели программы: развитие потенциала органов местного самоуправления и механизмов взаимодействия власти и населения, повышение уровня доверия населения к власти за счет его участия в выявлении и согласовании путей решения острых проблем, повышение эффективности бюджетных расходов. [8]

Несмотря на сказанное, в России на данный момент работа по формированию «Бюджета для граждан» на всех уровнях бюджетной системы не является повсеместной и системной, что связано, прежде всего, с отсутствием четкого законодательного регулирования данного вопроса. Прозрачность бюджета должна сопровождаться ре-

альными возможностями для граждан участвовать в принятии бюджетных решений на всех уровнях бюджетной системы.

Оценивая международный опыт и опыт органов государственной власти России по повышению прозрачности и открытости бюджетного процесса, можно выделить следующие основные условия успешного формирования бюджета для граждан: закрепление в нормативно-правовых актах порядка, содержания и сроков предоставления открытых бюджетов, создание наглядных, интерактивных сайтов, выявление потребностей различных целевых категорий населения для отражения в бюджете для граждан. Вовлечение общественности в процесс принятия бюджетных решений должно происходить на всех стадиях бюджетного процесса. Необходимо ввести единые требования к минимальному объему предоставляемой информации на различных уровнях бюджетной системы, обязательным должно стать наличие каналов обратной связи.

Если говорить о муниципальных открытых бюджетах, то, несмотря на то, что муниципальные органы - это самая близкая к народу власть, сегодня граждане России имеют мало возможностей влиять на муниципальную бюджетную политику. В основном информация, публикуемая муниципалитетом о бюджете, сложна для восприятия неспециалистом в области финансов, а также на муниципальном уровне отсутствуют инструменты оперативного приёма и обработки инициатив населения. Данная ситуация сложилась по трем основным причинам. Первая - это недостаточное развитие необходимой нормативно-правовой базы, являющейся основой регулирования в области открытости и доступности данных о местном бюджете. Вторая причина определяется малыми объемами финансирования самих муниципальных органов власти из собственных источников, что ограничивает затраты на разработку местных инструментариев «Бюджетов для граждан». Немаловажной является и третья причина, состоящая в недостаточной компетентности муниципальных служащих в области информационных технологий.

Принцип прозрачности и открытости, закреплённый Бюджетным кодексом Российской Федерации, устанавливает полноту и доступность предоставления данных о бюджете на всех уровнях бюджетной системы, но категории полноты и доступности являются оценочными, так как ни Бюджет-

ный кодекс, ни другие нормативные акты не конкретизируют их. Существующие нормативные акты обязывают муниципальные органы власти публиковать информацию, предназначенную в основном для органов власти и юридических лиц. Получается, что доступность данных о местном бюджете населению больше декларируется, чем обеспечивается. Таким образом, на федеральном уровне необходима разработка нормативно-правовых актов закрепляющих минимальные требования к содержанию информации, предоставляемой в «бюджете для граждан» на всех уровнях бюджетной системы. Только в случае жёсткой регламентации основных показателей в «Бюджете для граждан», возможна сопоставимость данных между различными субъектами федерации и муниципальными образованиями. Ведь основная цель «бюджета для граждан» - это предоставление гражданам актуальной информации о бюджете и отчете, о его исполнении в объективной, заслуживающей доверия, доступной для понимания форме [5].

Что касается доступности информации, то методическими рекомендациями был определен перечень показателей для включения в «Бюджет для граждан». Для муниципальных образований это 32 показателя. В том числе объем расходов местного бюджета на образование в расчете на 1 жителя, расходы бюджета муниципального образования на содержание работников органов местного самоуправления в расчете на 1 жителя муниципального образования, общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на 1 жителя и другие.

Подобные «подушевые» показатели и есть на самом деле то, что интересует граждан. Рекомендованный перечень показателей является открытым. Учитывая специфику муниципальных образований, по нашему мнению, необходимо к разработке открытых бюджетов привлекать специалистов финансовых органов, главных распорядителей, получателей средств и представители общественной палаты муниципального образования. Кроме того, необходимо закрепить в положении о бюджетном процессе муниципального образования порядок, структуру и сроки предоставления «Бюджета для граждан».

Для предоставления достоверной и актуальной информации о бюджетном процессе в режиме реального времени на муниципальном уровне необходима автоматизация процесса предоставления ин-

формации о бюджете. На данный момент не во всех муниципальных образованиях применяются современные и эффективные способы удалённого взаимодействия участников бюджетного процесса, отсутствует необходимая материально техническая база для автоматизации всех процессов управления муниципальными финансами. Кроме того, финансовое положение многих муниципальных образований не позволяет выделять средства на информационные системы, обеспечивающие взаимодействие с населением. Таким образом, для решения финансовой составляющей процесса автоматизации необходима на уровне субъектов федерации разработка государственных программ, которые позволят на условиях софинансирования обеспечить внедрение электронных средств в муниципальных образованиях для предоставления оперативной информации населению об исполнении местных бюджетов.

Помимо нормативно-правовых и общеэкономических факторов, тормозящих развитие практики создания «бюджета для граждан» на местном уровне, мы должны выделить проблему недостаточной компетентности муниципальных служащих в сфере IT технологий. Данная проблема имеет свои причины. Это прежде всего неготовность органов муниципальной власти к применению эффективных PR технологий взаимодействия с гражданами и хозяйствующими субъектами, кроме того, численность муниципальных служащих ограничена законодательно, поэтому зачастую работники муниципальных администраций не в состоянии заниматься информированием населения в части местной бюджетной политики.

Необходимо разработать и реализовать программы по повышению квалификации муниципальных служащих, создать систему стимулов для внедрения «бюджетов для граждан» на местах, например, включить показатель открытости бюджета в перечень показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Субъектам федерации нужно обеспечить муниципальные образования едиными информационными IT решениями для предоставления в реальном времени информации о бюджете и создать условия для сопровождения данных информационных решений. Также необходима организация обмена лучшими практиками подготовки «бюджета для граждан» среди муниципальных образований.

Внедрение «бюджета для граждан» на всех уровнях бюджетной системы и активное участие граждан в реализации принципа открытости и доступности бюджета бу-

дут способствовать повышению эффективности использования бюджетных средств, что в конечном итоге положительно отразится на уровне жизни населения страны.

Литература:

1. Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный Бюджет» // Справочно-правовая система Консультант Плюс.
2. Портал Международного бюджетного партнёрства (IBP): Обзор Открытости Бюджета за 2012 год: Россия // <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-Russian.pdf>
3. Портал Минфина РФ: Материалы: Презентация Соколова И.А. «Результаты и основные направления деятельности Минфина России по развитию проекта «Бюджет для граждан» // <http://minfin.ru>
4. Портал Открытое правительство: События 16.09.2013 г.: «Бюджет для граждан- один из главных шагов к открытому Правительству» // <http://open.gov.ru>.
5. Портал Открытое правительство: События 28.11.2013 г.: «Бюджет для граждан- показатель открытости Минфина» // <http://open.gov.ru>.
6. Вся информация Юга России [Электронный ресурс]: Рубрика «Финансы» 30.07.2013: Повышение финансовой грамотности населения в Краснодарском крае-Режим доступа: <http://smi.kuban.info/finans/490-povyshenie-finansovoj-gramotnosti-naseleniya-v-krasnodarskom-krae.html>
7. Портал правительства Тульской области [Электронный ресурс]: Новости «Финансирование проекта «Народный бюджет» в 2016 году увеличиться до 700 млн. руб.»-Режим доступа: http://www.admportal.tula.ru/presscenter/press-release/2015/05/20/press-release_20247.html
8. Портал Открытый регион 71- Портал управления Тульской областью [Электронный ресурс]: Проект «Народный бюджет»- Режим доступа: https://or71.ru/primi_uchastie/narodniy_budjet/

«BUDGET FOR THE CITIZENS» AT THE MUNICIPAL LEVEL: ISSUES AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT

Today the practice of informing the public about the budget policy at the state and municipal levels is an important indicator of administration openness and efficiency of economic and social development. In the article the authors analyze Russian and international practice concerning development of normative legal documentation and concrete activity in introduction of different IT systems in state and municipal budgeting processes whose aim is to make the budget transparent and understandable. They give recommendations concerning the development of an open and

lucid “budget for citizens” at the municipal level of public administration.

Oleg Volgin,
Doctor of Science (Philosophy),
Professor, Head of the Department of Public
Administration, Odintsovo University for the
Humanities.
Elena Pashkova,
Master of Public Administration, Deputy-
Chief, Budgeting and IT Documentation
Division, Financial and Treasury Department,
Odintsovo Municipal District.

Ключевые слова:

«бюджет для граждан», открытое правительство, прозрачность бюджета, муниципальное образование.

Keywords:

“budget for the citizens”, open government, lucidity of budget, municipal community.

References:

1. Konceptcija sozdaniya i razvitija gosudarstvennoj integrirovannoj informacionnoj sistemy upravlenija obshhestvennymi finansami «Elektronnyj Bjudzhet» [The Conception of Building and Development of Integrated Information System of Management of Public Finance “Electronic Budget”] // Spravochno-pravovaja sistema Konsul'tant Pljus [Consultant Plus].

2. Portal Mezhdunarodnogo bjudzhetnogo partnjorstva (IBP): Obzor Otkrytosti Bjudzheta za 2012 god: Rossija [The Portal of International Partnership (IBM) Electronic Resource: Survey of Open Budget from 2012: Russia] // <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-Russian.pdf>
4. Portal Minfina RF: Materialy: Prezentacija Sokolova I.A. «Rezul'taty i osnovnye napravlenija dejatel'nosti Minfina Rossii po razvitija proekta «Bjudzhet dlja grazhdan» [Portal of Ministry of Finance of Russian Federation. Socolov's presentation: "Budget for the Citizens"] // http://minfin.ru/ru/search/?q_4
4. Portal Otkrytoe pravitel'stvo: Sobytija 16.09.2013 g.: «Bjudzhet dlja grazhdan - odin iz glavnyh shagov k otkrytomu Pravitel'stvu» [Portal of Open Government: 16.09.2013 "Budget for the Citizens is One of the Main Steps Towards Open Government"] // http://open.gov.ru/events/5508806/?sphrase_id=68536
5. Portal Otkrytoe pravitel'stvo: Sobytija 28.11.2013 g.: «Bjudzhet dlja grazhdan - pokazatel' otkrytosti Minfina» [Portal of Open Government: 28.11.2013: "Budget for the Citizens – Indicators of openness of Ministry of finance"] // <http://open.gov.ru/events/5509235/>
6. Portal Minkomsvyazi Rossii: Materialyi. ["Proekt kontseptsii tsentralnogo portala otkrytykh dannyyh"] // http://minsvyaz.ru/common/upload/Proekt_kontseptsii_portala_oktrytykh_dannykh.pdf
7. Portal pravitel'stva Tulskey oblasti: Novosti ["Finansirovanie proekta «Narodnyiy byudzhet» v 2016 godu uvelichitsya do 700 mln. Rub."] // http://www.admportal.tula.ru/presscenter/press-release/2015/05/20/press-release_20247.html
8. Portal Otkrytyiy region 71- Portal upravleniya Tulskey oblasti: Proekt [«Narodnyiy byudzhet»]//: https://or71.ru/primi_uchastie/narodny_budjet