

## ИССЛЕДОВАНИЕ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА 2012 РОССИЯ

Показатели Индекса открытости бюджета 2012: 74

[[Правительство России предоставляет обществу: ---ограниченную---минимальную---некоторую---значительную---широкую---информацию.]]

### А. Индекс открытости бюджета

Схема 1. Показатели ИОБ, полученные в результате трех исследований

ИОБ 2006	ИОБ 2008	ИОБ 2010	ИОБ 2012
47	58	60	74

Схема 2. Каковыми являются показатели России по сравнению с другими странами?

Германия	71
Польша	59
Португалия	62
Румыния	47
Россия	74
Словакия	67
Испания	63
Турция	50
Великобритания	88

С помощью Индекса открытости бюджета определяется, предоставляется ли обществу восемь основных бюджетных документов центральным правительством каждой исследуемой страны, а также являются ли данные этих документов понятными, своевременными и полезными. В исследовании используются признанные на международном уровне критерии оценки прозрачности бюджета каждой страны, разработанные международными организациями, такими, как Международный валютный фонд (МВФ), Организация Экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и международная организация высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ).

Баллы, присвоенные за ответы на 95 из 125 вопросов Индекса открытости бюджета, используются для подсчета объективных отметок и классификаций относительной прозрачности каждой из исследуемых стран. Данные суммарные баллы составляют Индекс открытости бюджета (ИОБ), единственный независимый и сравнительный показатель прозрачности бюджета.

Показатель России составляет 74 из 100 баллов, что значительно превышает среднюю оценку в 43 балла для всех 100 исследуемых стран. По сравнению с другими сопоставимыми странами, Россия является лидирующей страной, которая опережает все государства кроме Великобритании. Показатель России указывает на то, что правительство предоставляет обществу значительную информацию о бюджете правительства страны и его финансовой деятельности в течение бюджетного года. Поэтому граждане страны имеют возможность следить за отчетностью правительства в связи с управлением общественными средствами.

Показатель ИОБ России в 74 балла является значительным прогрессом в сравнении с ИОБ 2012 года.

**Схема 3. С нуля до 100: Увеличился ли в России объем информации, предоставляемой правительством в восьми основных отчетах по бюджету?**

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

Индекс открытости бюджета состоит из элементов общих показателей по каждому из восьми основных бюджетных документов, изучаемых исследованием. Данные элементы общих показателей составляют средние баллы ответов на серию вопросов исследования, которые определяют доступность исследования для общества и количество информации, предоставляемой в документах. Элементы общих показателей сравниваются со всеми странами, включенными в исследование.

**Таблица 1. Назовите каждый из восьми основных бюджетных документов и доступны ли они для общества?**

Документ	Описание документа	Статус публикации
Предварительный проект бюджета	Предоставляет информацию о существующей связи между политикой правительства и бюджетом. В нем указаны общие параметры, определяющие законодательные предложения по бюджету.	Опубликован
Предложения исполнительной власти по бюджету	В них указаны планы правительства по повышению государственных доходов с помощью налогов и других источников, а также по расходованию данных средств на финансирование приоритетных областей, тем самым преобразуя цели политики в действия.	Опубликован

Утвержденный бюджет	Является правовым инструментом, позволяющим исполнительной власти повышать государственные доходы, осуществлять расходы и принимать долговые обязательства.	Опубликован
Гражданский бюджет	Это нетехническое представление бюджета правительства, предназначенное для того, чтобы широкая общественность могла понимать планы правительства по повышению государственных доходов и расходованию общественных средств для достижения целей политики.	Не составлен
Отчет о состоянии в течение года	В нем указаны периодические (ежемесячные или квартальные) меры, проводимые в области фактических доходов, расходов и долговых обязательств, которые дают возможность сравнения с цифрами бюджета и регулирования.	Опубликован
Полугодовой отчет	В нем предоставляется обзор влияния бюджета в середине бюджетного года и обсуждаются изменения любых экономических обязательств, которые влияют на утвержденную бюджетную политику.	Представлен для внутреннего пользования
Годовой отчет	Содержит информацию для сравнения фактического выполнения бюджета с утвержденным бюджетом.	Опубликован
Аудиторский отчет	Является независимой оценкой счетов правительства высшим органом финансового контроля страны. В нем сообщается, увеличило ли правительство доходы и расходовало ли государственные доходы в соответствии с официально принятым бюджетом, а также является ли бухгалтерский учет доходов и расходов правительства точным, предоставляет ли надежную картину финансовой ситуации.	Опубликован

### Рекомендации

Показатель России в Исследовании открытости бюджета улучшается с каждым этапом Исследования открытости бюджета, что является поощрительным явлением, в связи с чем следует поздравить правительство. Однако оценка России, составившая 74 из 100 баллов в Индексе открытости бюджета 2012, указывает на то, что правительство России имеет возможность увеличения прозрачности бюджета с помощью предложения мер, некоторые из которых могут осуществляться почти без издержек для правительства.

Международное бюджетное партнерство рекомендует России провести следующие меры по увеличению прозрачности бюджета:

- **Составлять и публиковать Среднегодовой отчет**, который в настоящее время составляется для внутреннего использования (детальная информация о содержании данного документа предоставляется в данном руководстве: <http://bit.ly/QGzHv8>). В соответствии с Исследованием открытости бюджета 2012, 29 стран, в том числе соседние страны России, такие, как Германия, Польша, Румыния и Словакия публикуют Среднегодовой отчет. Ссылки на бюджетные документы, публикуемые данными странами, доступны на сайте МБП <http://bit.ly/P8NPOV>.

- **Создание и опубликование Гражданского бюджета.** Детальная информация о содержании Гражданского бюджета предоставляется в данном руководстве: <http://bit.ly/QGzFmJ>. В соответствии с Исследованием открытости бюджета 2012, 27 стран, в том числе соседняя страна России Словакия, публикуют Гражданский бюджет.
- **Увеличение всеобъемлющего характера Бюджетного предложения исполнительной власти,** в особенности заостря внимание на предоставлении информации в следующих областях:
  - данные о государственном долге, существующем на протяжении нескольких лет до бюджетного года (см. вопрос 34 Опросника открытого бюджета);
  - информация о вопросах, которые не входят в основной бюджет, квазифискальная деятельность, финансовые и нефинансовые активы и неоплаченные расходы (см. вопросы 38-41, Опросника открытого бюджета); и
- **Увеличение всеобъемлющего характера Годового отчета** путем объяснения разницы между прогнозами и фактическими результатами нефинансовых данных, показателями эффективности и финансовых данных фондов, предназначенных на благо бедных (см. вопросы 83-85 Опросника открытого бюджета).
- **Улучшение качества аудиторского отчета** путем публикации отчетов о мероприятиях, проводимых исполнительной властью для выполнения рекомендаций аудита (см. вопросы 95 и 108 Опросника открытого бюджета).

## **Б. Сила законодательства и высших органов финансового контроля в бюджетном мониторинге**

Исследование открытости бюджета изучает степень эффективности контроля, обеспечиваемого законодательными властями и институтами высших органов финансового контроля. Данные институты играют решающую роль в планировании и контроле государственных бюджетов, которая часто предусмотрена в государственной конституции.

**Таблица 2. По сравнению с остальными сопоставимыми странами, Россия является одним из лидеров в области бюджетного контроля и участия общественности**

Страна	Прочность законодательной власти	Прочность Главного органа финансового контроля	Участие общественности
Германия	Высокий уровень	Высокий уровень	Низкий уровень
Польша	Средний уровень	Высокий уровень	Средний уровень
Португалия	Средний уровень	Высокий уровень	Низкий уровень
Румыния	Средний уровень	Высокий уровень	Низкий уровень
Россия	Высокий уровень	Высокий уровень	Низкий уровень
Словакия	Средний уровень	Высокий уровень	Низкий уровень
Испания	Средний уровень	Высокий уровень	Низкий уровень
Испания	Средний уровень	Высокий уровень	Низкий уровень
Великобритания	Средний уровень	Высокий уровень	Средний уровень

Высокий уровень: средний балл выше 66 из 100; средний уровень: средний балл между 34 и 66; низкий уровень: средний балл ниже 34

Исследование открытости бюджета изучает, осуществляют ли законодательные власти эффективный бюджетный контроль, оценивая показатели деятельности в следующих сферах: консультации с исполнительной властью до предоставления бюджетного законопроекта, возможности исследования, официальная полемика по общей бюджетной политике, имеющееся в наличии время для обсуждения и утверждения бюджета, юридические полномочия по внесению поправок в предложения по бюджету, утверждение перемен в расходной части бюджета избыточных сборах, дополнительные бюджетные полномочия, право на утверждение использования фондов чрезвычайных расходов и проверку аудиторских отчетов.

Исследование открытости бюджета изучает, уполномочены ли высшие органы финансового контроля осуществлять эффективный бюджетный контроль используя следующие четыре показателя: право на увольнение главы высшего органа финансового контроля, юридическое право осуществлять аудит доступных общественных средств и финансовых ресурсов, а также наличие квалифицированных кадров финансового контроля.

#### Рекомендации

Несмотря на то, что в России в целом осуществляется активный бюджетный контроль, Исследование открытости бюджета 2012 показало, что возможно дополнительное усиление данного контроля с помощью следующих мер: предоставление правовых полномочий законодательным органам для внесения поправок в законопроект по бюджету исполнительной власти, а также требование от законодательной власти утверждения расходов до истрачивания фондов чрезвычайных расходов и фондов без специального назначения (см. вопросы 100 и 106 Опросника открытого бюджета).

### **В. Возможности участия общества**

Исследования и опыт в области защиты гражданского общества последних 15 лет свидетельствуют о том, что лишь прозрачность не достаточна для улучшения эффективности правления. Прозрачность совместно с возможностями общественного участия в составлении бюджета может улучшить положительный результат в связи с открытым составлением бюджета. Следовательно, Исследование открытости бюджета изучает доступные для общества возможности его участия в процессах принятия решений по государственному бюджету. Данные возможности могут предоставляться на протяжении бюджетного цикла исполнительными, законодательными властями и институтами высшего финансового контроля.

**Таблица 3. Россия имеет множество возможностей для повышения общественного участия**

Требование	Вывод
<b>Процесс, который осуществляется до консультации</b>	
Формальное требование общественного участия (Q114)	Существует крепкая система
Оглашение целей общественного участия (Q115)	Не существует
Сообщение заключения аудита высшим органом финансового контроля наряду с	Не существует

публикации аудиторских отчетов (Q124)	
<b>Процесс консультаций</b>	
Механизмы, разработанные исполнительной властью для участия в процессе планирования бюджета (Q116)	Существуют, однако являются слабыми
Публичный разбор законодательства о макроэкономической структуре бюджета (Q119)	Существуют, однако может быть улучшено
Публичный разбор законодательства о бюджетах индивидуальных агентств (Q119)	Не существует
Законодательная возможность для отзывов со стороны общественности во время обсуждения бюджета (Q121)	Не существует
Механизмы, разработанные исполнительной властью для участия в процессе выполнения бюджета (Q116)	Не существует
Механизмы, разработанные высшими органами финансового контроля для участия в процессе аудита (Q116)	Не существует
<b>Процесс, который осуществляется после консультации</b>	
Отзыв представителя исполнительной власти в связи с использованием информации, предоставленной обществом (Q118)	Не существует
Издание законодательными властями отчетов о разборе бюджетного законодательства (Q122)	Существует крепкая система
Отзыв высшего органа финансового контроля об использовании информации, предоставленной обществом (Q118)	Не существует

На основании данных показателей Исследование открытости бюджета 2012 пришло к заключению, что возможности гражданского участия в процессе составления бюджета в России ограничены.

### Рекомендации

Международное бюджетное партнерство рекомендует России расширить возможности участия общественности в составлении бюджета после ознакомления со слабыми показателями Исследования по открытости бюджета (см. выше Таблицу 3 и вопросы 115-118, 120-121 и 123-125 [Опросника открытого бюджета](#)).

### **Г. Описание, методология, надежность исследования и контактная информация исследователей**

Исследование открытости бюджета является инструментом исследования, которое основывается на фактах и использует легко обозримые феномены для изучения того, что происходит на практике. Как правило, в поддержку заключений исследования приведены цитаты и примечания, в том числе указан бюджетный документ, закон или иной официальный документ, общественное заявление правительственного лица, или замечания из личного интервью с правительственным лицом или другой осведомленной стороной. Исследование составлено на основании опросника, заполненного для каждой страны независимыми экспертами по бюджетам, которые не имеют связи с национальным правительством. Затем опросник каждой страны независимо рассматривается двумя анонимными экспертами, которые также никак не связаны с правительством. Кроме того, МБП обращается к национальным

правительствам с тем, чтобы они высказали замечания в связи с результатами Исследования и рассматривает данные замечания до утверждения результатов исследования. Полный процесс исследования 2012 года длился более 18 месяцев в период с июля 2011 года до декабря 2012 года. В нем принимало участие около 400 экспертов.

Исследование открытости бюджета предоставляет достоверный источник данных по деятельности правительств, разработчиков, СМИ и граждан в связи с прозрачностью бюджета. Среди нынешних организаций, использующих результаты исследования, являются Партнерство открытых государств, Совместная инициатива по реформе бюджета Африки, ИНТОСАИ, Всемирный банк, который их использует в своих Мировых индикаторах государственного управления, ряд агентств по двусторонней помощи и международных и региональных многосторонних организаций. Публикация Исследования открытости бюджета 2012 подтвердила выдающееся положение Исследования, как всемирного архива данных о прозрачности бюджета, участии общественности и отчетности.

Исследование открытости бюджета данной страны проводила Татьяна Виноградова, Санкт-Петербургский гуманитарный и политологический центр "Стратегия", 7ая Красноармейская ул. 25/14, 190005 Санкт-Петербург, Россия [t9095115@yandex.ru](mailto:t9095115@yandex.ru).

Несмотря на продолжительные попытки, МБП не смогло получить замечаний в связи с результатами Опросника открытого бюджета от правительства России.