

# Взаимодействие государства и гражданского общества / The State and civil society Interaction

*Оригинальные статьи / Original articles*

<https://doi.org/10.24182/2073-9885-2021-14-1-105-124>



**Т. А. Бокова**

*Кандидат педагогических наук, доцент,  
[tbokova4@mail.ru](mailto:tbokova4@mail.ru)*

*Карельский филиал Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ,  
Петрозаводск, Российская Федерация*

**Т. Г. Кадникова**

*Кандидат экономических наук, доцент,  
[goldsun@mail.ru](mailto:goldsun@mail.ru)*

*Петрозаводский государственный университет,  
Петрозаводск, Российская Федерация*

**Н. Д. Романова**

*Кандидат экономических наук, доцент,  
[romanova-nd@ranepa.ru](mailto:romanova-nd@ranepa.ru)*

*Карельский филиал Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ,  
Петрозаводск, Российская Федерация*

## **О некоторых вопросах реализации принципа прозрачности (открытости) бюджетных данных на муниципальном уровне (на примере Республики Карелия)**

*Аннотация: В статье анализируются отдельные вопросы, связанные с практической реализацией принципа прозрачности (открытости) бюджетных данных на муниципальном уровне (на примере Республики Карелия). Рассматриваются такие способы, как мониторинг и оценка уровня открытости бюджетных данных муниципальных образований и такой инструмент «как бюджет для граждан». Приводятся результаты проведенного аналитического исследования по наличию и полноте размещения на официальных информационных ресурсах администраций муниципальных образований Республики Карелия данных, необходимых для проведения мониторинга и оценки уровня открытости бюджетных данных муниципальных образований в Республике Карелия. Приводятся обобщенные выводы*

по анализу «бюджетов для граждан», опубликованных на официальных сайтах муниципальных образований Республики Карелия. Сделан вывод о том, что реализация принципа открытости (прозрачности) бюджета, с использованием различных способов инструментов позволит повысить заинтересованность и вовлеченность граждан в бюджетный процесс, и решение вопросов местного значения. Анализ использования на практике отдельных механизмов реализации принципа прозрачности (открытости) на муниципальном уровне в Республике Карелия свидетельствует о том, что имеется необходимость их совершенствования на местном уровне.

**Ключевые слова:** принципы бюджетной системы, прозрачность (открытость) бюджета, мониторинг и оценка уровня открытости бюджетных данных, индикаторы, характеризующие принцип прозрачности бюджетного процесса, муниципальные образования, «бюджет для граждан».

**T. A. Bokova**

*Cand. Sci. (Pedagogical), Assoc. Prof.,  
[tbokova4@mail.ru](mailto:tbokova4@mail.ru)*

*Karelia Branch of the Russian Presidential Academy  
of National Economy and Public Administration,  
Petrozavodsk, Russian Federation*

**T. G. Kadnikova**

*Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof.,  
[goldsun@mail.ru](mailto:goldsun@mail.ru)*

*Petrozavodsk state University,  
Petrozavodsk, Russian Federation*

**N. D. Romanova**

*Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof.,  
[romanova-nd@ranepa.ru](mailto:romanova-nd@ranepa.ru)*

*Karelia Branch of the Russian Presidential Academy  
of National Economy and Public Administration,  
Petrozavodsk, Russian Federation*

### **Implementation of the principle of transparency (openness) of budget data at the municipal level (on the example of the Republic of Karelia)**

**Annotation:** *The article analyzes some issues related to the practical implementation of the principle of transparency (openness) of budget data at the municipal level (on the example*

*of the Republic of Karelia). Methods such as monitoring and assessing the level of openness of budget data of municipalities and such a tool «as a citizens budget» are considered. The results of an analytical study on the availability and completeness of placement on the official information resources of the administrations of municipalities of the Republic of Karelia of the data necessary for monitoring and assessing the level of openness of budgetary data of municipalities in the Republic of Karelia are presented. The generalized conclusions on the analysis of «citizens budget» published on the official websites of the municipalities of the Republic of Karelia are presented. It is concluded that the implementation of the principle of openness (transparency) of the budget, using various methods of tools, will increase the interest and involvement of citizens in the budget process, and the solution of issues of local importance. An analysis of the practical use of individual mechanisms for implementing the principle of transparency (openness) at the municipal level in the Republic of Karelia indicates that there is a need to improve them at the local level.*

**Keywords:** *principles of the budget system, transparency (openness) of the budget, monitoring and assessment of the level of openness of budget data, indicators characterizing the principle of transparency of the budget process, municipalities, «citizens budget».*

В 2020 году в Конституцию Российской Федерации внесены масштабные изменения. С учетом принятых поправок в статью 132 Конституции РФ теперь «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» [1].

В любом демократическом государстве публичная власть, действуя на определённой территории, выражает волю и интересы населения, проживающего в конкретной местности. Для публичной власти присущи такие принципы как: открытость, доступность, коллективность.

Данные принципы частично находят свое отражение и в механизме бюджетного устройства государства, который реализуется в т.ч. через систему принципов построения бюджетной системы.

В экономической литературе можно встретить деление принципов, на базе которых функционирует бюджетное устройство государства, на две группы:

1. Принципы построения бюджетной системы (бюджетного федерализма):

- принцип единства бюджетной системы;
- принцип разграничения доходов и расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ;
- принцип самостоятельности бюджетов;

- принцип равенства бюджетных прав субъектов, муниципальных образований.

## 2. Принципы формирования и исполнения бюджета.

- принцип полноты отражения доходов. Расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов
- принцип сбалансированности бюджетов
- принцип эффективности и результативности использования бюджетных средств
- принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджета
- принцип прозрачности (открытости)
- принцип достоверности бюджета
- принцип адресности и целевого характера бюджетных средств
- принцип подведомственности расходов бюджета
- принцип единства кассы

Понимание принципов функционирования бюджетной системы невозможно без их правового регулирования. В статье 36 Бюджетного кодекса РФ принцип прозрачности (открытости) представлен в следующей редакции:

- «обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;
- обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией);

- обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы Российской Федерации;
- стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета» [2].

Опыт развитых стран свидетельствует, что реализация принципа открытости является одним из условий эффективного государственного управления. В реализации данного принципа заинтересованы как органы законодательной и исполнительной власти, так и граждане, и общество в целом.

На практике открытость бюджетных данных обеспечивается, в первую очередь, обязательным опубликованием определенного объема данных о бюджетах в средствах массовой информации, в том числе в сети «Интернет», поскольку это самый доступный и быстрый способ придать публичность любым данным, включая бюджетные.

Опыт развитых стран свидетельствует, что реализация принципа открытости является одним из условий эффективного государственного управления.

В настоящее время органы власти используют различные способы и инструменты для того, чтобы обеспечить открытость (прозрачность) процессов, происходящих в секторе государственного (муниципального) управления и в сфере формирования и использования публичных финансов.

Процесс вовлечения граждан можно рассматривать на этапе предоставления обществу доступа к информации о бюджетных отношениях публично-правовых образований и на этапе вовлечения населения в бюджетный процесс на стадиях бюджетного планирования и бюджетного контроля. Мониторинг данных показателей в масштабах мировых бюджетов уже более 10 лет осуществляется Международным бюджетным партнёрством. Каждые два года данная организация составляет «Обзор открытого бюджета». Открытость бюджета анализируют по трём направлениям: уровень прозрачности (индекс открытости бюджета); участие граждан в бюджетном процессе и надзор за бюджетом

Анализируя российскую позицию в мировой рейтинге по данным критериям за последние пятнадцать лет можно отметить, что она улучшила свои позиции и входит в ТОП- 15 стран с лучшими показателями [3]. Такой успех можно увязать с результатами бюджетной реформы и внедрением механизмов бюджетирования ориентированного на результат.

По уровню прозрачности бюджета Россия занимает 14 место из 117 стран. Данный показатель характеризует доступ общественности к информации о том, как органы исполнительной власти привлекают и расходуют публичные финансовые ресурсы. В свободном доступе находятся проекты бюджетов, отчеты о его исполнении, представлены бюджеты для граждан. Из 100 возможных баллов Российская Федерация получила 74 балла (при среднем общем значении в 45 баллов). Наиболее слабым местом в публичной доступности бюджетных документов в России являются полугодовые отчеты, которые не содержат исчерпывающую информацию об исполнении бюджета по состоянию на середину финансового года, в т.ч. отсутствует обзор экономических предположений и обновленный прогноз бюджетных результатов.

Вторым направлением оценки открытости и прозрачности бюджетного пространства является общественное участие в бюджетном процессе, что представляет собой активную форму управления бюджетом. В рамках данного показателя, по данным 2019 года, Россия набрала 22 балла из 100 возможных (среднее общемировое значение 14 баллов). Возможность участия в бюджетном процесс общественности оценивается международной организацией как «адекватный уровень» только на стадии финансового аудита, весьма ограничена на стадиях формирования проекта бюджета, а также рассмотрения и его утверждения и полностью отсутствует на стадии исполнения бюджета.

Третье направление, характеризующее возможность в активной форме вовлечь общественность в бюджетный процесс — это бюджетный надзор. Российский Парламент, вместе со Счетной Палатой Российской Федерации, обеспечивают надлежащий контроль за бюджетным процессом, получив общий балл надзора 85 (из 100). Данный уровень оценивается как «адекватный».

В Российской Федерации в условиях использования системы «бюджетирования ориентированного на результат», формирования электронного бюджета, «бюджета для граждан», «народного бюджета», «инициативного бюджетирования» и других форм и инструментов управления

появились новые закономерности в реализации принципа открытости (прозрачности) в финансовой сфере. Вовлечение граждан в процесс определения направлений расходования бюджетных средств и контроля за бюджетными расходами при решении вопросов местного значения, в свою очередь, служит цели повышения доступности бюджетных данных, в широком понимании, принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы.

В Российской Федерации Министерство финансов РФ осуществляет мониторинг и оценивает качество управления региональными финансами при помощи набора индикаторов. Одной из групп индикаторов являются индикаторы, характеризующие степень прозрачности бюджетного процесса, к ним относятся:

- «Степень достижения субъектом РФ максимально возможного количества баллов, набранных в ходе проведения мониторинга и составления рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных за отчетный финансовый год.
- Ежемесячное размещение на официальных сайтах ОГВ субъектов РФ отчетов об исполнении бюджета субъекта РФ.
- Размещение на официальных сайтах ОГВ СРФ проектов НПА финансового органа СРФ, в соответствии с порядком проведения независимой антикоррупционной экспертизы.
- Своевременность предоставления бюджетной отчетности в Минфин России и Федеральное казначейство.
- Изучение мнения населения о качестве оказания государственных услуг в соответствии с установленным порядком» [4].

В Республике Карелия необходимость использования принципа открытости и прозрачности бюджетных данных, развитие механизма общественного участия на всех этапах бюджетного процесса нашли свое отражение в госпрограмме Республики Карелия «Эффективное управление региональными финансами».

Принцип прозрачности (открытости) реализуется на всех уровнях управления. Если на федеральном и региональном уровне механизм реализации принципа открытости (прозрачности) отработан, то на муниципальном уровне существует необходимость его совершенствования, о чём свидетельствуют данные анализа, проведенного на примере муниципальных образований Республики Карелия.

Анализ проводился по применению в Республике Карелия, с точки зрения оценки открытости бюджетных данных, таких инструментов, как:

- мониторинг уровня открытости бюджетных данных муниципальных образований;
- формирование «бюджетов для граждан».

В настоящее время одним из важнейших инструментов, позволяющих оценить открытость бюджетов, является мониторинг доступности бюджетных данных по определенным показателям и, как следствие, составление рейтинга субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по уровню открытости бюджетных данных.

По оценке научно-исследовательского финансового института Министерства финансов РФ по итогам 2019 года Республика Карелия, как субъект Российской Федерации, вошла в группу регионов с высоким уровнем открытости бюджетных данных [5].

Для составления рейтинга муниципальных образований Министерством финансов Республики Карелия в 2020 году был разработан проект Методики проведения мониторинга уровня открытости бюджетных данных муниципальных образований в Республике Карелия (далее — проект Методики).

Карельским филиалом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Институтом экономики и права Петрозаводского государственного университета проведен анализ полноты и соответствия бюджетных данных, размещенных на официальных сайтах муниципальных образований, показателям, содержащимся в проекте Методики.

Для проведения исследования использовались данные, размещенные на официальных сайтах 18 муниципальных образований Республики Карелия (2 городских округов и 16 муниципальных районов).

По данным проведенного исследования были сделаны следующие выводы.

**Первое.** Обращает на себя внимание отсутствие единообразных подходов к размещению бюджетных данных на официальных сайтах муниципальных образований и длительность маршрутов для их поиска, что не только затрудняет сбор данных для проведения мониторинга, но и, что важно, не способствует открытости бюджетных данных для граждан Республики Карелия.

К примеру, для того, чтобы найти информацию о бюджетных данных на официальном сайте МО «Пряжинский национальный муниципальный район» необходимо проделать следующий маршрут: **Главная / Официальная / Нормативные правовые акты / Бюджет**. В итоге в данном разделе для пользователей размещено только одно решение Совета Пряжинского национального муниципального района от 17 марта 2020 года № 20 «О внесении изменений и дополнений в решение XXII сессии Совета Пряжинского национального муниципального района IV созыва от 19 декабря 2019 года № 71 «О бюджете Пряжинского национального муниципального района на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

Для ознакомления с решением Совета «О бюджете Пряжинского национального муниципального района на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» потребовалось пройти по схеме: **Главная / Официальная / Нормативные правовые акты / НПА / Решения Совета Пряжинского муниципального национального района (2018)**.

Аналогичная ситуация характерна для подавляющего большинства других проанализированных сайтов.

**Второе.** Затрудняет поиск необходимых бюджетных данных и разброс информации по различным разделам внутри отдельно взятого сайта.

Например, если обратиться к официальному сайту МО «Беломорский муниципальный район», то бюджетные данные размещены следующим образом:

а) Решение Совета «О бюджете Беломорского муниципального района на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» с приложениями опубликовано в разделе **ОМСУ / Бюджет МО «Беломорский муниципальный район»**. В этом же разделе размещены ежемесячные отчеты об исполнении бюджета (по форме 0503117).

Решение Совета «О бюджете Беломорского муниципального района на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» без приложений опубликовано уже в разделе **ОМСУ / Муниципальные нормативные правовые акты / Решения Совета**.

б) Проект решения Совета «О бюджете Беломорского муниципального района на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» с приложениями к бюджету и объявлением о проведении публичных слушаний, но без документов, представляемых одновременно с проектом бюджета, размещен в разделе **ОМСУ / Публичные слушания**.

В разделе «Публичные слушания» публикуются только объявления о предстоящих публичных слушаниях. Архив документов о проведении публичных слушаний по проектам бюджетов за другие временные периоды и по проектам решений об исполнении бюджетов Беломорского муниципального района отсутствует.

в) «Бюджет для граждан» планируется публиковать в разделе **ОМСУ / Финансово-экономическое управление Беломорского муниципального района / Бюджет для граждан**.

г) Решения Совета об исполнении бюджетов и о внесении изменений в принятые бюджеты размещаются в разделе **ОМСУ / Муниципальные нормативные правовые акты / Решения Совета**. При этом достаточно много времени необходимо затратить на поиск интересующего документа. В данном разделе размещены все решения Совета, принятые на сессиях депутатами XXVIII созыва. Для поиска конкретного документа необходимо сначала просмотреть весь список прикрепленных решений Совета Беломорского муниципального, найти решение по интересующему вопросу по названию документа. Далее для того, чтобы открыть документ, необходимо снова вернуться в начало списка, нажать ссылку и ввести в поле поиска номер документа.

Примерно такая же картина с размещением бюджетных данных складывается по сайтам других муниципальных образований.

На наш взгляд, применяемая муниципальными образованиями такая неупорядоченная схема размещения бюджетных данных, скорее свидетельствует о закрытости бюджетных данных для своих граждан, чем об их открытости. Сориентироваться и найти нужные бюджетные данные в рамках даже одного бюджетного цикла под силу только профессионалу и человеку, обладающему определенными знаниями в области бюджетного законодательства.

**Третье.** Как показал анализ, на официальных сайтах муниципальных образований отсутствует большинство бюджетных данных, необходимых для проведения мониторинга в соответствии с проектом Методики (на каждом из этапов, за исключением первого). Методика проведения мониторинга и составления рейтинга муниципальных районов и городских округов в Республике Карелия состоит из 7 этапов и содержит 53 показателя.

**1-й этап. Характеристика первоначально утвержденного решения о бюджете муниципального района (городского округа) в Республике Карелия**

Для оценки проектом Методики предложено 5 показателей (публикация первоначально утвержденного бюджета муниципального образования на очередной финансовый год и плановый период; наличие в составе решения о бюджете приложений о прогнозируемом объеме поступлений по видам доходов, о расходах бюджета по муниципальным программам и не программным направлениям и др.).

В полном объеме информация по показателям содержится на сайтах 8 муниципальных образований из 18, в частичном объеме — на сайтах остальных муниципальных образований.

Первоначально утвержденные решения о бюджете муниципального района (городского округа) на очередной финансовый год и плановый период с приложениями по расходам бюджета опубликованы на сайтах всех муниципальных образований. Прогнозируемые объемы поступлений по видам доходов бюджета подавляющим большинством муниципальных образований представляются в составе пакета документов к проекту бюджета и отдельным приложением в составе решения о бюджете не утверждаются.

## **2-й этап. Внесение изменений в решение о бюджете муниципального района (городского округа)**

Для оценки проектом Методики предложено 4 показателя (публикация в открытом доступе проектов решений о внесении изменений в решение о бюджете; публикация в составе материалов к проекту решений о внесении изменений в решение о бюджете пояснительной записки, заключения контрольно-счетного органа; публикация актуализированных версий решений о внесении изменений).

Как показали данные исследования, в полном объеме информация по показателям содержится только на сайтах 2-х муниципальных образований, на сайтах остальных муниципальных образований — в частичном объеме. Как правило, в составе материалов к проектам решений о внесении изменений в решение о бюджете отсутствуют либо пояснительные записки, либо заключения контрольно-счетных органов.

Всеми муниципальными образованиями изменения в решение о бюджете вносятся в течение отчетного года неоднократно и в различные месяцы года.

Несмотря на то, что актуализированные версии решений о внесении изменений с учетом внесенных изменений муниципальными образованиями публикуются, найти указанные версии для анализа в це-

лом за год не профессионалу достаточно сложно и поиск занимает много времени в связи со сложными схемами размещения.

Например, на сайте МО «Кондопожский муниципальный район» решения Совета о внесении изменений в решения о бюджете на очередной финансовый год и на плановый период размещаются по следующей схеме: Главная/Власть/Органы местного самоуправления/Совет Кондопожского района/Решения Совета КМР/Решения Совета КМР по датам проведения (например, решения сессии от 27.06.2018, решения сессии от 25.07.2018 и т.д.). В результате, для того, чтобы найти необходимый документ, требуется просмотреть все принятые на сессии решения.

Примерно такая же схема применяется на всех других сайтах.

### **3-й этап. Промежуточная отчетность об исполнении бюджета муниципального района (городского округа)**

Для оценки проектом Методики предложено 5 показателей (публикация отчетов об исполнении бюджета муниципального района (городского округа) за первый квартал, полугодие, девять месяцев текущего года; публикация сведений по доходам в разрезе видов доходов; публикация сведений по расходам в разрезе разделов и подразделов классификации расходов, муниципальных программ в сравнении с запланированными значениями; публикация сведений об объемах муниципального долга на начало и конец отчетного периода).

Как показали данные исследования, ни на одном из сайтов в полном объеме информация по показателям не содержится, в частичном объеме — на сайтах 15-и муниципальных образований, полностью отсутствует информация на сайтах 3-х муниципальных образований.

Сведения об объеме муниципального долга муниципального района (городского округа) большинством муниципальных образований размещаются через опубликование долговых книг.

### **4-й этап. Годовой отчет об исполнении бюджета муниципального района (городского округа) в Республике Карелия**

Для оценки проектом Методики предложено 12 показателей (публикация проекта решения об исполнении бюджета муниципального района (городского округа); публикация аналитической информации по видам доходов и произведенным расходам по разделам и подразделам классификации расходов, в разрезе муниципальных программ; публикация сведений о выполнении муниципальных заданий; размещение информационного сообщения для граждан о проведении публичных слу-

шаний по годовому отчету об исполнении бюджета и публикация итогового документа, принятого по результатам публичных слушаний и др.).

Как показали данные исследования, ни на одном из сайтов в полном объеме информация по показателям не содержится, в частичном объеме — на сайтах 13-и муниципальных образований, полностью отсутствует информация на сайтах 5-и муниципальных образований.

Проекты решений об исполнении бюджета в структурированном виде подавляющим большинством муниципальных образований не публикуются.

Заключения контрольно-счетных органов на проект решения об исполнении бюджета муниципального образования в составе материала к проекту решения не размещаются.

Сведения о фактических поступлениях доходов в бюджеты муниципальных образований по видам доходов, фактически произведенных расходах, публикуются в приложениях к проекту решения либо в сумме значений фактических показателей, либо в сравнении с уточненными назначениями. Анализ показателей в сравнении с первоначально утвержденными решением о бюджете значениями, как это предложено проектом Методики, не производится.

Аналитическая информация о выполнении муниципальных заданий, произведенных расходах на реализацию муниципальных программ, предоставленных из бюджета муниципального района межбюджетных трансфертах, об исполнении консолидированного бюджета, на сайтах практически всех муниципальных образований отсутствует.

Итоговые протоколы, принятые по результатам публичных слушаний по годовому отчету об исполнении бюджета, как правило, не размещаются.

### **5-й этап. Составление проекта бюджета муниципального района (городского округа)**

Для оценки проектом Методики предложено 14 показателей (публикация проекта решения о бюджете муниципального района (городского округа) на очередной финансовый год и плановый период; публикация в составе материалов к проекту решения основных направлений бюджетной и налоговой политики, показателей социально-экономического развития на среднесрочный период; публикация аналитической информации по видам доходов и планируемым расходам по разделам и подразделам классификации расходов, в разрезе муниципальных

программ; публикация сведений о планируемых объемах оказания муниципальных услуг; размещение информационного сообщения для граждан о проведении публичных слушаний по проекту решения о бюджете и публикация итогового документа, принятого по результатам публичных слушаний и др.).

Как показали данные исследования, за анализируемый период ни на одном из сайтов в полном объеме информация по показателям не содержится, в частичном объеме — на сайтах 12-и муниципальных образований, полностью отсутствует информация на сайтах 6 муниципальных образований.

Сведения о прогнозируемых доходах и расходах бюджета публикуются в составе приложений к проекту решения без проведения сравнительного анализа показателей с оценкой текущего финансового года и отчетным годом, как это предложено проектом Методики.

Публикация сведений о планируемых на очередной финансовый год и на плановый период объемах оказания муниципальных услуг (работ) (показатель 5.7 проекта Методики) ни одним муниципальным образованием не осуществляется.

Методика распределения дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений на очередной год и на плановый период в составе материалов к проекту решения о бюджете опубликована только на единичных сайтах.

Итоговые документы, принятые по результатам публичных слушаний по проектам решений о бюджетах муниципальных образований на очередной финансовый год и на плановый период, и итоговые документы заседаний общественного Совета, как правило, муниципальными образованиями не публикуются.

Заключения КСО на проекты решений о бюджете муниципально-го образования публикуются на сайтах контрольно-счетных органов, в составе материалов к проектам решений о бюджетах, не размещаются.

### **6-й этап. Формирование «Бюджета для граждан» в удобной для граждан форме**

На 6-ом этапе открытость бюджетных данных увязана с наличием и содержательным наполнением «бюджета для граждан».

#### **6.1. Бюджет для граждан (проект решения (решение) о бюджете)**

Для оценки проектом Методики предложено 7 показателей (наличие в «бюджете для граждан» показателей социально-экономического раз-

вития; наличие сведений о доходах бюджета по видам доходов и о расходах по разделам и подразделам классификации расходов; наличие сведений о расходах на реализацию муниципальных программ и целевых показателей, планируемых к достижению в результате их реализации; наличие сведений о социально значимых и инициативных проектах и др.).

## **6.2. Бюджет для граждан (годовой отчет об исполнении бюджета)**

Для оценки проектом Методики предложено 6 показателей (размещение в «бюджете для граждан» сведений об исполнении бюджета муниципального образования по доходам бюджета в разрезе видов доходов и по расходам по разделам и подразделам классификации расходов с объяснениями причин отклонения; наличие сведений о реализуемых в отчетном году муниципальных программах и достигнутых показателях; наличие сведений о выполнении обязательств по финансированию социально значимых и инициативных проектов с приложением фотоотчета о проделанной работе и др.).

Как показали данные исследования, применительно к показателям проекта Методики наиболее полно отражена информация в «бюджетах для граждан», опубликованных на сайтах 2-х городских округов, частично — на сайтах 2-х муниципальных районов. Более детальный анализ «бюджетов для граждан», размещенных на сайтах муниципальных образований Республики Карелия, будет представлен ниже.

## **7-й этап. Публичные сведения о деятельности муниципальных учреждений**

Для оценки проектом Методики предложено 5 показателей, характеризующих размещение определенной информации о деятельности муниципальных учреждений, на официальном сайте Российской Федерации ([www.bus.gov.ru](http://www.bus.gov.ru)).

Оценка полноты размещенных сведений при проведении аналитического исследования не осуществлялась, так как анализ бюджетных данных проводился за 2019 год, а проектом Методики оценку показателей на 7-ом этапе предлагается осуществлять, начиная с 2020 года.

С учетом проведенного аналитического исследования итоговые оценки уровня открытости бюджетных данных муниципальных районов (городских округов) Республики Карелия по проекту Методики представлены в таблице 1.

Как видно из данных таблицы, на сегодняшний день уровень открытости бюджетных данных муниципальных образований Республи-

Таблица 1

**Итоговые оценки уровня открытости бюджетных данных муниципальных районов (городских округов) Республики Карелия по проекту Методики**

Рейтинг открытости бюджетных данных	Муниципальные образования Республики Карелия	
	количество	в % к общему количеству
<b>Группа А – высокий уровень открытости</b> (80% и более от максимально возможного количества баллов)	0	0
<b>Группа В – средний уровень открытости</b> (40–59,9% от максимально возможного количества баллов)	3	17
<b>Группа С – низкий уровень открытости</b> (20–39,9% от максимально возможного количества баллов)	7	39
<b>Ниже 20%</b>	8	44
Итого	18	100

ки Карелия можно охарактеризовать, как явно недостаточный. В группу со средним уровнем открытости бюджетных данных вошли 2 городских округа и один муниципальный район. По остальным муниципальным районам Республики Карелия уровень открытости бюджетных данных характеризуется либо низким уровнем открытости (7 муниципальных образований или 39 процентов от общего числа муниципальных образований Республики Карелия), либо находится ниже минимально установленного значения (8 муниципальных образований или 44 процента от общего количества муниципальных образований Республики Карелия).

Общие выводы по результатам мониторинга бюджетных данных, составленного по результатам проведенного аналитического исследования полноты наличия бюджетных данных на официальных сайтах администраций муниципальных образований Республики Карелия, сводятся к следующему:

- затруднен поиск бюджетных данных в связи со сложными схемами их размещения;
- информация размещена не в полном объеме, неструктурированном и неудобном для восприятия гражданами формате;
- отдельными муниципальными районами не обеспечена актуализация размещенных бюджетных данных.

Бюджет для граждан является одним из основных инструментов, позволяющих оценить открытость и прозрачность местных бюджетов.

Бюджет для граждан разрабатывается для ознакомления граждан (заинтересованных пользователей) с задачами и приоритетными направлениями бюджетной политики, основными условиями формирования и исполнения бюджетов, источниками доходов бюджетов, обоснованиями бюджетных расходов, планируемыми и достигнутыми результатами использования бюджетных ассигнований, а также вовлечения граждан в обсуждение бюджетных решений [6].

В приказе Минфина России от 22.09.2015 № 145н нашли отражение основные принципы, рекомендуемые к использованию при составлении и опубликовании бюджетов для граждан. Это:

- « - актуальность: информацию, представленную в бюджете для граждан, следует актуализировать в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации (решений органов местного самоуправления) с учетом вносимых изменений;
- доступность: при публикации бюджета для граждан следует исходить из необходимости обеспечения доступа к информации максимального количества граждан (заинтересованных пользователей);
- достаточность: состав сведений, представленных в бюджете для граждан, должен быть достаточным для формирования у граждан (заинтересованных пользователей) представления о бюджете публично-правового образования без обращения к дополнительным источникам;
- понятность: при использовании узкопрофессиональных терминов следует приводить их разъяснения (в том числе с приведением практических примеров);
- достоверность: в бюджет для граждан следует включать только сведения, основанные на официальной информации об основных показателях социально-экономического развития, задачах и приоритетных направлениях бюджетной политики, источниках доходов бюджетов, обоснованиях бюджетных расходов, планируемых и достигнутых результатах использования бюджетных ассигнований» [6].

Проведенное аналитическое исследование бюджетов для граждан, размещенных на официальных сайтах администраций муниципальных образований Республики Карелия, позволяет сделать следующие выводы.

С точки зрения полноты размещаемой информации в бюджетах для граждан, ее актуальности, достаточности, понятности изложения, дос-

товерности, визуализации данных, положительной оценки заслуживает только работа, проделанная администрациями городских округов.

На момент проведения исследования, в 7-и из 16-и муниципальных районов Республики Карелия (44 процента от общего количества) бюджеты для граждан не формировались и не публиковались.

По остальным исследуемым муниципальным районам работа по формированию «Бюджетов для граждан» находится на начальном этапе.

В большинстве муниципальных районах бюджеты для граждан содержат только понятийный аппарат и незначительный объем данных. При этом понятийный аппарат касается в целом бюджетной системы, а не местных бюджетов.

В представленных бюджетах для граждан отсутствует структурированная информация о расходах бюджета с учетом интересов целевых групп пользователей, социально значимых и инициативных проектах и т.д.

Имеются сложности в нахождении бюджета для граждан, используется недоступный поиск для обычного гражданина.

По отдельным МО информация не актуализирована, применяет нечитабельный шрифт.

В ряде «Бюджетов для граждан» не представлена обратная связь.

Органами публичной власти Республики Карелия придается большое значение реализации на практике принципа открытости (прозрачности) бюджетных данных на всех уровнях, включая муниципальный уровень. Министерством финансов Республики Карелия разработан Макет по формированию «бюджета для граждан» муниципальными районами (городскими округами) в Республике Карелия. Макет будет являться основой для проведения оценки и составления рейтинга муниципальных образований в Республике Карелия по уровню открытости бюджетных данных.

Приближенность местного самоуправления к населению предполагает максимальное вовлечение населения в решение вопросов местного значения. В свою очередь прозрачность (открытость) бюджетных данных, наглядность, доступность их размещения позволят повысить заинтересованность и вовлеченность граждан в бюджетный процесс. Ценность принципа прозрачности (открытости) возрастает в условиях развития инициативного бюджетирования. Анализ использования на практике отдельных инструментов реализации принципа прозрачности (открытости) на муниципальном уровне в Республике Карелия сви-

детельствует о том, что имеется необходимость их совершенствования на местном уровне.

### Список литературы

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: (принята всенародным голосованием 12.12.1993): с измен., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года / ООО «Консультант-сервис-Плюс»: представитель в Республике Карелия / ООО «КонсультантПлюс». – Элеткрон. Дан. – [Петрозаводск], сор. 2021. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения 13.01.2021).
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ: принят Гос. Думой 17 июля 1998 года: одобрен Советом Федерации 17 июля 1998 года// ООО «Консультант-сервис-Плюс»: представитель в Республике Карелия / ООО «КонсультантПлюс». – Элеткрон. Дан. – [Петрозаводск], сор. 2021. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/) (дата обращения 13.01.2021).
3. Обзор открытости бюджета 2019 [Электронный ресурс] / Официальный сайт Международного бюджетного партнерства // Режим доступа: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-survey-2019> (дата обращения 13.01.2021).
4. Мониторинг финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации // Режим доступа: [https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/monitoring\\_finance](https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_finance). [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/)(дата обращения 13.01.2021).
5. Республика Карелия – регион с высоким уровнем открытости бюджетных данных [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов Республики Карелия // Режим доступа: <http://minfin.karelia.ru/respublika-karelija-region-s-vysokim-urovнем-otkrytosti-bjudzhetnyh-dannyh/> (дата обращения 13.01.2021).
6. Приказ Минфина России от 22.09.2015 № 145н (ред. от 15.10.2020) «Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме». ООО «Консультант-сервис-Плюс»: представитель в Республике Карелия / ООО «КонсультантПлюс». – Элеткрон. Дан. – [Петрозаводск], сор. 2021. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_186396/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_186396/) (дата обращения 13.01.2021).

## References

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii [Jelektronnyj resurs]: (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993): s izmen., odobrennymi v hode obshherossijskogo golosovaniya 1 ijulja 2020 goda / ООО «Konsul'tant-servis-Pljus»: predstavitel' v Respublike Karelija / ООО «Konsul'tantPljus». – Jeletkron. Dan. – [Petrozavodsk], cop. 2021. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (data obrashhenija 13.01.2021).
2. Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii [Jelektronnyj resurs]: Feder. zakon ot 31.07.1998 N 145-FZ: prinjat Gos. Dumoj 17 ijulja 1998 goda: odobren Sovetom Federacii 17 ijulja 1998 goda// ООО «Konsul'tant-servis-Pljus»: predstavitel' v Respublike Karelija / ООО «Konsul'tantPljus». – Jeletkron. Dan. – [Petrozavodsk], cop. 2021. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/)(data obrashhenija 13.01.2021).
3. Obzor otkrytosti byudzheta 2019 [Elektronnyj resurs] / Oficial'nyj sajt Mezhdunarodnogo byudzhetnogo partnerstva // Rezhim dostupa: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-survey-2019> (data obrashcheniya 13.01.2021).
4. Monitoring finansovogo polozhenija i kachestva upravlenija finansami sub#ektov Rossijskoj Federacii i municipal'nyh obrazovaniy. [Jelektronnyj resurs] / Oficial'nyj sajt Ministerstva finansov Rossijskoj Federacii // Rezhim dostupa: [https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/monitoring\\_finance](https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_finance). [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/)(data obrashhenija 13.01.2021).
5. Respublika Karelija – region s vysokim urovnem otkrytosti bjudzhetnyh dannyh [Jelektronnyj resurs] / Oficial'nyj sajt Ministerstva finansov Respubliki Karelija // Rezhim dostupa: <http://minfin.karelia.ru/respublika-karelija-region-s-vysokim-urovnem-otkrytosti-bjudzhetnyh-dannyh/> (data obrashhenija 13.01.2021).
6. Prikaz Minfina Rossii ot 22.09.2015 № 145n (red. ot 15.10.2020) «Ob utverzhdenii Metodicheskikh rekomendacij po predstavleniju bjudzhetov sub#ektov Rossijskoj Federacii i mestnyh bjudzhetov i otchetov ob ih ispolnenii v dostupnoj dlja grazhdan forme». ООО «Konsul'tant-servis-Pljus»: predstavitel' v Respublike Karelija / ООО «Konsul'tantPljus». – Jeletkron. Dan. – [Petrozavodsk], cop. 2021. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_186396/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_186396/) (data obrashhenija 13.01.2021).