

Открытость и прозрачность формирования государственного бюджета, “OPENBUDGET”

Рахимбердиев Дурбек Хошимжон угли
Tashkent State University of Law
rahimberdiyev.durbek99@gmail.com

Аннотация

В данной научной статье приведен анализ бюджетного процесса Республики Узбекистан. В первой части работы автор рассматривает принцип открытости бюджетного процесса, а также приводит анализ перспектив и существующих нюансов деятельности платформы «Openbudget». Во второй части автор обращает внимание на реализацию принципа открытости на международном уровне на примере таких стран, как Великобритания, США.

Ключевые слова: “Openbudget”, бюджетирование, фискальная политика, Центральный банк, Государственный бюджет, прозрачность, открытость, доверия правительству, инфляция, денежный инструмент.

I. Основы принципа открытости

Право народа через своих представителей «вотировать государственные доходы и расходы ... прошло через горнило страшных революций» и, без всяких преувеличений, обильно полито человеческой кровью, можно сказать, что это «клятва на крови»[1]. Ходский Л.В. говорил о том, что «под бюджетным правом разумеется совокупность прав народа, как высшего субъекта государственного хозяйства, через своих представителей (депутатов) определять весь государственный бюджет и контролировать его правильное исполнение, или ведение государственного хозяйства» [2]. Если бюджетное право является одним из конституционных прав народа, истинного суверена власти, то принцип открытости и

прозрачности является именно тем инструментом и механизмом, через которое народ ведет общественную контроль деятельности своих представителей, вотирующих бюджет через его имя, и органов государственного управления, составляющих и исполняющих этот финансовый план. Вдобавок этот инструмент обеспечивает народу прямое участие в частичном формировании бюджета.

Прозрачность подразумевает объективную открытость бюджетного процесса, объяснения налоговых компонентов, которые можно ожидать. Реймонд Майкселл объясняет, что налоговая и бюджетная прозрачность, пожалуй, имеет самое важное значение для укрепления доверия к правительству в том, что налогоплательщики должны иметь возможность увидеть прямую связь между налогами, которые они платят, и государственными услугами. Налогоплательщикам необходимо подтверждение того, что их налоги используются по назначению и применяются к расходам, связанным с проведением правительственной работы [3]. Понятие «прозрачность» в правительстве должно быть не только популярным, но и обеспеченным особенно в области фискальной политики. Акцент на открытость разумна, потому что прозрачность служит важнейшим целям в демократиях. «Прозрачность может способствовать общественному поведению, ограничивая ведение переговоров на основе личных интересов, поощряя вместо этого принципиальное обсуждение», – подчеркивает Элизабет Гаретт [4].

Следовательно, под прозрачностью необходимо понимать открытость информации Государственного бюджета, участие граждан на стадиях бюджетного процесса, а также вовлеченность средств массовой информации



в освещении процедур бюджетирования, в опубликовании надлежащей информации о ходе исполнения бюджета.

Выделяя основные четыре этапа и разные арены бюджетного процесса: составления проекта, принятия, исполнения, контроля за исполнением, мы можем утверждать, что принцип прозрачности не может быть одинаковой и более того не может иметь идентичную природу и организационные основы на всех этапах. Когда стадия разработки проекта бюджета предполагает активное участие граждан, где народ может вотировать и определять определенные направления расходований местных бюджетов, а иногда и бюджета первого уровня или одобрять дополнительные сборы для формирования доходной части, направляемых на конкретные цели; то стадия принятия и утверждения государственного бюджета может характеризоваться в плане прозрачности степенью освещаемости процедур принятия и утверждения средствами массовой информации или же этап исполнения государственного бюджета, где данный принцип предполагает возможность получения легкодоступной и понятной информации о ходе исполнения бюджета.

При этом и не стоит забывать, что на каждой арене присутствует смесь открытости и секретности, так как обусловленная секретность может оправдываться тем, что бюджетный процесс может включать в себя обсуждение такой информации, которая составляет государственную тайну. Например, Республиканский бюджет включает в расходную часть средства, выделяемые на оборону и на обеспечение безопасности страны. Классификация расходной части этого направления в силу содержание информации, составляющей государственную тайну, не может предано широкой огласке. Обсудив теоретическую часть принципа прозрачности,

можем перейти к законодательной почве закрепления. Итак, согласно статье 17 БК РУз, принцип открытости означает:

- открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия Государственного бюджета и бюджетов государственных целевых фондов, а также возможность активного участия граждан в бюджетном процессе;
- обнародование (опубликование) информации об утвержденном Государственном бюджете и бюджетах государственных целевых фондов в средствах массовой информации и на официальном веб-сайте Министерства финансов Республики Узбекистан;
- опубликование в средствах массовой информации, а также размещение и обновление на официальном веб-сайте Министерства финансов Республики Узбекистан информации о ходе исполнения Государственного бюджета и бюджетов государственных целевых фондов .

Как и предполагалось, под собой прозрачность подразумевает как открытый доступ к информации бюджетной деятельности, так и комплекс других важнейших процессов, таких как активное участие граждан в бюджетном процессе, опубликование в СМИ, размещение и обновление на веб-сайте Министерства финансов информации и тд. Данная статья БК РУз закладывает фундаментальные основы принципа открытости бюджетного процесса Республики Узбекистан. Следующие статьи уже конкретизируют положения принципа открытости и рассматривают механизмы действия принципа. Согласно статье 1661:

Распорядители бюджетных средств, государственные целевые фонды, Фонд реконструкции и развития Республики Узбекистан ежеквартально размещают информацию о:

- распределении бюджетных средств;
- периодических финансовых отчетах;
- получателях субсидий и кредитов;
- реализации проектов, осуществляемых за счет капитальных вложений;
- проведенных конкурсах (тендерах) и государственных закупках.

Органы государственного финансового контроля размещают информацию о планах работы на финансовый год,

ежеквартально — информацию о выявленных финансовых правонарушениях и положительных результатах.

Министерство экономического развития и сокращения бедности

размещает информацию об исполнении программ развития социальной и производственной инфраструктуры. Государственный налоговый комитет и Государственный таможенный комитет Республики Узбекистан размещают перечень налоговых и таможенных льгот, а также информацию о размере предоставленных налоговых и таможенных льгот в разрезе налогоплательщиков.

Совет Министров Республики Каракалпакстан, хокимияты областей и города Ташкента, районов и городов в обязательном порядке размещают постановления (распоряжения) по использованию дополнительных средств соответствующих местных бюджетов в течение трех рабочих дней после их принятия .

Процесс размещения информации осуществляется на официальных веб-сайтах вышеуказанных учреждений, а в случае органов государственной власти на местах и на портале «Openbudget»

Исходя из положений данной статьи, можно сказать, что норма регламентирует порядок предоставления информации о ходе исполнения

и контроле за исполнением бюджета.

Помимо, согласно статье 26 БК РУз, осуществления контроля за соблюдением порядка обеспечения открытости бюджетного процесса проводится Счетной палатой Республики Узбекистан. Вдобавок,

статья 1901 рассматривает отсутствие, неполное размещение или размещение информации с нарушением сроков как нарушение обеспечения открытости, а статья 1757 КоАО Руз предусматривает административную ответственность за такое нарушение. Следует отметить, что эти положения были введены в законодательство в 2020 году, до этого периода, конкретнее до принятия Постановлений и Указов Президента Республики Узбекистан, направленных на повышение открытости бюджетных данных законодательство не имело правовых основ, которые четко закладывали и прорабатывали бы механизмы и организационные основы, инструменты обеспечения и реализации принципа открытости, и открытость оставалось только в теоретическом плане рассмотрения вопроса.

II. Организационно-правовые основы обеспечения принципа открытости

Восполнение правовой базы в плане выработки организационно-правовых основ и повышения открытости бюджетных данных отразились не только введением новых статей в Бюджетный кодекс Республики Узбекистан

в 2020 году, но такой старт реформ был начат еще Постановлением Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению открытости бюджетных данных и активного участия граждан в бюджетном процессе» от 2018 года. Постановлением были подчеркнуты важные проблемы в сфере обеспечения открытости, обозначены приоритетные задачи в процессе дальнейшего реформирования, в числе которых внимание к открытости, совместная работа с представителями парламента и граждан, вовлечения и исполнения Государства.

I

1. Участие граждан в распределении бюджетных средств **не менее 10 процентов** дополнительных источников бюджетов районов (городов);
2. Обязательное **общественное обсуждение** проекта Гос. Бюджета, отчетов об исполнении перед направлением в Законодательную палату;
3. Публикование издания «**Бюджет для граждан**»;
4. Обязательное опубликование ежегодных бюджетных актов.

II

1. Обеспечение запуска и функционирование информационного портала «**Открытый бюджет**»;
2. Размещения ежегодных бюджетных актов в портале «**Открытый бюджет**»;
3. Наложение обратной связи с гражданами через портал;
4. Анализ мнений и предложений граждан в обсуждении проекта Гос.бюджета палатами Олий Мажлиса.

III

1. Внедрение международных стандартов финансовой отчетности в государственном секторе (**International Public Sector Accounting Standards**) на 2019-2020 годы;
2. Осуществления необходимых мероприятий по достижению Республикой Узбекистан рейтинга по **Индексу бюджетной открытости**.

Стоит отметить, что в то время, как развитые страны не первый год практикуют публикацию через официальные интернет порталы необходимой бюджетной информации и широкую вовлеченность народа в процесс формирования бюджета, то в Республике Узбекистан институт открытости бюджетного процесса, а именно его формирования не ступало в ногу со временем, и принятие именно Постановления Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению открытости бюджетных данных и активного участия граждан в бюджетном процессе» запустило процесс выработки такой платформы, которая концентрировала бы в себе необходимую бюджетную информацию: проект Государственного бюджета, бюджетные запросы, бюджетные заключения Счетной палаты Республики Узбекистан, ежеквартальные отчеты о ходе исполнения и годовые отчеты об исполнении бюджета, и давала возможность народу принимать активное участие в процессе формирования бюджета путем обсуждения проекта Государственного бюджета и бюджетов государственных целевых фондов, путем внесения предложения, также возможность определять частичное, не менее 10 процентов средств дополнительных источников, направления расходов на основе общественного мнения путем прямого голосования на данной платформе. Разработка информационного издания «Бюджет для граждан» Министерством финансов Республики Узбекистан и его публикация через портал «Openbudget» делает бюджетную информацию легкодоступной и простой для понимания широкой массы.

Вдобавок, Постановление на следующих этапах предусматривало и дальнейшую реализацию принципа прозрачности для улучшения инвестиционного климата в стране и реализации крупных инвестиционных проектов. Для этого было предусмотрено введение международных

стандартов финансовой отчетности (IPSAS). Тем не менее справедливо заметить, когда уже все страны региона являлись членами Международного бюджетного партнерства (International Budget Partnership), в числе которых Казахстан, Таджикистан, Киргизыстан, Республика Узбекистан, к сожалению, до сих пор не является участником проекта, несмотря на то, что Постановлением были поставлены задачи и обозначены конкретные цели Министерству финансов по достижению Республикой Узбекистан рейтинга по Индексу бюджетной открытости Международного бюджетного партнерства.

В 2021 году были приняты три нормативно-парвовых актов прямонаправленных на восполнение пробелов в правовой базе бюджетного законодательства по обеспечению открытости:

Постановление Президента Республики Узбекистан от 13 апреля 2021 года «О дополнительных мерах по обеспечению активного участия граждан в бюджетном процессе»;

Указ Президента Республики Узбекистан от 16 июня 2021 года «О дополнительных мерах по обеспечению открытости деятельности государственных органов и организаций, а также эффективной реализации общественного контроля»;

Постановление Президента Республики Узбекистан от 22 сентября 2021 года «О мерах по дальнейшему расширению финансирования мероприятий, сформированных на основе общественного мнения посредством информационного портала “Открытый бюджет”».

Первое Постановление в целях повышения активности участия граждан в процессе формирования Государственного бюджета предусматривало:

позатупное внедрение нового порядка направления 5 процентов утвержденных общих расходов соответствующих бюджетов на финансирование мероприятий, сформированных на основе общественного мнения, начиная с мая 2021 года — в районах (городах) в соответствии с приложением, начиная с 1 января 2022 года — во всех районах (городах) республики; повышение начиная с 1 июля 2021 года с 10 процентов до 30 процентов минимального размера дополнительных средств бюджетов районов (городов), выделяемых на финансирование мероприятий, сформированных на основе общественного мнения [5] Определение мероприятий подлежащих финансированию на основе общественного мнения осуществлялось путем прямого голосования на портале “Openbudget.uz”.

Указ Президента “О дополнительных мерах по обеспечению открытости деятельности государственных органов и организаций, а также эффективной реализации общественного контроля”, пожалуй, разработал весь организационный момент, механизмы порядок, сроки осуществления, обеспечения открытости бюджетного процесса в плане опубликования информации в портале открытых данных. Следует отметить, что данный акт закрепил обязательство государственных органов, учреждений, а также хозяйственных обществ с долей государства в уставном фонде 50 процентов и более и государственных унитарных предприятий по размещению информации связанных с не только, что значимо, по формированию государственного бюджета, но и с ее исполнением, в числе

которых (за исключением информации составляющей часть государственных секретов):

Министерством финансов — сведения о средствах Государственного бюджета, затраченных на предприятия с участием государства, привлеченных средствах соответственно из-за рубежа, в том числе суммах государственного внешнего долга и их расходовании – на ежеквартальной основе; Сведения о товарах (работах, услугах), которые планируется приобрести за счет средств Государственного бюджета, государственных целевых фондов и внебюджетных фондов бюджетных организаций – на постоянной основе; Сведения о сметах доходов и расходов местных бюджетов, формируемых по итогам каждого квартала, части средств перевыполненного плана и целях направления этих средств – по итогам каждого квартала и тд.

Необходимо подчеркнуть, что данный Указ Президента направлен на гораздо широкий спектр воздействия, где разрабатываются и имплементируются основы принципа открытости как бюджетного процесса, таки и деятельности органов государственной власти, при этом преследуемые цели остаются идентичны [6]. Старт механизма привлечения граждан к бюджетному процессу, формированию бюджета, служит особым инструментом решения проблем, назревших за определенное время и волнующих население на определенной административно-территориальной единице.

Итак, Постановлением Президента «О мерах по дальнейшему расширению финансирования мероприятий, сформированных на основе общественного мнения посредством информационного портала “Открытый бюджет”», по предложению Министерства финансов и Министерства

экономического развития и сокращения бедности для вышеперечисленных целей были привлечены дополнительные средства из Республиканского бюджета в местные бюджеты. Также установлено: 50 процентов бюджетных средств, выделяемых для ремонта внутренних дорог, направляется на ремонт дорог, определенных на основе общественного мнения посредством информационного портала «Openbudget.uz». Помимо, Министерству финансов возложена обязанность по проработке рейтинга регионов по уровню привлечения граждан к бюджетному процессу.

Вышеприведенное свидетельствует о том, что принцип прозрачности и открытости в бюджетном законодательстве Республики Узбекистан характеризуется относительно недавним становлением, и именно вышеперечисленные нормативно-правовые акты и введение новых положений в Бюджетный кодекс Республики Узбекистан способствовали разработке организационно-правовых основ принципа открытости и запустили механизм действия, выработали инструменты реализации открытости формирования и повышения активного участия граждан в формировании государственного бюджета.

III. Реформы по обеспечению открытости бюджета и повышению активного участия граждан в формировании бюджета.

Quantum На основе принятых актов началась осуществление реформ в сфере прозрачности бюджета и гражданского участия в Узбекистане. Основопологающим актом в реализации реформ, как было отмечено в предыдущем параграфе, стало Постановление Президента Республики Узбекистан от 22 августа «О мерах по обеспечению открытости бюджетных данных и активного участия граждан в бюджетном процессе». Наиболее значимой частью реформ несомненно стало запуск и функционирование



«Openbudget.uz» – «Открытого портала бюджетных данных» Министерством финансов совместно с Министерством по развитию информационных технологий и коммуникаций. Запуском портала преследуются следующие цели:

осуществление общественного контроля за адресностью бюджетных расходов;

размещение информации о мероприятиях, предлагаемых

к финансированию за счет дополнительных источников бюджетов районов (городов), для формирования общественного мнения;

организацию обратной связи с гражданами, включая возможность информирования о фактах нарушения бюджетного законодательства и внесения предложений

по совершенствованию бюджетного процесса [7].

Важно подчеркнуть адаптацию программы к процессу внесения и отбора мероприятий, сформированных на основе общественного мнения, предлагаемых к финансированию, возможность прямого голосования, что обеспечивает широкое вовлечение общественности в процесс инициативного бюджетирования и проведения общественного голосования. Доступность программы обеспечивается через функционирование на всех электронных устройствах.

Исходя из вышперечисленных целей соответственно функционирование портала можно разделить на основные три направления:



Основная страница портала предусматривает параметры государственного бюджета на данный фискальный год. Предоставляемую информацию условно можно разделить на следующую категорию:

параметры государственного и местного бюджета;

государственные целевые фонды;

государственный долг;

финансовый контроль (заклучения Счетной палаты);

отчеты об исполнении и о ходе исполнения бюджета;

отчеты об исполнении инициативного бюджета (отчеты по реализации проектов, спонсирование которых определено на основе общественного мнения);

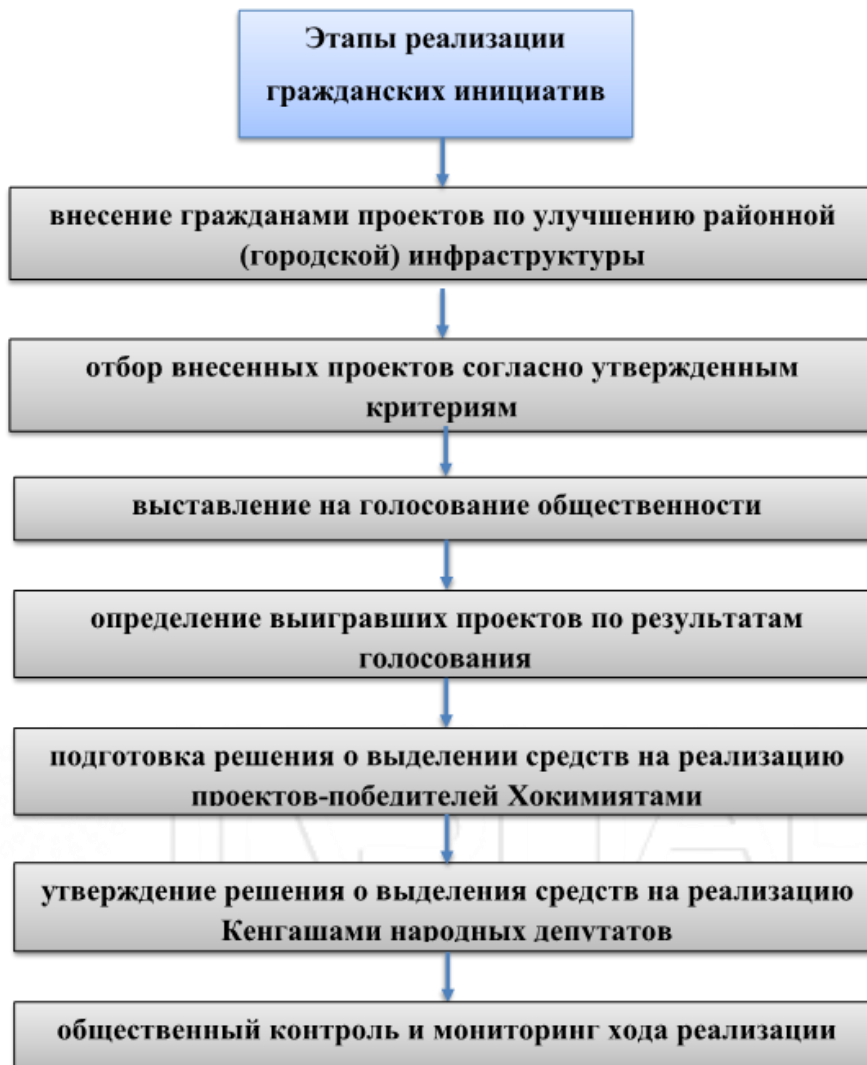
рейтинговые данные Республики Узбекистан по международным критериям.

Уместно с тем же отметить в функционировании портала по предоставлению бюджетной информации особое место занимает ежегодно публикуемое и разрабатываемое Министерством финансов информационное

издание «Бюджет для граждан». Первое информационное издание было разработано в 2018 году. Бюджет для граждан – это прежде всего понятный на простом языке бюджет, избегающий специальных терминов и в основном демонстрирующий макроэкономические показатели и прогнозы на следующие фискальные годы, расходную и доходную части, государственного бюджета, местные бюджеты при помощи диаграмм и таблиц.

Определение направления расходования бюджетных средств на основе общественного мнения осуществляется при помощи таких инструментов портала, как инициативный бюджет, обсуждение проектов бюджета, партисипаторное бюджетирование. Как было отмечено, Постановление предусматривало направление не менее 10 процентов средств дополнительных источников бюджетов районов (городов) на финансирование мероприятий, определенных на основании общественного мнения посредством портала. С тем был разработан механизм отбора проектов выдвинутых инициативами граждан, спонсирование которых предусматривалось данным Постановлением.

II.



В 2021 году согласно двум принятым Постановлениям Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по обеспечению активного участия граждан в бюджетном процессе» и «О мерах по дальнейшему расширению финансирования мероприятий, сформированных на основе общественного мнения посредством информационного портала “ОТКРЫТЫЙ БЮДЖЕТ”» было расширено финансирование мероприятий, сформированных на основе общественного мнения:

В соответствии с первым актом было рассмотрено внедрение поэтапного направления 5 процентов утвержденных расходов, и направлено 92, 7 млрд сумов из Республиканского бюджета в местные бюджеты, а именно:

в соответствии с вторым актом было выделено дополнительно:

57,9 млрд. сумов — районам и городам, в Фонде гражданских инициатив которых сформировано

менее 1 миллиарда сумов;

59,5 млрд. сумов — районам и городам, в которых через информационный портал «Открытый бюджет» поступило свыше 100 предложений [9].

На данном этапе запущены программы «Менинг йўлим» и «Ташаббусли бюджет», в общей сложности для которых привлечены средства в размере 1 919 млрд сумов. Из них в программе «Менинг йўлим», направленный на ремонт внутренних дорог предусмотрено направление 136,35 млрд сумов на ремонт тех внутренних дорог, которые были определены на основе общественного мнения. В проектах «Ташаббусли бюджет» до сегодняшнего момента в общей сложности было инициировано со стороны народа 92 666 проектов, 81 402 проекта которых получили утверждение путем прямого голосования, количество голосов. Если обратить внимание на количество голосов, в программе «Менинг йўлим» приняли активное участие 1 961 875 граждан (голосов), а в программах «Ташаббусли бюджет» в общей сложности приняли участие 7 867 632 граждан (голосов). Данный показатель свидетельствует о том, что в бюджетный процесс успешно

вовлечены более 6 000 000 граждан, что в среднем составляет 17 % от общей численности населения (35 521 276 человек) Республики Узбекистан. Сравнивая же данное число с численностью лиц трудоспособного возраста, которая составляет 57,6 % от общей численности населения (20 460 254 человек), можно сделать приемлемый вывод, что в среднем 30 % налогоплательщиков – физических лиц активно вовлечены в процесс формирования государственного бюджета.

В свою очередь не менее важное значение было придано к достижению Республикой Узбекистан рейтинга по Индексу открытости бюджета. Также для успешной реализации поставленной задачи, согласно Постановлению Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по обеспечению открытости и прозрачности государственного управления, а также повышению статистического потенциала страны» (Приложение №6), была утверждена дорожная карта по обеспечению участия с 2020 года Республики Узбекистан в Индексе бюджетной открытости Международного бюджетного.

Однако еще до этого, в июне 2018 года, проведена оценка налогово-бюджетной прозрачности на основе Кодекса надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ. По результатам оценки было сделано заключение, что Узбекистан соответствует базовому стандарту или более высоким стандартам по 16 из 36 принципов, что выявило необходимость проведения комплексной целенаправленной работы в данном направлении. В марте 2019 года миссия МВФ провела обновление оценки прозрачности в налогово-бюджетной сфере. Благодаря предпринятым мерам по повышению открытости бюджетных данных показатели практики налогово-бюджетной прозрачности улучшились по 8

принципам Кодекса МВФ по сравнению с оценкой, проведенной в июне 2018 года. Так, по состоянию на март 2019 года Узбекистан соответствовал 23 из 36 принципов Кодекса МВФ, по результатам проверки.

В целях дальнейшего повышения открытости и прозрачности бюджетных данных Всемирным банком проведена оценка эффективности управления государственными финансами в Республике Узбекистан по критериям государственных расходов и финансовой подотчетности (PEFA).

<i>Достижения</i>	<i>Недостатки</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. бюджет реалистичен; 2. охват бюджетной документации (представлена большая часть основной и вспомогательной информации – 7 из 12); 3. эффективное управление задолженностью; 4. эффективное управление процессом подготовки бюджета. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. среднесрочные перспективы в бюджетировании расходов; 2. внутренний и внешний аудит (ISSAI), а также подготовку годовых финансовых отчетов на основе международных стандартов (IPSAS); 3. управление государственными закупками и инвестициями; 4. систему оценки рисков для управления государственными активами и обязательствами.

Выводя вышеперечисленное, крайне важно отметить, что Республикой Узбекистан были проделаны значительные шаги по дальнейшему реформированию бюджетно-налоговой сферы путем вовлечения народа в бюджетный процесс и запуска элементов гражданского общества как разработкой организационно-правовых основ принципа открытости, так и реформированием всего бюджетного законодательства. Целесообразно упомянуть, что Республика Узбекистан на данном этапе внедряет и изучает мировой опыт по среднесрочному бюджетированию. Говоря об эффективности бюджета, мы должны понимать именно качественный показатель направления расходов государственного бюджета, то есть, как принято в юридической литературе, под этим понимается обязательства принимаемые бюджетными организациями и получателями бюджетных средств в связи с осуществлением бюджетных расходов.

Однако реальная оценка эффективности государственного бюджета исходя из одного фискального года по затратам, или же по сметному планированию, представляется крайне трудным, так как некоторые спонсируемые проекты в области образования, здравоохранения, науки, а также малого бизнеса, цифровой экономики требует привлечения стабильно-выделяемых средств в течение более одного года, и мало того их перспектива и результативность направляется на долгосрочный период, кроме того бюджетное планирование на один год не предусматривает, как правило, текущие амортизационные расходы запущенных объектов новых мощностей, реализованных по инвестиционным проектам, вследствие чего приходится принимать решения о нахождении и определении дополнительных источников средств в течение фискального года для финансового обеспечения таких объектов. Значит планирования бюджета на один

фискальный год в полной мере не располагает теми инструментами, которые позволили бы определить эффективность государственного бюджета. В 2017 году была издана эпубликация – “Среднесрочное бюджетирование на примере города Наманган” в пооследующем году она была размещена на портале «Openbudget.uz» для освещения планируемых реформ на предстоящие годы.

Помимо этих реформ идет внедрение среднесрочного бюджетирование. Вдобавок в соответствии с Постановлением в Консолидированный бюджет, который разрабатывается Министерством финансов для аналитических целей и учета всех расходов и доходов были включены внебюджетные фонды бюджетных организаций, что придало полноценное значение Консолидированному бюджету, как аналитическому инструменту, имеющей значения в эффективном планировании на последующие фискальные годы. Такие реформы, можно сказать с уверенностью, создадут благоприятную обстановку для развития экономики, что позволит улучшить благосостояние народа и укрепить институты гражданского общества и послужит дальнейшей демократизации деятельности государства, также улучшит позиции Республики Узбекистан в мировых рейтингах.

IV. Международный опыт в обеспечении принципа открытости

The Отмечая, что долгие годы для Республики Узбекистан принцип открытости формирования государственного бюджета ограничивался только Бюджетным кодексом, мы целесообразно должны рассмотреть некоторые организационно-правовые основы обеспечения открытости бюджетного процесса в некоторых развитых странах. В качестве объекта исследования зарубежного опыта взяты США. Наш выбор оправдан не одним фактором.

Во-первых, США стабильно занимают высокие позиции в Индексе открытости бюджета подготавливаемым Международным бюджетным партнерством, согласно опубликованному 31 мая 2022 года рапорту по результатам 2021 года – Соединенными Штатами было занято 8 место в по общему рейтингу, 18 место по прозрачности бюджета . Во-вторых, США являются членом Всемирной торговой организации и Организации экономического сотрудничества и развития, Международного валютного фонда, что в свою очередь налагает на США требования по обеспечению прозрачности бюджета на высоком уровне. В-третьих, как уже было отмечено в предыдущих параграфах, история бюджетного права в США связано тесными узами с историей обретения независимости и обеспечения её прозрачности не считается для США недавним институтом, её организационно-правовые основы были разработаны еще относительно в далеком прошлом и США, как одни из ведущих экономик мира, постоянно совершенствуют эти фундаментальные принципы, инструменты, механизмы обеспечения открытости.

Для начала стоит отметить, американские юристы выделяют основные два этапа обеспечения прозрачности: прозрачность бюджетного процесса и прозрачность предоставляемой информации. При этом как отмечают Джорж Копитс и Джон Крейг: «Под прозрачностью предоставляемой бюджетной информацией должно пониматься не столь как его немедленное полное, всецельное размещение в информационных источниках, как его доступность и понятность для избирателя» . Если второе составляющее прозрачности является стабильно развивающимся и менее прецедентным, то первое становится центром многих споров и бурных обсуждений совершенствование которой даже для первой экономики мира становится

далеко не одним из простых задач. Возникшие проблемы будут обсуждены в конце данного параграфа.

Итак, правовые основы вырабатывающие организационные механизмы обеспечения принципа открытости в США состоят из местных на уровне штатов и федеральных актов. Рассматривая некоторые федеральные акты, следует обратить внимание на:

1. Закон «О Федеральном консультативном комитете» (Federal Advisory Committee Act of 1970). По мнению ученых, именно этот акт является “светом в деятельности исполнительных органов”. Данным актом предусмотрены положения требующие открытые данные и публичный доступ к документам связанным с бюджетом;
2. Закон «О бюджете и отчетности» (The United States Revenue Act of 1921). Предусматривает создание при Конгрессе США независимого Агентства для проверки деятельности правительственных учреждений, проведения ревизий и аудитов – Управление государственной отчетности;
3. Закон «О свободе информации» (The Freedom of Information Act of 1966). Все федеральные ведомства США должны обеспечивать граждан свободным доступом ко всей имеющейся информации по бюджету, кроме той, которая составляет часть государственного секрета;
4. Федеральный закон «О подотчетности и прозрачности финансирования» (Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006). Закон Конгресса США, требующий полного раскрытия в интересах общественности информации всеми лицами или организациями, получающими федеральные средства;

5. Закон Конгресса «О прозрачности бюджетного обоснования» (Congressional Budget Justification Transparency Act of 2021). Закон предусматривает внесения некоторых изменений в Федеральный закон «О подотчетности и прозрачности финансирования» в плане введения личной ответственности государственных служащих за своевременное и полноценное размещения бюджетной информации в электронные платформы, а также систематическое обновление таковых. Также устанавливает формы и методы публикации бюджетной информации;
6. Другие законодательные акты самих штатов, например Закон Штата Флорида о подотчетности правительства.

Рассмотрев существующие акты в законодательной базе, обеспечивающие принцип открытости бюджета, можем сделать вывод, что данный принцип на законодательном уровне закладывался в США с середины XX века и не является новым в правовой практике штатов. Вдобавок уместно подчеркнуть даже при том, что США являются федеративным государством, а по законодательной системе входят в семью прецедентного права, во обеспечения открытости бюджета и выработки организационных механизмов Соединенными Штатами были приняты акты на уровне федеральных законов, что, в свою очередь, свидетельствует о степени важности регулируемых отношений и придании конституционного значения к принципу открытости в бюджетном устройстве государства.

По мере того, в какой вышеперечисленной области осуществляется претворения открытости, варьируются и инструменты обеспечения прозрачности. Говоря о «прозрачности бюджетной информации» на первую планку выходят информационные порталы. В основном бюджетная информация на федеральном уровне публикуются

через такие порталы как: USASpending.gov, Recovery.gov, Data.gov и Govinfo.gov.

Запущенный в декабре 2007 г. портал www.USASpending.gov призван обеспечивать большую прозрачность данных о расходах федерального бюджета. Целью информационного портала является создание единого веб-сайта, доступного общественности на безвозмездной основе, который содержал бы информацию о получателях средств из федерального бюджета:

- имя лица, получающего бюджетное финансирование;
- сумму финансирования;
- информацию о заключении сделки, включая сведения о финансирующем агентстве;
- расположение объекта, получающего финансирование;
- уникальный идентификатор лица, получающего финансирование.

Портал мотивирует граждан на проведение дополнительного анализа правительственных данных, позволяя им отслеживать бюджетные расходы в удобной для пользователя форме.

Данный портал в своих целях и в функционировании аналогичен с отечественным порталом «Openbudget.uz». Однако следует заметить, что возможности портала и качество предоставляемой информации тяготеет в сторону американского варианта в силу того, что информационный источник американского продукта позволяет вести аналитическое исследование информации не только по карте государства или параметрам расходования, а вдобавок пользователь вправе выбирать форму самостоятельно в виде таблицы, в форме категорий расходований, по получателю бюджетных

средств, по времени (фискальному году) или же по карте. Также портал оснащен глоссарием в случае затруднения пользователя в толковании бюджетных терминов. Но при этом необходимо подчеркнуть явные преимущества отечественного продукта в легкодоступности информации и налаженностью обратной связи с гражданами, чем американский аналог не славится.

Данные о расходах бюджета, налоговых льготах, получателях грантов, ссуд и выплат публикуются на портале Recovery.gov. Первоначально обнародуется информация о контрагентах – получателях бюджетных средств, в дальнейшем – результатах деятельности органов власти в увязке с информацией о расходах на их достижение. Через порталы Recovery.gov, Govinfo.gov можно получить электронные издания «BUDGET FY», что можно рассмотреть как аналог отечественного электронного издания «Бюджет для граждан». Тем же сравнив эти две издания можно отметить, что отечественное электронное издание в силу ориентированности широкой массе оформлен на доступном языке в отличие от американского издания, тем не менее американский вариант имеет преимущества в стандартнозакрепленной форме, что говорит о том, что многие издания выпускаются по принятой на законодательном уровне форме.

Американский портал Gata.gov, в свою очередь, в основном направлен на предоставление информации по финансовой деятельности исполнительных органов, как отечественная электронная база Gata.gov.uz (Портал открытых данных Республики Узбекистан).

Вполне ярко выражается тот факт, что и законодательство США предусматривает неразмещение бюджетной информации, если такие данные касаются или являются частью государственного секрета, включая

информацию о направлении расходов национальной обороны, правоохранительных органов, финансовых и личных документов.

Говоря о прозрачности предоставляемой информации, важно подметить, что в разработке организационных механизмов обеспечения прозрачности в сфере публикуемой бюджетной информации Республикой Узбекистан были учтены достижения развитых стран, в числе которых и США.

Переходя на второй этап обеспечения принципа

открытости – прозрачность бюджетного процесса, мы можем натолкнуться на ряд очевидных перспектив американского бюджетного устройства и отметить, что такие достижения были сделаны именно благодаря существующим проблемам в отрасли и разным подходам ученых и юристов к решению последних.

Вначале, пожалуй, жизненно важно подчеркнуть, что американское бюджетное законодательство в плане обеспечения прозрачности формирования государственного бюджета и его справедливо направленности исходя из фискальных реалий государства в течение последних десятилетий столкнулось с таким проявлением как лоббирование. Именно этим был брошен вызов устоявшимся регламентам прозрачности бюджетного законодательства.

Приводя существующие регламенты американского законодательства, мы убеждаемся, что законодатель подходит с максимальной строгостью к самому себе, парламенту в незыблемости прозрачности, как только Проект государственного бюджета поступает в Конгресс США. Сопоставительно с участием Олий Мажлиса как представительного органа, утверждающего и

принимающего государственный бюджет, американский парламент имеет более широкий спектр полномочий в формировании государственного бюджета, который предусматривает не только рассмотрение проекта, но и полномочие по внесению изменений в расходную часть государственного бюджета и голосования по отдельным частям проекта, что предоставляет каждому депутату огромные ресурсы материальных прав.

Итак, первый регламент, который закладывает краеугольный камень открытости бюджетного процесса на стадии формирования – это трансляция обсуждения и принятия государственного бюджета Конгрессом США в режиме реального времени по телевидению, на официальном сайте Конгресса, на электронно-информационных ресурсах. Данный инструмент, как отмечают американские ученые, позволяет избирателю «посмотреть на добросовестную деятельность своего избранного по бюджетированию». В стране, где выборы чреваты реальной борьбой и голоса избирателей «завоевываются» кандидатами, как показывает статистика, при отдаче голоса за кандидата избиратель во многом руководствуется бюджетной активностью депутата. При том, что если депутат идет на корыстные торги с выгодоприобретателями по бюджетным ресурсам (лоббирование), то эти намерения депутата не останутся незамечанными на стадии обсуждения, где последний так или иначе должен по заказу своих бенефициаров проголосовать за определенные налоговые льготы или же за увеличение расходной части по конкретным бюджетным параметрам.

Как отмечает Элизабет Гаретт: «Как бы процесс формирования бюджета не казался прозрачным или же публичным достоянием, иногда обсуждение ключевых вопросов бюджетирования или заключение сделок происходит с гардеробах или тайниках Капитолия». При этом отмечается,

что излишняя прозрачность тоже расценивается одним из движущих сил лоббирования, так как она делает обсуждение более поляризованным и более пристрастным, тогда как основное преимущество прозрачности состоит в том, чтобы ослабить корыстный торг. Такой взгляд оправдывается тем, что если проект государственного бюджета, недошедши до Конгресса, выставляется на широкое обозрение, то у заинтересованной группы будет достаточно времени подготовиться и вступить в диалог с конкретным депутатом, и тем самым обеспечить успешное вотирование за бюджет. Следовательно, ради избежания такого расклада ученые предлагают «комбинирование секретности и прозрачности». Словом, что должно пониматься под комбинированием «секретности и прозрачности»: на ранних стадиях – до прихода проекта в парламент должна быть сохранена завеса непрозрачности, дабы избежать пристрастное отношение депутатов и огородить их от проявления интереса в корыстном торге,

поздние стадии – процесс обсуждения проекта должен быть окутан максимальной прозрачностью и публичным надзором, чтобы «избранный» оставался наедине с «совестью». Вероятнее всего, вторым огромным преимуществом американской системы является именно такая коллаборация, где секретность – непрозрачность становится инструментом обеспечения прозрачности.

Считается, что непосредственно избранный представитель в сильных гражданских институтах демократического общества непосредственно должен быть заинтересован в публичности и прозрачности своей деятельности, так как именно эти критерии формируют доверия избирателя, что повышает шансы депутата на переизбрание.

Рассмотрев прозрачность бюджетирования США, можем перейти к международной деятельности, а именно целесообразно выделить особое место Международного Бюджетного партнерства (International Budget Partnership), которое было образовано в 1997 году и раз в два года по проведенным исследованиям в направлении по нескольким параметрам публикует издание, в котором разрабатывает рейтинг стран-участниц по Индексу открытости бюджета. Данный рейтинг пользуется очень широкой известностью, так как в нем приводятся данные об уровне открытости и доступности бюджетной информации, степени прозрачности бюджетного процесса и в целом качественного состояния бюджетирования. Страны-участницы по рейтингу классифицируются на страны с достаточным и недостаточным уровнем прозрачности. Опубликование последнего рапорта по итогам 2021 года состоялось 31 мая 2022 года. Согласно рапорту странам-участницам были присвоены рейтинги по трем основным направлениям:

- активное участия общества в бюджетировании (Open Budget Survey 2021: public participation scores) [10];
- общие надзорные баллы по состоянию (Open Budget Survey 2021: oversight scores);
- прозрачность бюджета (Open Budget Survey 2021: budget transparency scores).

Хотя другие страны региона центральной азии считаются участниками проекта, Республика Узбекистан по сей день не является членом данной международной организации. Однако, несколькими нормативно-правовыми актами, как было упомянуто выше, были обозначены конкретные цели и поставлены задачи Министерству Финансов по достижению Республикой

Узбекистан рейтинга в Индексе открытости бюджета до 2020 года, в числе которых:

1. Постановлением Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению открытости бюджетных данных и активного участия граждан в бюджетном процессе»
2. Указом Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по обеспечению открытости деятельности государственных органов и организаций, а также эффективной реализации общественного контроля»;
3. Постановлением Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по обеспечению открытости и прозрачности государственного управления, а также повышению статистического потенциала страны».

В соответствии с последним перечисленным актом, была разработана «Дорожная карта» по достижению рейтинга Индекса открытости бюджета Республикой Узбекистан, который предусматривал 4 основных этапов осуществления поставленной задачи .

Поскольку прозрачность бюджета является одним из ключевых составляющих в намерениях внешних инвесторов осуществить определенные инвестиционные проекты в той или иной стране, последние выражают заинтересованность в проводимых исследованиях Международного бюджетного партнерства. Следовательно, этим еще раз удостоверяется острая необходимость участия Республики Узбекистан в данной организации, так как возможным логическим исходом такого партнерства инвестиционный климат в стране может вывестись на качественно-новый уровень.

Выводя вышеисследованное, необходимо сказать: многие инструменты организационно-правовых основ обеспечения открытости бюджетного процесса были выработаны Республикой Узбекистан с изучением опыта развитых стран, при этом эти инструменты приспособлены на правовую культуру народа на данном историческом развитии страны. Существующие сходства в функционировании электронно-ресурсных порталов говорят о том, что принцип открытости в части опубликования бюджетной информации благодаря принятым организационно-правовым актам закреплён надёжно, что во многом улучшает инвестиционный климат страны предлагая инвестору легкодоступный маршрут по получению необходимой информации по финансовой деятельности органов государственного управления и других участников бюджетного процесса. Однако необходимо и подчеркнуть то, что в части претворения открытости на стадии обсуждения и утверждения государственного бюджета необходимо проделать дальнейшие шаги, как приведенное в данном параграфе, возможную трансляцию процесса обсуждения Государственного бюджета Олий Мажлисом в режиме реального времени, но не забывая, что такая финансовая деятельность должна сопровождаться сильной позицией Парламента, где последний представляет собой не только Законодательный орган.

Руководящая литература

1. Мирзиёев Ш.М. Обеспечение верховенства закона и интересов человека – гарантия развития страны и благополучия народа. – Т.: «Ўзбекистон», 2016.
2. Каримов И.А. Важнейшие задачи углубления демократических реформ на современном этапе. -Т.: Узбекистан, 1996. – 105 с.
3. Бюджетная система Республики Узбекистан: Учебник / З.Х.Срожиддинова. – Ташкент, 2010. – 477с.

4. Финансовое право Республики Узбекистан/ А.Ли: Отв.ред. М.Х. Рустамбоев; МВ и ССО РУз, Ташкентский юридический институт. – Ташкент: ИПТД: им. Cho`lron, 2008. – 236с.

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Республики Узбекистан. – Тошкент, Узбекистан. 2019 - 40 с.;
2. Бюджетный кодекс Республики Узбекистан от 01 января 2014 г. № 52 (I). [Электронный ресурс]:. – в ред. от 18.05.2022 г. № 03/22/770/0424 Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан (www.lex.uz).–Режим доступа <https://lex.uz/docs/2304140>;
3. Налоговый кодекс Республики Узбекистан от 01 января 2020 г. N ЗРУ-599. [Электронный ресурс]:. – в ред. от 18.05.2022 г. № 03/22/770/0424. Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан (www.lex.uz).–Режим доступа <https://lex.uz/ru/docs/4674893>;
4. Указ Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по обеспечению открытости деятельности государственных органов и организаций, а также эффективной реализации общественного контроля» (№ УП-6247 от 16.06.2021 г.)// URL: <https://lex.uz/ru/docs/5459053>;
5. Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению открытости бюджетных данных и активного участия граждан в бюджетном процессе» (№ ПП-3917 от 22.08.2018г.) URL: <https://lex.uz/ru/docs/3879207>;
6. Постановление Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по обеспечению открытости прозрачности государственного управления, а также повышению статистического потенциала страны» (№ ПП-4273 от 10.04.2019 г.) URL: <https://www.lex.uz/docs/4277344>
7. Постановление Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по обеспечению активного участия граждан в бюджетном процессе» (№ ПП-5072 от 13.04.2021 г.) URL: <https://lex.uz/docs/5370822>;
8. Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему расширению финансирования мероприятий, сформированных на основе общественного мнения посредством информационного портала «Открытый бюджет» (N ПП-5250 от 22.09.2021 г.) URL: <https://lex.uz/ru/docs/5651411>;

9. Закон «О Федеральном консультативном комитете» (Federal Advisory Committee Act of 1970). URL: <https://www.gsa.gov/policy-regulations>;
10. Закон «О бюджете и отчетности» (The United States Revenue Act of 1921). URL: https://www.law.cornell.edu/topn/revenue_act_of_1921;
11. Закон «О свободе информации» (The Freedom of Information Act of 1966). URL: <https://www.epa.gov/foia>;
12. Федеральный закон «О подотчетности и прозрачности финансирования» (Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006). URL: <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/senate-bill/2590>;
13. Закон Конгресса «О прозрачности бюджетного обоснования» (Congressional Budget Justification Transparency Act of 2021). URL: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/22>.
14. Учебники и учебные пособия
15. Public budgeting in context : structure, law, reform, and results / Katherine G. Willoughby. – 454p.
16. Transparency in government operations / George Kopits and Jon Craig. p. см.—(Occasional paper, ISSN 0251-6365 ; 158) “February 1998.”. – 50 p.
17. ECONOMICS: PRINCIPLES, PROBLEMS, AND POLICIES Eighteenth edition. – McConnell, Brue, Flynn. Published by McGraw-Hill/Irwin, a business unit of The McGraw-Hill Companies, Inc., 1221 – 917p.
18. Municipal Finances. A Handbook for Local Governments. – Catherine Farvacque-Vitkovic and Mihaly Kopanyi/ The World Bank 1818 H Street NW, Washington DC 20433. 2014. – 521p.
19. Бюджетное право: учебник/ под. Ред. И.А. Цинделиани. – Москва: Проспект, 2018. – 400с.
20. Сидорова Е.А. Особенности бюджетной политики в Европейском союзе – М.: ИМЭМО РАН, 2012 – 129 с.

Научная литература и научные статьи

1. Transparency in the Budget Process Elizabeth Garrett and Adrian Vermeule. Paper to be Presented at Conference on Fiscal Challenges University of Southern California Law School February 2006.

2. Budgeting and Budgetary Control by Jan F. Jacobs/ This paper can be downloaded from the Social Science Research Network Electronic Paper <http://ssrn.com/abstract=400120>
3. The use of new technologies in VAT and taxpayers' rights Marta Papis-Almansa.
4. Основы правового регулирования бюджетной деятельности в Великобритании. Рассыльников И.А.
5. Формирование открытой и прозрачной информации об управлении общественными финансами: опыт США. Гузь Наталья Алексеевна.
6. Бюджет для граждан проект 2021. Ташкент – 2020.
7. Обзор открытости бюджета за 2019 год. International Budget Partnership
8. Руководство по обеспечению открытости бюджетных документов (Индекс открытости бюджета) Международного Бюджетного Партнерства. Ташкент – 2019.
9. Урта муддатли бюджет. Наманган шахар бюджет. Тошкент – 2017.

Электронно-образовательные ресурсы

1. <https://www.lex.uz>
2. <https://www.norma.uz>
3. <https://www.openbudget.uz>
4. <https://www.data.gov.uz>
5. <https://www.meningfikrim.uz>
6. <https://huquqburch.uz>
7. <https://www.ssrn.com>
8. Gulyamov, S., Rustambekov, I., Narziev, O., & Xudayberganov, A. (2021). Draft Concept of the Republic of Uzbekistan in the Field of Development Artificial Intelligence for 2021-2030. *Yurisprudensiya*, 1, 107-21.
9. Рустамбеков, И., & Гулямов, С. (2021). Искусственный интеллект-современное требование в развитии общества и государства. Гулямов Саид Саидахарович, (1).
10. Рустамбеков, И., & Гулямов, С. (2020). Международное частное право в киберпространстве (коллизийное кибер право) . Обзор законодательства

Узбекистана, (2), 88–90. Извлечено от
https://inlibrary.uz/index.php/uzbek_law_review/article/view/1818

11. Рустамбеков, И., & Гулямов, С. (2020). Международное частное право в киберпространстве (коллизийное кибер право). Гулямов Саид Саидахарович, (1).
12. Гулямов, С., Хужаев, Ш., & Рустамбеков, И. (2021). Prospects for Improving and Liberalizing the Banking Legislation of the Republic of Uzbekistan at the Present Stage. Гулямов Саид Саидахарович, (1).