

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОТКРЫТОСТИ И ПРОЗРАЧНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

ФЕДОРОВА АЛЕНА ЮРЬЕВНА

Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина,
г. Тамбов, Российская Федерация, e-mail: samach1@yandex.ru

ДОРОЖКИНА НАТАЛЬЯ ИГОРЕВНА

Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина,
г. Тамбов, Российская Федерация, e-mail: samach1@yandex.ru

ТУРБИНА НАТАЛИЯ МИХАЙЛОВНА

Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина,
г. Тамбов, Российская Федерация, e-mail: samach1@yandex.ru

В данной статье основное внимание уделяется рассмотрению основных вопросов обеспечения открытости и прозрачности общественных финансов. Выделены основные требования, предъявляемые к обеспечению прозрачности общественных финансов. Рассмотрена динамика изменения индекса открытости бюджета РФ. Раскрыта необходимость и значимость единого портала бюджетной системы РФ. Раскрыты требования, предъявляемые к информации, размещаемой на едином портале, такие как: доступность и безвозмездность информации для всех пользователей без идентификации и регистрации; актуальность, достоверность, непротиворечивость показателей и их согласованность с соответствующими данными из других источников; представление территориально-агрегированных показателей с использованием картографической основы и пространственных данных; полнота показателей в части обеспечения открытости информации, не попадающей под ограничения доступа, определенные законом и другие. Рассмотрены основные критерии оценки формирования бюджета для граждан. Проведен анализ информации о подготовке бюджетов для граждан субъектами по следующим критериям: полнота охвата бюджетами для граждан этапов бюджетного процесса; оценка подходов к описанию общих параметров бюджетов субъектов РФ; наличие информации о направлении расходов региональных бюджетов, распределенных в рамках государственных программ субъектов РФ; наличие информации об общественно значимых проектах, реализуемых на территории субъектов РФ; понятность для граждан информации, представленной в бюджетах для граждан и другие. Составлен рейтинг субъектов РФ по публикации бюджетов для граждан за 2014 г. Предложены меры по укреплению позиции Российской Федерации среди стран в международных оценках качества управления общественными финансами.

Ключевые слова: общественные финансы, индекс открытости бюджета, электронный бюджет, бюджет для граждан, единый портал бюджетной системы РФ.

Основной целью создания и развития эффективной системы общественных финансов является обеспечение прозрачности, открытости и подотчетности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также повышение качества финансового менеджмента организаций сектора государственного управления за счет формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий. Повышение открытости и прозрачности бюджетной системы в настоящее время становится крайне актуальной и важной задачей.

Открытость бюджета выступает основой для повышения информированности и вовлеченности целевых аудиторий. Ориентиром для оценки прозрачности общественных финансов может быть использован Open Budget Index – Индекс открытости бюджета, рассчитываемый с 2006 г. Международным бюджетным партнерством (International Budget Partnership).

Обзор открытости бюджетов представляет собой наиболее авторитетное независимое регулярное издание, содержащее результаты измерения бюджетной прозрачности и подотчетности в мире.

За последние годы в результате реализации среднесрочных программ бюджетных реформ значение Индекса открытости бюджета для Российской Федерации возросло с 47 баллов в 2006 г. (28-е место среди 59 стран) до 74 баллов в 2012 г. (10-е место среди 100 стран). В соответствии с методологией исследования, Российская Федерация вошла в группу стран, предоставляющих «значительный объем информации о бюджетном процессе для общественности».

В программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами стратегическим целевым ориентиром является достижение значения Индекса открытости бюджета 85 баллов к 2020 г. с вхождением Российской Федерации в группу стран, «предоставляющих обширную информацию гражданам о бюджете» [1].

Росту указанного индекса в значительной степени будет способствовать регулярная публикация «бюджета для граждан», а также переход Российской Федерации к формированию федерального бюджета на программной основе.

Стандарты лучшей мировой практики устанавливают необходимые требования для обеспечения прозрачности общественных финансов. К ним относят:

- доступность и открытость информации о состоянии и тенденциях развития общественных финансов и деятельности органов власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов;
- наличие и соблюдение формализованных требований к ведению бюджетного учета, составлению и предоставлению бюджетной отчетности;
- рассмотрение и утверждение законодательными органами бюджетных параметров, бюджетной отчетности в увязке с планируемыми и достигнутыми целями и результатами государственной политики;
- постоянный мониторинг с оценкой прозрачности деятельности федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований по управлению общественными финансами, в том числе на основе ведения рейтингов финансовой прозрачности;
- размещение на Едином портале бюджетов муниципального уровня;
- принятие решений о распределении общественных финансов должно осуществляться с привлечением широкого круга общественности;
- бюджетная отчетность должна соответствовать общим принципам, необходимым и доста-

точным для проведения международных сравнений.

Таким образом, процесс управления общественными финансами должен стать полностью публичным. Правовой основой публичности управления общественными финансами должно стать законодательное закрепление нормы, гарантирующей обществу право на доступ к открытым государственным данным, а также открытость и доступность информации о расходовании бюджетных средств. Также в понятной и доступной форме для граждан должны представляться цели бюджетной политики.

Основными направлениями для достижения перечисленных целей могут стать:

1) Организация деятельности по участию граждан в бюджетном процессе в рамках системы раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов в сфере управления общественными финансами, результатах их общественных обсуждений.

Необходимо обеспечить реализацию мероприятий, направленных на участие граждан в обсуждении проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых на региональном уровне [2].

2) Создание и развитие Единого портала как основного инструмента, обеспечивающего прозрачность и открытость бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, бюджетного процесса и финансового состояния публично-правовых образований для общества, а также официального источника информации. Функционирование Единого портала позволит обеспечить:

- обоснование государственных расходов и обеспечение их взаимосвязи с достигнутыми количественными и качественными показателями результативности деятельности публично-правовых образований и организаций сектора государственного управления, освещение основных целей, задач и ориентиров бюджетной политики в Российской Федерации;
- предоставлять в режиме реального времени достоверную бюджетную информацию, доступную для всех заинтересованных пользователей на всей территории Российской Федерации по всем публично-правовым образованиям Российской Федерации;
- публиковать бюджетную информацию в формате открытых данных, соответствующую установленным требованиям;
- учитывать мнения граждан в управлении бюджетным процессом.

Информация, размещаемая на Едином портале, должна отвечать таким требованиям, как без-

возмездность и доступность информации без идентификации и регистрации, актуальность, достоверность и непротиворечивость показателей и их согласованность с соответствующими данными из других источников; использование картографической основы и пространственных данных с представлением территориально-агрегированных показателей. Также информация должна быть полной в части обеспечения открытости информации, не попадающей под ограничения доступа, определенные законом, показатели должны быть сопоставимы в целях обеспечения анализа динамики и структурных изменений, а также обеспечения разъяснений к существенным изменениям структуры информации и изменениям в классификации данных.

Для реализации процесса распространения финансовой информации в современной и доступной форме на Едином портале необходимо:

- довести информацию до населения о функционировании портала;
- отдельные разделы должны быть адаптированы для целевых аудиторий;
- обеспечить возможность общения по темам и рубрикам Единого портала в режиме реального времени путем организации системы обратной связи и создания новостной ленты;
- размещать образовательные ресурсы в сфере управления государственными и муниципальными финансами [3; 4].

Нормативное определение состава информации, порядка его представления и размещения на Едином портале, а также разработка методических рекомендаций для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по формированию и раскрытию финансовой и иной информации о бюджете и бюджетном процессе, позволит наполнить и постоянно актуализировать информационный ресурс Единого портала.

В последующем в рамках реализации мероприятий по развитию системы «Электронный бюджет» и иных информационных систем в сфере управления государственными и муниципальными финансами развитие Единого портала, обеспечивающее детализацию размещаемой на портале информации до первичных документов с возможностью их просмотра (с соблюдением требований защиты информации) [1].

Кроме того, в промышленную эксплуатацию принята аналитическая информационная система обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, реализуемой в рамках государственных программ Российской Федерации (АИС «Государственные программы»). В целях обеспечения открытости и доступности информации о ходе реализации указанных государственных программ для граждан Российской Федерации на основании данных, размещаемых ответственными исполнителями в АИС «Государственные программы», создан публичный портал государственных программ Российской Федерации (www.programs.gov.ru).

В этой связи необходима интеграция и синхронизация АИС «Государственные программы» с системой «Электронный бюджет», порталом государственных и муниципальных закупок и другими используемыми при принятии решений государственными информационными системами.

3) Регулярная публикация «бюджета для граждан» в целях обеспечения полного и доступного информирования граждан Российской Федерации о федеральном бюджете, бюджетах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и отчетах об их исполнении, повышения открытости и прозрачности информации об управлении общественными финансами. Информацию о подготовке бюджетов для граждан субъектами РФ за 2013 г. отражает рисунок 1.



Рис. 1. Формирование бюджетов для граждан субъектами РФ

По сравнению с прошлым годом количество субъектов РФ, как подготовивших бюджеты для граждан в формате брошюр и презентационных материалов, так и разработавших специализированные интернет-порталы, возросло с 46 до 77 (64 и 13 регионов соответственно в 2013 г.). При этом ряд субъектов РФ еще только включается в работу над повышением прозрачности местной бюджетной системы. Так, сведений не предоставили Карачаево-Черкесская Республика, Магаданская область, г. Санкт-Петербург и Чукотский автономный округ. Челябинская область сообщила о процессе формирования брошюры «Бюджет для граждан» по проекту областного бюджета на 2015 год и планового периода 2016 и 2017 годов. Кабардино-Балкарской Республикой сообщено о размещении необходимой информации на портале Комитета гражданских инициатив «Открытый бюджет». В Республике Крым и городе Севастополе до 1 января 2015 г. действует переходный период, в силу которого бюджеты для граждан отсутствуют [2].

Анализ информации, представленной в бюджетах для граждан и на порталах в Интернете, осуществлялся по следующим критериям:

- полнота охвата бюджетами для граждан этапов бюджетного процесса;

- оценка подходов к описанию общих параметров бюджетов субъектов РФ;
- наличие информации о направлении расходов региональных бюджетов, распределенных в рамках государственных программ субъектов РФ;
- наличие информации о расходах бюджетов на реализацию указов Президента РФ от 7 мая 2012 г.;
- наличие целевых групп, для которых предназначена информация, представленная в бюджетах для граждан;
- наличие информации об общественно значимых проектах, реализуемых на территории субъектов РФ;
- понятность для граждан информации, представленной в бюджетах для граждан;
- оценка подходов к визуализации информации, представленной в бюджетах для граждан;
- оценка подходов к распространению информации о бюджетном процессе в субъектах РФ [5].

На основе представленных критериев субъекты Российской Федерации, представившие информацию, распределились следующим образом (табл. 1):

Таблица 1

Рейтинг субъектов РФ по публикации бюджетов для граждан за 2014 год

I	Предоставление обширной информации гражданам (8 и более критериев)	Республика Адыгея, Республика Калмыкия, Республика Саха (Якутия), Удмуртская Республика, Алтайский край, Краснодарский край, Красноярский край, Хабаровский край, Амурская область, Владимирская область, Воронежская область, Ивановская область, Иркутская область, Калужская область, Кировская область, Костромская область, Курская область, Липецкая область, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новгородская область, Оренбургская область, Пензенская область, Рязанская область, Самарская область, Свердловская область, Тамбовская область, Тверская область, Тюменская область, Ульяновская область, Сахалинская область
II	Предоставление значительной информации гражданам (5–7 критериев)	Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Татарстан, Республика Тыва, Республика Хакасия, Чувашская Республика, Забайкальский край, Пермский край, Архангельская область, Астраханская область, Белгородская область, Брянская область, Волгоградская область, Вологодская область, Курганская область, Ленинградская область, Омская область, Орловская область, Ростовская область, Смоленская область, Тульская область, Москва, Еврейская автономная область, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ
III	Предоставление недостаточной информации гражданам (4 и менее критериев)	Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Камчатский край, Приморский край, Ставропольский край, Калининградская область, Кемеровская область, Чеченская республика, Псковская область, Ярославская область, Новосибирская область, Саратовская область, Томская область

Результаты оценки в целом характеризуют деятельность органов власти субъектов РФ по обеспечению доступности и понятности для гра-

ждан бюджетных данных и могут быть использованы для оценки степени реализации мероприятий по повышению эффективности бюджетных

расходов в рамках утвержденных субъектами РФ программ по повышению эффективности управления общественными финансами [2].

4) В условиях открытости и прозрачности в сфере управления общественными финансами возрастает значение бюджетной грамотности граждан Российской Федерации в вопросах формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В этой связи необходимо информирование общественности об экономической деятельности организаций сектора государственного управления, а также применении новых бюджетных технологий, ориентированных на различные слои населения; а также о формировании и распространении обучающих материалов о бюджетном устройстве и бюджетной системе Российской Федерации, способствующих повышению уровня грамотности различных слоев населения в вопросах формирования и исполнения бюджетов и иных аспектах деятельности органов исполнительной власти [6].

5) Укреплению позиции Российской Федерации среди стран в международных оценках качества управления общественными финансами будет способствовать предоставление актуальной информации о последних новациях бюджетного законодательства Российской Федерации в Базу данных Организации экономического сотрудничества и развития бюджетных правил и процедур (International Budget Practices and Procedures Database), участие в международных обзорах и проектах по оценке практики бюджетирования, ориентированного на результат, применения программно-целевых методов управления, а также налогово-бюджетной прозрачности в Российской Федерации, а также разработка мероприятий по повышению открытости бюджета для общества с учетом рекомендаций Международного бюджетного партнерства [1].

Повышение информированности международного экспертного сообщества о ходе и результатах бюджетной реформы в Российской Федерации будет в значительной степени способствовать усилению авторитета Российской Федерации среди стран, представляющих пример лучшей практики управления общественными финансами.

Повышение финансовой прозрачности и подотчетности органов государственной (муниципальной) власти необходимо осуществлять комплексно на всех стадиях бюджетного процесса, что позволит обеспечить качественное улуч-

шение системы управления общественными финансами.

Повышение уровня информационной прозрачности деятельности органов государственной (муниципальной) власти, принимающих участие в подготовке, исполнении бюджета и составлении бюджетной отчетности, способствует повышению качества их работы и системы управления общественными финансами в целом.

Литература

1. Подготовка бюджетов для граждан субъектами РФ. URL: <http://budget.gov.ru>
2. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 дек. 2013 г. № 2593-р. URL: <http://www.consultant.ru>
3. Федорова А. Ю. Выравнивание бюджетной асимметрии районов посредством регулирования межбюджетных отношений // Социально-экономические явления и процессы. Тамбов, 2013. № 6. С. 145-147.
4. Федорова А. Ю., Дорожкина Н. И. Проблемы формирования общественных финансов // Социально-экономические явления и процессы. Тамбов, 2013. № 9. С. 113-115.
5. Радюкова Я. Ю., Смагин И. И., Сутягин В. Ю., Чернышова О. Н. [и др.] Развитие финансовой системы в условиях модернизации экономики России: кол. монография. Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес-Наука-Общество», 2013.
6. Сутягин В. Ю., Черкашнев Р. Ю. Социально-экономическая политика развития региона-реципиента: сущность, особенности разработки и реализации // Социально-экономические явления и процессы. Тамбов, 2013. № 3. С. 145-149.

References

1. Podgotovka byudzhetrov dlya grazhdan sub'yektami RF. URL: <http://budget.gov.ru>
2. Programma povysheniya effektivnosti upravleniya obshchestvennymi (gosudarstvennymi i munitsipal'nymi) finansami na period do 2018 goda. Utverzhdena rasporyazheniyem Pravitel'stva RF ot 30 dek. 2013 g. № 2593-r. URL: <http://www.consultant.ru>
3. Fedorova A. Yu. Vyravnivaniye byudzhethoj asimmetrii rajonov posredstvom regulirovaniya mezhyudzhethnykh otnoshenij // Sotsial'no-ekonomicheskiye yavleniya i protsessy. Tambov, 2013. № 6. S. 145-147.
4. Fedorova A. Yu., Dorozhkina N. I. Problemy formirovaniya obshchestvennykh finansov // Sotsial'no-ekonomicheskiye yavleniya i protsessy. Tambov, 2013. № 9. S. 113-115.
5. Radyukova Ya. Yu., Smagin I. I., Sutyagin V. Yu., Chernyshova O. N. [i dr.] Razvitiye finansovoj sistemy v usloviyakh modernizatsii ekonomiki Rossii: kol. monografiya. Tambov: Izd-vo TROO «Biznes-Nauka-Obshchestvo», 2013.

6. Sutyagin V. Yu., Cherkashnev R. Yu. Sotsial'no-ekonomicheskaya politika razvitiya regiona-retsipyenta: sushchnost', osobennosti razrabotki i realizatsii // Sot-

sial'no-ekonomicheskiye yavleniya i protsessy. Tambov, 2013. № 3. S. 145-149.

* * *

ENSURING OPENNESS AND TRANSPARENCY OF PUBLIC FINANCE

FEDOROVA ALYONA YURYEVNA

Tambov State University named after G. R. Derzhavin,
Tambov, the Russian Federation, e-mail: samach1@yandex.ru

DOROZHkina NATALYA IGOREVNA

Tambov State University named after G. R. Derzhavin,
Tambov, the Russian Federation, e-mail: samach1@yandex.ru

TURBINA NATALIYA MIKHAYLOVNA

Tambov State University named after G. R. Derzhavin,
Tambov, the Russian Federation, e-mail: samach1@yandex.ru

In this article authors paid the main attention to consideration of main questions of ensuring openness and transparency of public finance. Authors allocated main requirements imposed to ensuring transparency of public finance; considered dynamics of change of an index of openness of the budget of the Russian Federation; opened need and the importance of a uniform portal of the budgetary Russian Federation system. They opened requirements imposed to information placed on a uniform portal, such as: availability and gratuitousness of information to all users without identification and registration; relevance, reliability, consistency of indicators and their coherence with the relevant data from other sources; representation of the territorial aggregated indicators with use of a cartographical basis and spatial data; completeness of indicators regarding ensuring openness of information which isn't getting under the access restrictions determined by the law and others. Authors considered the main criteria of an assessment of formation of the budget for citizens. They carried out the analysis of information on preparation of budgets for citizens by subjects by the following criteria: completeness of coverage by budgets for citizens of stages of the budgetary process; assessment of approaches to the description of the general parameters of budgets of territorial subjects of the Russian Federation; existence of information on the direction of expenses of the regional budgets distributed within state programs of territorial subjects of the Russian Federation; existence of information on the socially significant projects realized in the territory of territorial subjects of the Russian Federation; clearness for citizens of information provided in budgets for citizens and others. Authors made the rating of territorial subjects of the Russian Federation according to the publication of budgets for citizens for 2014 and offered measures for strengthening of a position of the Russian Federation among the countries in the international estimates of quality of management of public finance.

Key words: public finance, index of openness of budget, electronic budget, budget for citizens, uniform portal of budgetary system of the Russian Federation.