

5.19. ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ ОТКРЫТОСТИ И ПРОЗРАЧНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ¹

Фрумина С.В., к.э.н., доцент,
кафедра «Теория финансов»

Финансовый университет при Правительстве РФ

В статье анализируются ключевые показатели оценки открытости и прозрачности управления общественными финансами, регламентируемые в государственных программах Российской Федерации. Излагается критическое видение применяемых на сегодняшний день показателей и предлагаются практические рекомендации к минимальным требованиям достаточности информации, размещаемой в средствах массовой информации, доступной различным категориям заинтересованных пользователей.

Вопросы обеспечения открытости и прозрачности управления общественными финансами обсуждаются на разных уровнях государственной власти. В период экономического роста данным вопросам уделялось повышенное внимание по причине стремления стимулирования вложений иностранных инвесторов в российскую экономику; повышения информированности любых заинтересованных пользователей в основных целях, задачах и ориентирах бюджетной политики, расходах бюджетов бюджетной системы, направленных на достижение поставленных перед государством задач и т.д. [4, с. 543]. В настоящее же время экономической неопределенности и сокращения бюджетных расходов данные вопросы усилили свою значимость и изменили географию заинтересованных пользователей. Однако возникли и некоторые проблемы, связанные с возможностью манипулирования информацией, которая зачастую открывается не полностью, предоставляется в запутанном и непонятном виде, либо после того как теряет свою актуальность и др. Все это требует пересмотра ключевых оценочных показателей, позволяющих на разных этапах государственного управления осуществлять контроль за достижением поставленных целей и задач.

Целью настоящей статьи является разработка предложений по дополнению показателей и индикаторов государственных программ, направленных на обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами в Российской Федерации.

Базовой государственной программой, подвергающейся анализу, послужила государственная программа «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», в частности подпрограмма №3 и ее целевые индикаторы и показатели: 3.1. «Количество уникальных пользователей единого портала бюджетной системы Российской Федерации в год» и 3.2. «Доля информации, разме-

щаемой на едином портале бюджетной системы Российской Федерации в общем объеме информации, предусмотренной к публикации» [2].

Не умаляя значимость предлагаемых разработчиком показателей, отметим, что они, по нашему убеждению, не в полном объеме позволяют оценить уровень информационной прозрачности и открытости управления общественными финансами.

Первый показатель (3.1) определяет количество обращений пользователей на единый портал бюджетной системы. Заметим, что общедоступные сайты Министерства финансов РФ, Открытого правительства РФ, Счетной палаты РФ, Казначейства и др. содержат большой массив информации об управлении общественными финансами и удовлетворяют требованиям открытости и прозрачности. Поэтому оценивать количество заинтересованных пользователей только посетителями единого портала бюджетной системы, представляется не вполне обоснованным.

Более того, не каждый заинтересованный пользователь имеет возможность обращения к ресурсу Интернет в целях получения необходимой информации. Для справки: исследование, проведенное Международной исследовательской группой TNS (маркетинговый информационный центр) свидетельствует о том, что по состоянию на апрель 2015 г. системой Интернет пользуются 82 млн. чел. [5]. Это составляет 56% населения страны, что представляется значимым, но недостаточным для применения данного показателя в качестве оценочного.

В некоторых субъектах РФ (Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика, Республика Тыва и др.), не более 20% населения пользуются Интернет-ресурсами (табл. 1).

Второй показатель (3.2) нацелен на определение объема информации и реализует принцип открытости, предполагая доступность данных, размещаемых на едином портале бюджетной системы РФ.

Напомним, что в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ (БК РФ) [1, ст. 36], регламентирующей принцип прозрачности (открытости) бюджетной системы, открытость излагается в контексте предоставления данных о бюджетах и их исполнении в любых средствах массовой информации, предполагает обеспечение доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет и единому portalу бюджетной системы РФ.

Таблица 1

ДОЛЯ ПОЛЬЗУЮЩИХСЯ ИНТЕРНЕТОМ

Субъект РФ	Доля пользующихся интернетом %
РФ	-
Северо-Кавказский федеральный округ	-
Республика Дагестан	4,3
Республика Ингушетия	2,7
Кабардино-Балкарская Республика	22,1
Карачаево-Черкесская Республика	19,3
Республика Северная Осетия – Алания	44,8
Чеченская Республика	4,6
Ставропольский край	34,1

¹ Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета при Правительстве РФ 2015 г.

В связи с этим, учитывая вышеизложенные данные о количестве интернет-пользователей, считаем возможным применять показатель 3.2 для отражения уровня прозрачности и открытости управления общественными финансами с некоторыми допущениями. Во-первых, в целях оценки уровня доступности информации об управлении общественными финансами, следует рассмотреть возможность расширения круга пользователей и учитывать не только посещение единого портала бюджетной системы, а совокупности порталов органов государственной власти, в том числе единого портала бюджетной системы в целях расширения спектра обрабатываемой и предоставляемой заинтересованным пользователям информации.

Во-вторых, использовать интерактивные ссылки на порталах органов государственной власти в целях избежания дублирования и предоставления разнородной информации из различных информационных источников.

В-третьих, утвердить перечень информации, подлежащей к публикации в открытом доступе, ориентируясь на положения Оптимальной практики по обеспечению прозрачности бюджета Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (предварительный бюджетный документ, ежемесяч-

ные отчеты, полугодовой отчет, отчет по итогам года, предвыборный отчет) [3].

В настоящее время в соответствии с БК РФ [1, ст. 36] в качестве обязательных к опубликованию рассматриваются:

- проекты бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований);
- процедуры 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);
- утвержденные бюджеты и отчеты об их исполнении, а также иные сведения о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований.

Данный перечень не вполне соответствует лучшим практикам и нуждается в дополнении.

В-четвертых, предлагаем применять шкалу достаточности размещаемой в открытом доступе информации согласно следующим минимальным требованиям (табл. 2).

Таблица 2

МИНИМАЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ ДОСТАТОЧНОСТИ ИНФОРМАЦИИ, РАЗМЕЩАЕМОЙ В СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ, В ТОМ ЧИСЛЕ СЕТИ ИНТЕРНЕТ, И ДОСТУПНОЙ РАЗЛИЧНЫМ КАТЕГОРИЯМ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ

Оценка	Минимальные требования
4	<p>1. Размещение в открытом доступе проекта федерального бюджета по принципу скользящей трехлетки в целях содействия активного обсуждения и согласования с общей экономической ситуацией. Изложение в проекте бюджета возможных экономических допущений (отклонений от прогнозных значений) и проведение анализа чувствительности бюджета к изменениям в рамках экономических допущений.</p> <p>2. Размещение ежемесячных отчетов, отражающих исполнение бюджета. Осуществление сравнения с прогнозными значениями за аналогичный период. Пояснение существенных расхождений между прогнозными и фактическими значениями.</p> <p>3. Размещение полугодового отчета об исполнении бюджета. Включение в полугодовой отчет обновленных сведений о ходе исполнения бюджета. Включение в полугодовой отчет обновленного прогноза результатов исполнения бюджета на текущий и два последующих года. Раскрытие влияния внешних и внутренних обстоятельств, которые могут существенно повлиять на бюджет.</p> <p>4. Размещение отчета по итогам года. Изложение отчета по итогам года в формате «зеркального» отражения бюджета. Раскрытие информации о фактически достигнутых результатах. Раскрытие информации об эффективности бюджетных доходов и расходов.</p> <p>5. Размещение долгосрочного отчета. Пояснение оценки влияния на бюджет последствий экономических, политических, демографических изменений на период 10-40 лет. Представление диапазона вероятных сценариев долгосрочного отчета в зависимости от прогнозов, включаемых в отчет</p>
3	<p>1. Размещение проекта федерального бюджета по принципу скользящей трехлетки в целях содействия активного обсуждения и согласования с общей экономической ситуацией. Изложение в проекте бюджета возможных экономических допущений (отклонений от прогнозных значений) и проведение анализа чувствительности бюджета к изменениям в рамках экономических допущений.</p> <p>2. Размещение ежемесячных отчетов, отражающих исполнение бюджета. Осуществление сравнения с прогнозными значениями за аналогичный период.</p> <p>3. Размещение полугодового отчета об исполнении бюджета. Включение в полугодовой отчет обновленных сведений о ходе исполнения бюджета. Включение в полугодовой отчет обновленного прогноза результатов исполнения бюджета на текущий и два последующих года.</p> <p>4. Размещение отчета по итогам года. Изложение отчета по итогам года в формате «зеркального» отражения бюджета. Раскрытие информации о фактически достигнутых результатах.</p> <p>5. Размещение долгосрочного отчета. Представление диапазона вероятных сценариев долгосрочного отчета в зависимости от прогнозов, включаемых в отчет</p>
2	<p>1. Размещение проекта федерального бюджета по принципу скользящей трехлетки в целях содействия активного обсуждения и согласования с общей экономической ситуацией</p>

Оцен-ка	Минимальные требования
	2. Размещение ежемесячных отчетов, отражающих исполнение бюджета. 3. Размещение полугодового отчета об исполнении бюджета. Включение в полугодовой отчет обновленных сведений о ходе исполнения бюджета. 4. Размещение отчета по итогам года. Изложение отчета по итогам года в формате «зеркального» отражения бюджета. 5. Размещение долгосрочного отчета. Представление диапазона вероятных сценариев долгосрочного отчета в зависимости от прогнозов, включаемых в отчет
1	1. Размещение проекта федерального бюджета на один год в целях содействия активного обсуждения и согласования с общей экономической ситуацией. 2. Размещение ежемесячных отчетов, отражающих исполнение бюджета. 4. Размещение отчета по итогам года

Предложенные минимальные требования будут способствовать определению промежуточных ориентиров исполнения государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», точнее подпрограммы 3 «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами» и способствовать выполнению декларируемых в ней целей и задач.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультатнПлюс».
2. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 15 апр. 2014 г. №320. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультатнПлюс».
3. Оптимальные подходы государством-членом ОЭСР к обеспечению прозрачности государственного бюджета [Текст] / ОЭСР. – М., 2001.
4. Фрумина С.В. Анализ нормативных правовых документов, регламентирующих открытость и прозрачность управления общественными финансами в России и за рубежом [Текст] / С.В. Фрумина // Административное и муниципальное право. – 2015. – №6. – С. 542-547.
5. TadViser [Электронный ресурс] : портал выбора технологий и поставщиков. Режим доступа: <http://www.tadviser.ru/index.php/>.

Ключевые слова

Открытость; прозрачность; общественные финансы; показатели; государственные программы.

Фрумина Светлана Викторовна

РЕЦЕНЗИЯ

Многочисленные дискуссии теоретиков и практических деятелей по поводу необходимости раскрытия информации о государственных и муниципальных финансах лишний раз подтверждают актуальность данной проблемы и возрастающую необходимость ее своевременного решения. Заинтересованность общественности в объемах и направлениях расходования бюджетных средств возрастает с каждым днем. Об этом свидетельствуют участвовавшие обращения граждан на порталы бюджетной системы, Министерства финансов РФ, Казначейства, Счетной палаты РФ и др. Поэтому статья Фруминой С.В., посвященная сохраняющимся проблемам открытости и прозрачности управления общественными финансами, представляется значимой и своевременной.

Несмотря на многочисленные рекомендации наднациональных регуляторов и принятые нормативные правовые документы, в нашей стране открытым остается вопрос эффективности оценочных показателей, применяемых в целях определения степени открытости и прозрачности государственных и муниципальных финансов. Поэтому критические замечания автора касательно показателя, позволяющего определить количество обращений пользователей на единый портал бюджетной системы, вполне обоснованы. Также разделяем позицию автора в отношении слабого распространения системы Интернет в отдельных субъектах Российской Федерации, что не позволяет дать объективную оценку количества заинтересованных в информации о направлениях расходования бюджетных средств пользователей. Интересными представляются рекомендации, касающиеся разработанной шкалы достаточности размещаемой в открытом доступе информации.

Материал статьи характеризуется последовательным характером изложения, отражает видение автора многоаспектности изучаемой проблемы.

В целом представленная статья представляет собой научный интерес и может быть рекомендована к публикации.

Журавлева Т.А., д.э.н., профессор Орловского государственного университета.