

УДК 336.13

ФОРМИРОВАНИЕ ОТКРЫТОЙ И ПРОЗРАЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ ОБ УПРАВЛЕНИИ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ: ОПЫТ США*

ГУЗЬ НАТАЛЬЯ АЛЕКСЕЕВНА, канд. экон. наук, доцент Департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия
guzn@mail.ru

В статье рассматривается механизм обеспечения открытой, доступной и прозрачной информации об управлении общественными финансами на примере США. Применение на практике основных принципов управления общественными финансами, предполагающих открытость и прозрачность этого процесса, позволяет сближать интересы властных структур и населения в лице общественности в части распределения ограниченных бюджетных ресурсов и их направления на цели, наиболее соответствующие потребностям социально-экономического развития страны. Рассматриваемые в статье подходы к управлению общественными финансами в США позволяют создавать не только теоретические конструкции четкого и последовательного выстраивания этого процесса, но и решать практические задачи оценки эффективности принимаемых решений по обеспечению открытости и прозрачности управления общественными финансами в России.

Ключевые слова: общественные финансы; прозрачность государственного управления; открытый бюджет; информация; общественный контроль; Закон о свободе информации; США.

Development of Open and Transparent Information on the Public Finance Management: the US Experience

GUZ NATALYA A., PhD (Economics), associate professor of the Public Finance Department, Financial University, Moscow, Russia
guzn@mail.ru

The paper describes the mechanism for providing open, accessible and transparent information regarding the public finance management by the US example. The practical application of the public finance management principles, given the process is open and transparent, brings together the interests of the authorities and civil society in terms of budget appropriations so that limited budget resources are allocated for the needs of social and economic development of the country. The approaches to the public finance management in the USA discussed in the paper make it possible not only to develop theoretical scenarios of the process but also to solve practical problems of assessing the effectiveness of decisions made to ensure the openness and transparency of the public finance management in Russia.

Keywords: public finance; state administration transparency; open budget; information; public control; Freedom of Information Law, the United States.

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета.

Критерии выбора объекта исследования

Открытость в управлении общественными финансами предполагает доступ к понятной информации для различных групп пользователей с целью контроля за деятельностью государственных органов управления по расходованию средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Для исследования зарубежного опыта формирования открытой, доступной и прозрачной информации об управлении общественными финансами для различных групп пользователей в качестве объекта исследования выбраны США. Во-первых, эта страна традиционно занимает высокие позиции в Индексе открытости бюджета, подготавливаемом Международным бюджетным партнерством (в 2015 г. — 5-е место) [1]. Во-вторых, США являются членом ОЭСР, что налагает на них определенные обязательства по обеспечению прозрачности бюджетного процесса, которые приведены в Оптимальной практике по обеспечению прозрачности бюджета ОЭСР [2]. Будучи членом МВФ, США должны нести определенную ответственность за внесение в национальное законодательство положений, обеспечивающих прозрачность общественных финансов в бюджетно-налоговой сфере МВФ [3]. Соединенные Штаты, так же как и Россия, являются федеративным государством, что предполагает схожие подходы к управлению общественными финансами, построению трехуровневой бюджетной системы¹.

Следует отметить, что «открытость и прозрачность информации об управлении общественными финансами» достаточно широкое понятие, что предполагает необходимость его конкретизации.

Например, исследователи из США *Kopits* и *Craig* определяют прозрачность информации об управлении общественными финансами как «... открытость широкой общественности данных о правительственных структурах и выполняемых ими функциях, включая бюджетные планы и прогнозы. Она включает доступ к надежной, всеобъемлющей, своевременной, понятной, и сопоставимой на международном уровне ин-

формации о деятельности правительства. Так что избиратели и участники финансовых рынков могут точно оценить финансовое положение государства, включая настоящие и будущие экономические и социальные последствия действий правительства» [4].

Правовая основа обеспечения прозрачности управления общественными финансами

США принадлежат к странам, где идея о прозрачности общественных финансов первоначально была воплощена на федеральном уровне в Законе о работе и результатах деятельности правительства (1993 г.), а затем на уровне штатов в Законе о подотчетности правительства (штат Флорида, 1994 г.), Законе об основных достижениях (штат Техас, 1995 г.), Законе штата Орегон о раскрытии результатов (1997 г.)².

В Конституции и бюджетном законодательстве США зафиксированы следующие принципы построения бюджетной системы:

- 1) прозрачность бюджета (Конституция США содержит четкое определение ролей исполнительных и законодательных органов в управлении бюджетом и позволяет обеспечивать эффективный доступ общественности к бюджетной документации);
- 2) единство бюджета (все доходы и расходы должны учитываться в едином бюджете);
- 3) универсальность бюджета (заранее не устанавливаются целевые направления расходования планируемых доходов бюджета);
- 4) специфичность бюджета (ассигнования утверждаются по программам, которые распределены между ведомствами);
- 5) сбалансированность бюджета;
- 6) стабильность (наличие среднесрочного бюджета и законодательного требования сокращать бюджетный дефицит в среднесрочной перспективе);
- 7) ориентированность бюджетных расходов на результат;

¹ Однако в практической реализации наблюдаются определенные различия. — Прим. автора.

² Например, в Канаде, наоборот, — первоначально идея прозрачности общественных финансов была принята на региональном уровне, а затем на федеральном (Закон о бюджетной прозрачности и бюджетной подотчетности, 2001 г.).

- 8) подотчетность (по принципу «снизу вверх» на всех уровнях, а также подотчетность исполнительных органов законодательным органам).

Закон о свободе информации США 1966 г. [1] содержит меры, призванные повысить его эффективность:

- 1) необходимость назначения в каждом государственном органе должностного лица, ответственного за раскрытие информации;
- 2) обязанность уполномоченного лица конкретизировать перечни информации, которую предоставляет его орган, и устанавливать, какая информация является закрытой;
- 3) составление назначенным должностным лицом плана совершенствования работы по раскрытию информации на следующий год, который утверждается главой государственного органа.

В целом, законодательные и нормативные правовые документы, регулирующие процесс управления общественными финансами в США, можно сгруппировать в виде *таблицы*.

Инструменты обеспечения прозрачности управления общественными финансами

Инструментами обеспечения прозрачности информации об управлении общественными финансами в США являются, в частности, порталы открытых данных *USASpending.gov*, *Recovery.gov* и *Data.gov* (веб-сайты, на которых публикуется информация об экономической ситуации, состоянии в области здравоохранения, экологии и других областях). Запущенный в декабре 2007 г. портал *www.USAspending.gov* призван обеспечивать большую прозрачность данных о расходах федерального бюджета.

Его цель — 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 [5]. На портале *USASpending.gov* (создан в 2006 г.) публикуются официальные данные о расходах федерального бюджета США.

Например, сайт «Открытый бюджета Нью-Йорка»³ представляет собой отдельный портал, на котором собрана подробная информация о расходовании бюджетных средств различными департаментами, доходах и расходах бюджета, основных поставщиках и контрактах. Информация об исполнении бюджета регулярно обновляется, т.е. можно отслеживать динамику изменений бюджета начиная с 1997 г.

Данные о расходах бюджета, налоговых льготах, получателях грантов, ссуд и выплат публикуются на портале *Recovery.gov*. Первоначально обнаружится информация о контрагентах — получателях бюджетных средств, в дальнейшем — о результатах деятельности органов власти в увязке с информацией о расходах на их достижение. Например, эффективность работы Главного контрольно-финансового управления США (*Government Accountability Office, GAO*) в 2014 г. составляла 54,4 млрд долл., или 100 долл. на 1 долл., потраченный на обеспечение деятельности управления⁴.

В США чрезвычайно развит институт общественного контроля, который интегрирован в более налаженный механизм надзора за правительством. Помимо выявления и предотвращения коррупционных схем, этот институт нацелен на проверку эффективности работы чиновников, расследование случаев нарушения гражданских прав и, в целом, на обнаружение любых нарушений закона и служебной этики.

Общественный контроль в США основывается на законодательном закреплении права граждан

³ Сайт «Открытый бюджет Нью-Йорка». URL: <http://www.openbudget.ny.gov>.

⁴ Сайт Главного контрольно-финансового управления США. URL: <http://www.gao.gov/about/gg glance.html>.

на свободное получение рассекреченной информации из госструктур.

Это право во многом обеспечивается Законом «О свободе информации» (*Freedom of Information Act, P. L. 89–554*) от 1966 г., который санкционирует полное или частичное раскрытие ранее засекреченной информации, находящейся в ведении федерального правительства.

Данный законодательный акт устанавливает виды документов, подлежащих огласке, детально описывает процедуру их рассекречивания и предусматривает девять случаев отказа в предоставлении информации (речь идет об информации, засекреченной по соображениям национальной безопасности, коммерческих секретах, персональных данных служащих и т.д.). Многие

Таблица

Нормативные правовые источники по управлению общественными финансами в США

№	Источник	Комментарий
I. Нормы и правила		
1	Закон о бюджете и отчетности 1921 г., с изм. от 1950 г.	Предусматривает создание при Конгрессе США независимого Агентства для проверки деятельности правительственных учреждений, проведения ревизий и аудитов – Управление государственной отчетности (до 2004 г. Главное бюджетно-контрольное управление) во главе с Генеральным контролером США
2	Закон о свободе информации США, 1966 г.	Все федеральные ведомства США должны обеспечивать граждан свободным доступом ко всей имеющейся информации, кроме той информации, которая касается национальной обороны, правоохранительных органов, финансовых и личных документов. Нарушение Закона о свободе информации преследуется в судебном порядке
3	Закон о бюджетном контроле и замораживании фондов, 1974 г.	Устанавливает: – порядок бюджетного процесса при участии Конгресса; – механизм контроля Конгресса над расходованием средств исполнительной властью. Создает: – комитеты по бюджету при каждой Палате; – управления по бюджету при Конгрессе
4	Закон о результатах работы правительства, 1993 г.	Направлен на улучшение структуры государственного управления. Учреждаются агентства, занимающиеся постановкой целей, оценкой результатов, обнародованием достижений и имеющиеся следующие задачи: – разработка 5-летнего стратегического плана, содержащего описание миссий агентства; – разработка ежегодных планов деятельности, устанавливающих цели на соответствующий налогово-бюджетный год и содержащих краткое описание того, как будут достигаться цели и как можно будет проверить результативность работы; – составление ежегодных отчетов о результатах деятельности, содержащих информацию об успешности (провале) в достижении заявленных целей
5	Федеральный закон о подотчетности и прозрачности финансирования, 2006 г.	Закон Конгресса США, требующий полного раскрытия в интересах общественности информации всеми лицами или организациями, получающими федеральные средства
6	Указ о совершенствовании раскрытия информации государственными органами, 2005 г.	Предусматривает: – важность полного раскрытия соответствующей действительности информации государства для развития демократических институтов; – основной принцип работы госорганов по раскрытию информации – ориентированность на результат

№	Источник	Комментарий
II. Национальные кодексы		
7	Рекомендуемые практики для штатов и местных администраций, с 1993 г.	Разработанные Ассоциацией государственных финансистов США (GFOA) практики пропагандируют современные методы бухгалтерского учета, аудита и финансовой отчетности, а также методы управления ликвидностью и долгом
8	Меморандум о прозрачности и открытости деятельности правительства, 2009 г.	Основан на следующих принципах: – «прозрачность» – размещение информации о деятельности и решениях правительства в Интернете в легкодоступной для общественности форме; – «участие» – предложить американцам расширить возможности участия в разработке политики; – «сотрудничество» – использование инновационных инструментов, методов и систем сотрудничества на всех уровнях: от правительства и некоммерческих организаций до предприятий и частных лиц
9	Государственные стандарты аудита (GAGAS), версия 2011 г.	Разработанные Главным контрольно-финансовым управлением США (GAO) стандарты служат для проверок государственных организаций, программ, мероприятий и функций, и государственной помощи, полученной подрядчиками, некоммерческими организациями и другими НПО
III. Законы штатов		
10	Закон штата Флорида о подотчетности правительства, 1994 г.	Законом предусмотрено учреждение агентств, которые должны: – в целях эффективности улучшать координацию, устранять дублирующие программы, а также обеспечивать более полную информацию для лиц, принимающих решения; – информировать граждан о результативности и общественной выгоде программ; – стимулировать эффективность программ, реструктурировать неэффективные программы, устранять ненужные программы. Законодательные и судебные власти должны разработать показатели эффективности работы агентств для поощрения лучшего исполнения ими своих функций

Источник: составлено автором.

штаты приняли аналогичные законы на местном уровне. Согласно установленным правилам у правительственного ведомства есть 20 дней для ответа на запросы физических лиц (вне зависимости от их национальности) или организаций на основании Закона «О свободе информации». Специально созданные для этих целей отделы в министерствах и ведомствах обязаны разъяснять общественности порядок подачи такого рода запросов (соответствующая информация обычно содержится на интернет-сайтах госорганов).

Методология измерения открытости информации об управлении общественными финансами

Поскольку основной объем бюджетных услуг, оказываемых населению, предоставляется

на региональном и местном уровнях, исследователи из США разработали и применяют ряд методик, позволяющих оценивать открытость и прозрачность управления финансами на федеральном, региональном и местном уровнях.

Пример, опубликованный на сайте «Открытый бюджет округа Алачуа» (штат Флорида)⁵, содержит:

- 613 страниц текста, из которых более 400 страниц отданы цифровой информации, таблицам, расчетам;
- графики, диаграммы, изображающие распределение налогов, динамику доходов и

⁵ Сайт «Открытый бюджет» округа Алачуа. URL: <http://www.alachuacounty.us/Pages/AlachuaCounty.aspx>.

расходов бюджета по годам и т.д. на 200 страницах;

- детальное описание процедуры принятия бюджета (например, время, когда будет заседать комиссия по бюджету (10:00);
- общую статистику по всему округу;
- цифровые данные, детализированные с точностью до 1 цента (0,01 доллара);
- информацию для местных жителей: по ремонту и строительству дорог, вызовам скорой помощи и пожарных, очистке местных водоемов и т.д.

Наиболее типичные ошибки:

- муниципалитеты публикуют уже принятый бюджет без проекта или предварительных предложений по нему;
- муниципалитеты сосредоточились на разработке бюджета онлайн, упустив из виду иные формы финансовой информации, подлежащей раскрытию;
- округ Бакингам (*Buckingham County*) — единственный муниципалитет, представивший информацию о бюджете в виде файла *Excel*;
- «чековая книжка» муниципалитета в режиме онлайн имела только у одного муниципалитета, остальные ограничились ежемесячными, ежеквартальными или даже ежегодными финансовыми отчетами;

- информация о контрактах — самая «уязвимая» категория данного исследования. В той или иной степени только 10 муниципалитетов из 134 разместили информацию о заключенных контрактах и подрядчиках.

Выводы

Открытая и доступная информация об управлении общественными финансами формируется в США посредством обеспечения прозрачности и подконтрольности деятельности органов власти. «Подконтрольность» означает не столько выкладывание на сайтах официальных документов, сколько внедрение доступных интерфейсов мониторинга показателей деятельности правительства.

Использование американского опыта оценки прозрачности управления общественными финансами может позволить усовершенствовать в России подходы к решению данной проблемы. Например, может быть полезным составление рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости данных о заключаемых контрактах (кто является подрядчиком, на каких условиях заключен контракт, с какой целью и на какой срок, наличие контактной информации о подрядчике).

Литература (References)

1. The Open Budget Survey 2015. URL: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Russian.pdf>.
2. OECD Best Practices for Budget Transparency. URL: [http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%](http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20).
3. IMF New Fiscal Transparency Code. URL: http://www.pempal.org/data/upload/files/2014/06/cross_day-1_8_hughes_imf-new-fiscal-transparency-code_rus.pdf.
4. Kopits G., Craig J. (1998). Transparency in government operations (n. 158). Washington, D. C.: International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>.
5. US OFPP, OECD Public Procurement Review of the United States Federal Government (Forthcoming).
6. Government Transparency in Virginia: How Localities Compare. By Jeremy Beales and Michael W. Thompson // The Thomas Jefferson Institute for Public Policy. January 2010.