

**СИБИРСКАЯ АКАДЕМИЯ ФИНАНСОВ И БАНКОВСКОГО ДЕЛА (САФБД)
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИНСТИТУТ СЕРТИФИЦИРОВАННЫХ
БУХГАЛТЕРОВ И ФИНАНСОВЫХ МЕНЕДЖЕРОВ (МИСБФМ)**

ОБЩЕСТВО, ЭКОНОМИКА, МЕНЕДЖМЕНТ И ПРАВО

**Сборник научных трудов по материалам
национальной научно-практической конференции**

Под научной редакцией д-ра экон. наук, профессора Н.В. Фадейкиной



Новосибирск
2018

УДК 316.3:330.01: 005:340
ББК 60.02+ 65.01+65.291.21+67.0
О28

Печатается по решению Научно-методического совета
Сибирской академии финансов и банковского дела (САФБД)

Редакционная коллегия

Н.В. Фадейкина, д-р экон. наук, профессор, ректор САФБД

В.М. Саврадым, Phd, канд. экон. наук, доцент, зав. кафедрой финансов и банковского дела САФБД

О.А. Санпрыкина, канд. экон. наук, доцент, директор Института магистратуры, аспирантуры и научных исследований, зав кафедрой экономики и управления САФБД

О28 **Общество, экономика, менеджмент и право:** сборник научных трудов по материалам национальной научно-практической конференции / под научной редакцией д-ра экон. наук, профессора Н.В. Фадейкиной. – Новосибирск: САФБД, 2018. – 200 с.

В сборник включены доклады и статьи, отражающие результаты научных исследований и научно-практических разработок представителей профессорско-преподавательского состава, аспирантов и магистрантов САФБД, представленные на национальной научно-практической конференции «Общество, экономика, менеджмент и право», проходившей 15–16 ноября 2018 г. в Новосибирске по адресу: 630051, г. Новосибирск, ул. Ползунова, д. 7. Тематика докладов охватывает исследование детерминант развития концепта системы публичного управления бюджетным процессом публично-правовых образований, рассмотрение теоретических и практических аспектов организации наличного денежного обращения в Российской Федерации, а также принципов и правил рационального кредитования и функционирования кредитного механизма в коммерческих банках. Кроме того на конференции особое внимание было уделено применению профессиональных стандартов в банковской сфере, развитию отрасли жилищного строительства, а также проблемам обеспечения финансовой устойчивости субъектов национальной экономики, ее секторов и сегментов.

Для специалистов, работающих в различных секторах экономики, научно-педагогических работников университетов, специализированных финансово-экономических вузов, организаций среднего профессионального образования, предоставляющих образовательные услуги в рамках укрупненной группы 38.00.00 «Экономика и управление», а также для аспирантов, магистрантов и студентов.

УДК 316.3:330.01: 005:340
ББК 60.02+ 65.01+65.291.21+67.0

© Сибирская академия финансов
и банковского дела, 2018
© Коллектив авторов, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Фадейкина Н.В., Синкина А.А., Глушакова О.В., Брюханова Н.В. Модернизация системы публичного управления социально-экономическим развитием публично-правовых образований	5
Фадейкина Н.В., Синкина А.А., Глушакова О.В. Развитие концепта системы публичного управления бюджетным процессом публично-правовых образований	24
Цыганков К.Ю., Фадейкина Н.В. Капитал и прибыль как основные категории бизнес-анализа организации	43
Саврадым В.М., Горбатко Ю.А. Теоретические аспекты наличного денежного обращения	49
Науменко А.И., Ратковская М.А. Роботизация бизнес-процессов в банковском секторе	55
Саврадым В.М., Пушкарева О.В., Горбатко Ю.А. Организация наличного денежного обращения в Сибирском Главном управлении Банка России	60
Доля Е.И., Симонов А.П., Тонкошкурова К.В., Степанов К.К. Принципы и правила рационального кредитования и их применение в процессе функционирования кредитного механизма в коммерческом банке	65
Тонкошкурова К.В. О роли профессиональных стандартов в потребительском кредитовании и механизме их внедрения	71
Доля Е.И. О применении профессионального стандарта «специалист по потребительскому кредитованию»: методические аспекты	79
Симонов А.П., Фадейкина Н.В. Развитие методического обеспечения оценки кредитоспособности и уровня кредитного риска в коммерческом банке	90
Шулекин А.Н., Шулекина Е.Н., Басалаев О.В. О возможности применения в жилищном строительстве зарубежных банковских методик оценки кредитоспособности заемщика	103
Филиппова А.В. Предложения по совершенствованию методического обеспечения оценки залога	109
Игошева Е.В. Анализ и обобщение методических подходов к оценке влияния внутренних факторов на финансовое состояние организации	111
Маштакеева Д.К. Развитие института кредитного брокериджа в целях повышения устойчивости финансово-кредитной системы России	116
Васильева А.В. Основной капитал как важнейшая составляющая имущественного комплекса организации	127
Маштакеева Д.К. К вопросу об оптимизации бизнес-процессов кредитного брокера и кредитной организации	130
Игошева Е.В. Влияние внешних и внутренних факторов на финансовую устойчивость организации	135
Филиппов Е.В., Сапрыкина О.А. Этапы формирования нормативной базы и опыт зарубежных стран в области противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма	137
Филиппов Е.В. Проблемы реализации коммерческими банками мер, направленных на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма	141

Филиппова А.В. Повышение квалификации специалистов по работе с залогами на основе профессиональных стандартов	144
Гладченко А.В. Краудсорсинг: определение и примеры использования	150
Ратковская М.А., Гладченко А.В. HR-вопросы при роботизации бизнес-процессов в организации	153
Карикова Н.Г. Внешнеэкономическая деятельность: анализ существующих подходов к определению понятия	157
Карикова Н.Г., Матушевич О.В. Анализ факторов и основные направления развития железнодорожных перевозок в Российской Федерации	159
Паутова М.А., Сапрыкина О.А., Новоселов В.В., Глуценко Р.В. Компетентностный подход к оценке результативности деятельности работников муниципалитетов и менеджеров в организациях, относящихся к субъектам муниципального сектора экономики, в контексте соблюдения принципов корпоративной социальной ответственности ...	163
Горбунов А.А. Взаимодействие субъектов (структур, подразделений, персонала) различных уровней в стрессовой среде.....	169
Шулекин А.Н., Шулекина Е.Н., Басалаев О.В. Современное состояние отрасли жилищного строительства и проблема аварийного жилья.....	172
Фадейкин Г.А., Малина С.С. Технологическая платформа как инструмент повышения инновационного потенциала национальной экономики	178
Гринева С.В., Сапрыкина О.А. О применении профессионально-общественной аккредитации в рамках корпоративной социальной ответственности вуза	185
Курганова М.В., Сапрыкина О.А. Роль государства в развитии и финансировании корпоративной социальной ответственности	190
Курганова М.В. Этапы развития концепции корпоративной социальной ответственности	195

РАЗВИТИЕ КОНЦЕПТА СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМ ПРОЦЕССОМ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Н.В. Фадейкина

д-р экон. наук, профессор, ректор

ЧОУ ВО «Сибирская академия финансов и банковского дела» (САФБД, Новосибирск)

А.А. Синкина

канд. экон. наук, доцент кафедры финансов и банковского дела САФБД

(Новосибирск)

О.В. Глушакова

д-р экон. наук, доцент, профессор кафедры истории театра, литературы и музыки

ГАОУ ВО НСО «Новосибирский государственный театральный институт» (Новосибирск)

Рассматривается развитие институциональных основ модернизации отечественной системы государственного управления, осуществляемое с учетом принципов нового государственного менеджмента, и концептуальных подходов к организации публичного управления социально-экономическим развитием (ПУ СЭР) и бюджетным процессом публично-правовых образований. Особое внимание уделяется результатам реализации Концепции административной реформы, принятой на 2006–2010 гг., и Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 гг. Обосновываются определение, принципы ПУ СЭР территории, необходимость создания условий для повышения рейтинга страны по глобальной конкурентоспособности, уровню социального развития, открытости бюджетных данных, составления отечественных рейтингов, в том числе рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных, осуществляемого с 2015 г. по предложению Минфина России в соответствии с решением Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт» и ООО «Центр прикладной экономики». Демонстрируется развитие концепта ПУ СЭР страны и ее регионов посредством реализации Концепции открытости федеральных органов государственной власти на основе принципов Открытого правительства, проектов «Открытый бюджет», «Бюджет для граждан», «Открытый регион» и «Открытый муниципалитет».

Ключевые слова: публично-правовые образования, публичное управление бюджетным процессом, административные реформы, Открытое правительство, реализации концепций открытости бюджетных данных.

Социально-экономическая политика государства направлена на обеспечение качества жизни и повышение благосостояния граждан. Успех ее реализации зависит не только от функционирования тех или иных государственных институтов, но и от того, в какой мере общество принимает эту политику, разделяет цели, механизмы и принципы ее осуществления, доверяет ей.

Под влиянием таких катализаторов, как глобализация, экономические кризисы, технологические прорывы и формирование новых технологических платформ, изменение границ и структуры рынков, природно-климатические факторы, идеологические и другие изменения взаимозависимость элементов в системе «бизнес – общество (население) – государство» резко возрастает.

В условиях глобализации всех процессов качество жизни населения и социальная стабильность отдельного государства определяется как взаимодействием его с однопорядковыми системами (другими государствами), так и системами более высокого уровня (союзами, альянсами и т.д.), а также вовлеченностью граждан в процессы государственного и муниципального управления (ГМУ), что является одним из принципов функционирования *системы публичного управления социально-экономическим развитием территории*, под которой авторы понимают деятельность органов ГМУ при непосредственном участии граждан, направленную на формирование и развитие общественных отношений в целях устойчивого развития государства, ориентированного на обеспечение прав и свобод граждан и удовлетворение их потребностей [1, с. 82–83].

В рейтинге стран мира по уровню социального развития за 2017 г. (The Social Progress Index 2017), при построении которого за основу принимается *индекс социального прогресса*¹ (The Social Progress Index), представляющий собой комбинированный показатель, который измеряет достижения стран в части достижения общественного благополучия и социального прогресса, Россия заняла 67-ю позицию (в 2017 г. исследованием охвачено 128 стран).

Согласно оценкам международных экспертов, в начале XXI в. Россия по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг находилась на одном уровне со странами, намного уступающими ей в социально-экономическом развитии, а по ряду интегральных показателей, используемых в международной практике, значительно уступала не только развитым странам, но и большинству стран Восточной Европы [2].

В рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума в 2004 г. Россия по показателю «качество государственных институтов» опустилась с 81-го на 89-е место. Согласно индексу GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), которым Всемирный банк определяет один раз в два года эффективность государственного управления в 209 странах, Россия по показателям эффективности работы правительства, качеству законодательства, верховенству закона и контролю за коррупцией находилась в нижней части рейтинга. В рейтинге глобальной конкурентоспособности за 2017 г. Россия заняла 38-е место (в рейтинге участвовало 137 стран²), поднявшись на 5 строчек по сравнению с предыдущим годом, а с 2012 г. место России в данном рейтинге улучшилось на 29 позиций. Алексей Праздничных, координатор программы по конкурентоспособности России, партнер Strategy Partners Group, отмечает, что Россия оказалась в верхней части рейтинга по 8 из 12 параметров: «размер рынка» (6-е место),

¹ Индекс социального прогресса разработан в 2013 г. под руководством Майкла Портера, председателя The Social Progress Imperative, профессора Гарвардского университета, специалиста в области стратегического управления и международной конкурентоспособности. В редакционный совет издания Индекса входят представители ряда ведущих университетов и исследовательских центров, включая Гарвардскую школу бизнеса и Массачусетский технологический институт. Авторы данного исследования полагают, что понятие социального прогресса стало одним из наиболее важных направлений исследований в области социологии, психологии, экономики и государственного управления, поэтому показатели социального развития часто рассматриваются в качестве определенной альтернативы показателям экономического развития, которое является необходимым, но недостаточным условием социального прогресса. При определении успехов той или иной страны в области социального прогресса учитываются свыше 50 показателей и средств коммуникации, уровень здравоохранения, экологическая устойчивость; (3) – возможности развития человека – уровень личных и гражданских свобод, обеспечение прав и возможностей человека принимать решения и реализовывать свой потенциал. Индекс измеряет достижения каждой страны по шкале от 0 (наименьшая степень устойчивости) до 100 (наибольшая степень устойчивости) на основе полученных данных в трех вышеуказанных базовых категориях. (Информацию о рейтинге см. по адресу: Гуманитарные технологии: аналитический портал. URL: <https://gtmarket.ru/research/social-progress-index/info>).

² При проведении рейтинга исследуются индекс глобальной конкурентоспособности (Global Competitiveness Index, GCI) и индекс конкурентоспособности бизнеса (Business Competitiveness Index, BCI). Индекс глобальной конкурентоспособности составлен из 113 переменных, которые детально характеризуют конкурентоспособность стран мира. Все переменные объединены в 12 контрольных показателей, определяющих национальную конкурентоспособность: (1) – качество институтов; (2) – инфраструктура; (3) – макроэкономическая стабильность; (4) – здоровье и начальное образование; (5) – высшее образование и профессиональная подготовка; (6) – эффективность рынка товаров и услуг; (7) – эффективность рынка труда; (8) – развитость финансового рынка; (9) – уровень технологического развития; (10) – размер внутреннего рынка; (11) – конкурентоспособность компаний; (12) – инновационный потенциал (Гуманитарные технологии: аналит. портал. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/global-competitiveness-index/info>).

«инфраструктура» (35-е), «эффективность рынка труда» (60-е), «здоровье и начальное образование» (54-е), «макроэкономическая среда» (53-е), «высшее образование и профессиональная подготовка» (32-е), «технологический уровень» (57-е), «инновационный потенциал» (49-е место)³.

Проводимые в САФБД в 2009–2011 гг. исследования состояния системы государственного управления подтверждали низкий уровень эффективности государственной власти, коррумпированность государственного аппарата, падение доверия граждан к государственным институтам и государственным (муниципальным) служащим. По мнению *О.В. Глушаковой* и *В.В. Михайлова*, во многом обозначенные проблемы связаны с заимствованием форм и методов управления «старой системы», поскольку в момент трансформационного перехода от плановой экономики к рынку сложившаяся в прошлом административно-командная система управления практически перестала функционировать, а рыночная система управления и регулирования еще не была создана. Проблема низкой эффективности деятельности органов ГМУ напрямую связана с низкой конкурентоспособностью управленческих кадров. Уровень подготовки специалистов в области ГМУ и бюджетного учета в вузах и их конкурентоспособность в значительной мере определяются конкурентоспособностью образовательных услуг в области высшего и дополнительного профессионального образования [3; 4]. К сожалению, и сегодня многие государственные (муниципальные) служащие и другие лица, работающие в секторе государственного управления, не имеют соответствующего образования.

Результаты исследования, проведенного *О.В. Глушаковой* и *Н.В. Фадейкиной*, доказывают, что, несмотря на разграничение расходных полномочий в соответствии с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс РФ и ряд законодательных и других нормативных правовых актов (НПА), и передачу части этих полномочий с федерального уровня на региональный и муниципальный, эффективность механизма оказания публичных (государственных и муниципальных) услуг остается низкой [5].

В научном обороте нередко используются понятия фиктивных и избыточных публичных услуг. Под фиктивной публичной услугой понимается услуга, установленная в НПА, но не осуществляемая в реальности органами исполнительной власти или организациями, получившими соответствующие полномочия на реализацию таких услуг. Избыточная публичная услуга, или административный барьер, – это услуга, издержки от введения которой превышают как частные выгоды для экономического субъекта, подпадающего под ее действие, так и общественные выгоды с учетом эффекта дохода [6].

На основе систематизации подходов к определению понятия «публичная услуга, предоставляемая гражданам» оценке соответствия публичных услуг приоритетам публичного управления и лучшим отечественным и зарубежным практикам (в том числе субъектов РФ) *Н.В. Фадейкиной* и ее коллегами предложена следующая трактовка категории «публичная услуга»: урегулированная нормами права и регламентированная деятельность уполномоченного органа государственной власти, органа местного самоуправления или уполномоченной организации, направленная на удовлетворение нужд и потребностей населения, которые формируются в рамках гарантированных государством прав и свобод граждан, а также деятельность по реализации публичных функций [1, с. 83–84].

Таким образом, публичная услуга, по своей сути, в первую очередь должна быть ориентирована на удовлетворение потребностей граждан. Она не должна обладать признаками избыточности и при ее предоставлении не должны возникать административные барьеры.

Обратимся к недавнему прошлому и проанализируем, как осуществлялась административная реформа и удалось ли достичь запланированных результатов по внедрению модели «От-

³ ГАЗЕТА.РУ, сайт. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2017/09/26/10907894.shtml>.

крытое правительство», являющейся одним из обязательных и существенных элементов системы публичного управления социально-экономическим развитием ППО.

Согласно данным Минэкономразвития России, в 2004 г. около половины функций федеральных органов исполнительной власти были признаны избыточными или дублирующими. Система исполнительной власти оставалась весьма закрытой для граждан и бизнеса.

По данным международных исследований, по индексу непрозрачности Россия среди 48 крупнейших держав занимала 40-е место. При таком уровне непрозрачности дополнительные расходы российских и иностранных инвесторов в связи с увеличением рисков составляли 5,64 % вкладываемых средств. Между тем, согласно экспертным оценкам, сокращение уровня непрозрачности в среднем на 1 пункт коррелирует с увеличением среднегодового ВВП на душу населения на 986 долл., прямых иностранных инвестиций по отношению к ВВП на 1 % и сокращением инфляции на 0,46 %. Данные опросов, проведенных фондом «Общественное мнение» в 2004 г. в семи субъектах РФ, свидетельствовали об отрицательной оценке гражданами деятельности государственных служащих по оказанию государственных услуг (более 71 % опрошенных) и более 76 % опрошенных сталкивались с проявлениями коррупции в государственном аппарате [7].

Сложившаяся ситуация предопределила необходимость разработки принципиально новых подходов к обеспечению открытости деятельности субъектов сектора государственного управления, в том числе в области общественных финансов.

По существу, сфера государственного управления в то время являлась сдерживающим фактором для социально-экономического развития страны и повышения ее конкурентоспособности. Необходимость усиления эффективности государственного управления путем кардинального улучшения деятельности органов исполнительной власти предопределила принятие Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.⁴ (далее – Концепция).

В Концепции заявлены следующие цели:

- повышение качества и доступности государственных услуг;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Достижение этих целей требовало:

- внедрения в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
- разработки и внедрения стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов органов ГМУ;
- оптимизации функционирования органов исполнительной власти и введения механизмов противодействия коррупции в сферах их деятельности;
- повышения эффективности взаимодействия органов ГМУ и гражданского общества, прозрачности деятельности указанных органов и др.

В Концепции ключевыми проблемами функционирования системы исполнительной власти в РФ назывались информационная закрытость органов власти и отсутствие обратной связи с гражданами и организациями. В России не было законодательно установленных процедур раскрытия информации о деятельности государственных органов. Процесс получения информации оставался достаточно сложным, значимая для общества информация предоставлялась зачастую несвоевременно либо была вовсе недоступна. Причем практически любая информация по решению государственного органа могла быть признана конфиденциальной и не подлежащей опубли-

⁴ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25 окт. 2005 г. № 1789-р.

кованию. Выполнение положений конституционного права граждан на получение информации в связи с этим чрезвычайно затруднялось. Реализация механизмов публичного обсуждения общественно значимых решений носила фрагментарный характер и полностью зависела от усмотрения органов власти.

Для повышения эффективности взаимодействия власти и гражданского общества в рамках административной реформы предусматривались разработка нормативно-правовой и методической базы и внедрение механизмов, ориентированных на повышение открытости деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, обеспечение совершенствования взаимодействия власти и общества (в том числе за счет создания действенных каналов влияния гражданского общества на подготовку и принятие властными структурами политических решений).

В Концепции заявлялось о необходимости разработки и внедрения механизмов:

- раскрытия информации о деятельности органов ГМУ;
- публичных обсуждений подготавливаемых решений;
- общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;
- включения представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, экспертные и рабочие группы, другие структуры по подготовке НПА и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти;
- создания и деятельности при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;
- определения рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости.

Кроме того, в Концепции указывалось на необходимость приведения ведомственных интернет-порталов в соответствие с общими требованиями по размещению информации о деятельности органов исполнительной власти в сети интернет.

Концепция административной реформы, принятая на 2006–2010 гг., завершила свое действие. Новым среднесрочным документом стала Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 гг.

Идеология современных административных реформ на Западе – новый государственный менеджмент (New Public Management) и «хорошее управление» (Good Governance) – находит отражение и в Российской Федерации. Административная реформа в РФ носит вспомогательный характер и содействует бюджетной реформе, направленной на улучшение качества бюджетных услуг, оказываемых населению, путем повышения эффективности бюджетных расходов, эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления (ОМСУ). Вместе с тем административная и бюджетная реформы по своей сути представляют одну реформу – реформу государственного сектора экономики [8].

Изучение целевых установок реформ позволяет сделать вывод, что в основе институциональных преобразований, поддерживающих бюджетную реформу, лежит переход к более децентрализованному управлению государственным сектором и формированию внутренней заинтересованности всех органов власти, участвующих в управлении общественными финансами, в повышении эффективности и результативности их деятельности.

В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.)⁵ ориентирами административной реформы назывались обеспечение публичности, регламентации деятельности государственных органов и дальнейшее сокращение избыточности их функций.

⁵ О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы): Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 19 янв. 2006 г. № 38-р.

С принятием в феврале 2009 г. Федерального закона № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁶ способы обеспечения доступа к информации соответствующих органов, формы предоставления информации и права ее пользователей, состав информации о деятельности органов власти, размещаемой в сети интернет и других источниках, получили строгую регламентацию.

В ноябре того же года вышло в свет Постановление Правительства РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»⁷, которым были утверждены:

- перечень информации о деятельности Правительства РФ, размещаемой в сети интернет;
- перечень информации о функционировании федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, и подведомственных им федеральных органов исполнительной власти, размещаемой в сети интернет.

По мнению *Е.С. Хотьковой*, в современных условиях развитие системы государственного управления и повышение его эффективности строится на основе широкомасштабного использования новейших информационных и коммуникационных технологий, предлагающих целый комплекс инструментов для повышения качества государственного управления, обеспечения прозрачности принимаемых решений и облегчения доступа населения и институтов гражданского общества к электронным базам данных министерств и правительственных ведомств [9].

На конференции в Вашингтоне в январе 2011 г. была выдвинута инициатива создания новой международной организации «Партнерство в области Открытого правительства» (Open Government Partnership, OGP) и создан оргкомитет из представителей восьми стран во главе с США и Бразилией, который начал разрабатывать архитектуру данного проекта.

Официально о начале работы OGP (как новой международной организации) было объявлено 20 сентября 2011 г. в Нью-Йорке на 66-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, где восемь государств (Бразилия, Великобритания, Индонезия, Мексика, Норвегия, США, Филиппины, ЮАР) объявили о подписании Декларации об открытом государственном управлении (Open Government Declaration) и представили национальные планы действий, а еще 38 стран выразили намерение присоединиться к данной инициативе [9]. К концу 2012 г.

о своем намерении присоединиться к данной инициативе заявили 47 стран, в их числе была и Российская Федерация [10].

В Декларации были зафиксированы следующие ключевые принципы:

- улучшение работы государственных органов;
- усиление подотчетности государственных органов;
- повышение эффективности управления государственными ресурсами;
- создание более безопасного общества;
- улучшение корпоративной отчетности.

Открытое государственное управление, или Открытое правительство (от англ. Open Government), – это система принципов, механизмов и инструментов организации государственного управления на основе развития форм участия граждан в управлении, прозрачности и подотчетности населению деятельности органов власти, а также широкого использования современных информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в осуществлении взаимодействия с гражданами [11, с. 60]. На сайте «Открытое правительство» (ОП) подчеркнуто, что ОП – это не орган власти или бюрократическая структура, а система принципов организации государственного

⁶ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федер. закон Рос. Федерации от 9 февр. 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 4 нояб. 2014 г.).

⁷ Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства Рос. Федерации от 24 нояб. 2009 г. № 953 (в ред. от 8 окт. 2014 г.).

управления, основанная на вовлечении граждан, общественных организаций и бизнес-объединений в принятие и реализацию властных решений. Целью этого вовлечения является повышение качества принимаемых решений и достижение взаимодействия органов государственной власти и общества⁸.

Комплекс принципов и механизмов Открытого правительства подразумевает:

- расширение возможностей и форм участия граждан в управлении, вовлечение общественных институтов, граждан и экспертов в разработку, принятие и контроль государственных (муниципальных) решений, а также исполнение отдельных государственных (муниципальных) функций;
- повышение качества и доступности государственных (муниципальных) услуг, развитие взаимодействия органов государственной власти (местного самоуправления) и граждан на основе современных ИКТ;
- формирование, представление и распространение «открытых данных» и создание на их основе востребованных социальных сервисов и приложений;
- обеспечение прозрачности и подотчетности деятельности органов власти и местного самоуправления;
- информационную открытость.

Открытое правительство формируется за счет включения (на первом уровне) в функционал министерств, ведомств и правительственной комиссии работы с экспертными советами, состоящими из известных ученых, специалистов-практиков, представителей общественных организаций и бизнес-сообщества. Основная задача экспертных советов состоит в оценке качества принимаемых политических решений и их влияния на социально-экономическое развитие ППО. Второй уровень Открытого правительства включает в себя общественные советы, открытые министерства, открытые государственные компании, открытые регионы (муниципалитеты), открытые данные на официальных сайтах органов государственной власти (органов местного самоуправления) и документы, обеспечивающие информационную открытость и прозрачность деятельности органов власти и управления всех уровней (рисунок), в том числе в области реализации бюджетной политики.

В 2011 г. Президент РФ в Послании Федеральному Собранию заявил о своем намерении создать Открытое правительство, объединяющее для решения стратегических и тактических задач все уровни и ветви власти, общественных деятелей, экспертов, всех, кто готов участвовать в процессах реального управления государством, в выработке и экспертизе важнейших решений и программ. Главой государства Открытое правительство было определено как эффективный способ обратной связи, позволяющий оценить действенность государственной политики, принципиально иначе построить работу органов власти, сделать ее современной, опирающейся на инициативу с мест⁹.

С заявлением России в апреле 2012 г. о намерении присоединиться к международной инициативе Партнерство «Открытое правительство»¹⁰ усилилась необходимость реализации мероприятий по обеспечению информационной открытости деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Актуальность формирования Открытого правительства возросла и в связи с принятием майских указов Президента РФ. Так, в Указе № 601¹¹ был обозначен ряд целевых показателей,

⁸ URL: <http://open.gov.ru/event/5598187/>.

⁹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 22 декабря 2011 г.

¹⁰ Концепция открытости. Совершенствование государственного управления. URL: http://ar.gov.ru/ru/inform_otkritost_05_otkritii_dannie/index.html (дата обращения: 09.07.2015).

¹¹ Об Основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2012 г. № 601.

определяющих открытость системы государственного управления, доступность и качество государственных услуг, уровень развития кадрового потенциала государственной гражданской службы, степень вовлечения граждан в обсуждение, принятие и контроль исполнения государственных решений. Очевидно, что достижение данных показателей возможно только при условии совершенствования системы государственного управления [11, с. 63–65].

В июне 2012 г. в структуре Аппарата Правительства РФ был образован и начал свою деятельность Департамент Правительства Российской Федерации по формированию системы «Открытое правительство»¹², а в июле того же года была создана правительственная комиссия как постоянно действующий орган, координирующий взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с представителями гражданского общества, общественными объединениями и предпринимательским сообществом по вопросам формирования и функционирования системы «Открытое правительство»¹³.

Основными функциями Правительственной комиссии стали:

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) по вопросам выработки, внедрения, реализации и контроля осуществления государственной политики в сфере построения системы «Открытое правительство» и эффективности механизмов указанной системы;

- организация общественной экспертизы НПА Правительства РФ и ФОИВ и обсуждение ее результатов;

- рассмотрение предложений о совершенствовании и повышении эффективности государственного управления и оказания услуг;

- рассмотрение предложений об определении основных мер, направленных на обеспечение открытости деятельности ФОИВ, совершенствование системы общественных советов и осуществление гражданского контроля, а также формирование стандартов деятельности общественных советов при ФОИВ и контроль реализации указанных мер и др.

Во исполнение Указа Президента РФ № 601 в части обеспечения доступа в сети интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти, была разработана и одобрена *Концепция открытых данных* (далее – Концепция)¹⁴. Разработка такого концептуального подхода подчеркивает важность размещения органами государственной власти и местного самоуправления информации о своей деятельности в сети интернет в форме открытых данных, что должно было обеспечить получение двойного эффекта: не только достижение прозрачности работы органов ГМУ и формирование информационной базы для общественного контроля, но и создание условий для предоставления новых услуг гражданам и организациям, в том числе в форме приложений и сервисов, функционирующих на основе информации в форме открытых данных. Указанный подход согласуется с примерами наиболее успешных в международном масштабе практик и тенденций в области раскрытия информации в формате открытых данных. Основываясь на международной практике, Правительство РФ приняло решение об обеспечении выполнения Хартии открытых данных (далее – Хартия), одобренной на 39-м Саммите стран «Группы восьми» (G8).

¹² О внесении изменений в структуру Аппарата Правительства Российской Федерации: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 4 июня 2012 г. № 891-р.

¹³ О Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства: Постановление Правительства Рос. Федерации от 26 июля 2012 г. № 773 (в ред. от 6 марта 2015 г.).

¹⁴ Концепция открытых данных, одобренная Решением подкомиссии по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг при Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления от 13 дек. 2012 г. № 11.

Представители государств G8 в июне 2013 г. подписали Соглашение о развитии открытых данных в своих странах на основе следующих принципов¹⁵: (1) – открытые данные по умолчанию; (2) – качество и количество; (3) – использование всеми; (4) – опубликование данных для оптимизации управления; (5) – опубликование данных для инноваций.

Согласно этому документу, открытые данные представляют собой интегрированный ресурс с огромным потенциалом по стимулированию построения более сильных и взаимосвязанных обществ, отвечающих потребностям граждан и способствующих обеспечению их благополучия и развитию инноваций.

В июле 2013 г. вышло в свет Распоряжение Правительства РФ № 1187-р «О Перечнях информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети интернет в форме открытых данных»¹⁶. Если вышеупомянутое Постановление Правительства РФ № 953 определяет перечень информации, обязательной для публикации в сети интернет, то последний документ устанавливает перечень информации для публикации в форме открытых данных, причем не только для Правительства РФ и ФОИВ, но и для органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Правила отнесения информации к общедоступной, периодичность ее размещения и обновления в форме открытых данных регулируются Постановлением Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети интернет в форме открытых данных».

Экспертами Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства в декабре 2013 г. был разработан Стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти – комплексный документ, состоящий из Концепции открытости ФОИВ¹⁷ (далее – Концепция), Методических рекомендаций по реализации принципов открытости в ФОИВ¹⁸ и Методики мониторинга и оценки открытости ФОИВ. Концепция закрепляет основные принципы открытости ФОИВ, задачи и механизмы (инструменты) их реализации и содержит систему стратегических ориентиров *в части обеспечения открытости и прозрачности государственного управления, подотчетности и подконтрольности власти гражданскому обществу и формирования эффективного диалога ФОИВ с гражданами, общественными объединениями и предпринимательским сообществом.*

Согласно Концепции, открытость ФОИВ означает последовательное и неукоснительное соблюдение при реализации государственных полномочий и функций следующих *принципов*¹⁹:

– *информационной открытости* (своевременное представление информации о деятельности ФОИВ, доступ к которой специально не ограничен федеральными законами, актами Президента и Правительства РФ, которая является открытой, общедоступной и достоверной, в формате, удобном для ее поиска, обработки и дальнейшего использования, в том числе в формате открытых данных);

¹⁵ Хартия открытых данных «Группы восьми» / М-во финансов Рос. Федерации: сайт. URL: http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/06/main/hartiya_otkrytyh_dannyh_gruppy_vosmi.pdf (дата обращения: 09.07.2018).

¹⁶ О Перечнях информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети интернет в форме открытых данных: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 10 июля 2013 г. № 1187-р.

¹⁷ Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30 янв. 2014 г. № 93-р.

¹⁸ Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти: утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства от 26 дек. 2013 г. № АМ-ПЗ6-89пр.

¹⁹ Во многих работах Н.В. Фадейкиной и ее учеников аналогичные принципы были заявлены в качестве базовых для функционирования системы публичного управления социально-экономическим развитием ППО [1; 5; 11 и др.].

– *понятности* (представление целей, задач, планов и результатов деятельности ФОИВ в форме, обеспечивающей простое и доступное восприятие обществом информации о деятельности указанных органов власти);

– *вовлеченности гражданского общества* (обеспечение возможности участия граждан РФ, общественных организаций и предпринимательского сообщества в разработке и реализации управленческих решений с целью учета их мнений и приоритетов, а также создания системы постоянного информирования и диалога);

– *подотчетности* (раскрытие ФОИВ информации обо всей своей деятельности с учетом запросов и приоритетов гражданского общества, обеспечивающей возможность осуществления гражданами, общественными объединениями и предпринимательским сообществом контроля за деятельностью соответствующих органов власти).

Механизмы (инструменты) открытости в последние годы внедряются и некоторыми министерствами и ведомствами достаточно успешно с учетом Методических рекомендаций по реализации принципов открытости в ФОИВ.

В развитие нормативно-правовой и методической базы повышения открытости государственных и муниципальных органов власти в мае 2014 г. были приняты одновременно три документа: Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение)²⁰, Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления и технические требования к публикации открытых данных²¹, План мероприятий («дорожная карта») «Открытые данные Российской Федерации»²². В частности, в последнем документе основной целью размещения информации в форме открытых данных названо формирование условий для получения максимального международного, политического, экономического и социального эффекта от использования открытых данных всеми участниками: государством, бизнес-структурами и субъектами гражданского общества.

Как показывает практика, размещение органами государственной власти информации в форме открытых данных способствует повышению открытости органов государственной власти всех уровней; публикации данных в формате, удобном для автоматической обработки с последующим их использованием для создания приложений и сервисов; расширению информационной базы для анализа и использования гражданами, бизнес-структурами, субъектами научно-образовательного комплекса (и не только отечественного) в интересах своей деятельности.

Итак, реализация основных направлений Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. в части повышения эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в 2012–2014 гг. приняла активную форму.

С принятием Концепции открытости ФОИВ началось активное внедрение принципов Открытого правительства в деятельность соответствующих структур, в том числе в деятельность Министерства финансов РФ (далее – Министерство).

Согласно Приказу Минфина России от 6 февраля 2014 г. № 26 «Об организации работ по реализации принципов открытости Министерства финансов Российской Федерации», была орга-

²⁰ Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (типовое положение): утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства от 25 мая 2014 г. № 4.

²¹ Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления и технические требования к публикации открытых данных (версия 3.0): утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства от 29 мая 2014 г. № 4.

²² План мероприятий («дорожная карта») «Открытые данные Российской Федерации»: утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства от 29 мая 2014 г. № 4.

низована Координационная комиссия по реализации принципов открытости Министерства и назначены ответственные за организацию работы структурных подразделений. Позднее был утвержден План Министерства финансов по реализации Концепции открытости ФОИВ на 2014 г.²³ (далее – План мероприятий), в котором приводится перечень референтных групп Министерства, комплекс мероприятий по внедрению принципов Открытого правительства, прописаны ожидаемые результаты, сроки и ответственные исполнители.

В основу Плана мероприятий на 2014 г. были положены *результаты самооценки*, посредством которых выяснилось, что такие направления, как открытые данные, работа с обращениями граждан, работа пресс-службы, антикоррупционная экспертиза, реализуются Министерством достаточно успешно. Что касается информационной открытости, планов деятельности и отчетности, понятности, работы с общественным советом и референтными группами, то здесь ситуация обратная.

Также был принят целый ряд регламентов и перечней информации, подлежащей раскрытию в различных форматах, разработаны и прошли экспертную оценку *Стратегия развития официального сайта Минфина России* и *Стратегия развития работы Минфина России с социальными сетями*. Все эти документы создают прочную базу для последующей работы структурных подразделений Министерства по реализации принципов открытости.

Для мониторинга работы структурных подразделений по выполнению Плана мероприятий предусмотрен *Портал проектного управления*, в котором отражаются все мероприятия соответствующего плана и отчеты по их выполнению.

В течение 2014 г. количество материалов, размещаемых на официальном сайте Минфина, увеличилось на 30 %. В январе 2015 г. была запущена новая версия официального сайта Минфина России, демонстрирующая совершенно иной подход к размещению информации и предоставляющая дополнительные преимущества пользователям в части ее поиска, в том числе интерактивные сервисы взаимодействия и др.

Для обеспечения понятности и доступности нормативного правового регулирования Минфином России сформирован, размещен на своем официальном сайте и выполняется план-график нормативно-правовой работы, в том числе на среднесрочную перспективу. Организована и систематизируется работа структурных подразделений по общественному обсуждению проектов актов, размещаемых на сайте regulation.gov.ru, официальном сайте Министерства. Особо значимые НПА направляются в референтные группы, Общественный совет при Министерстве. Более того, разработана новая структура раздела официального сайта Минфина РФ, которая позволяет отслеживать полный жизненный цикл акта от размещения уведомления о его разработке до принятия.

В 2014 г. Министром финансов России А.Г. Силуановым впервые утверждены публичная Декларация целей и задач Министерства²⁴, а также публичный План деятельности Министерства на 2014–2018 гг. Документы представлены на официальном сайте. Также на нем размещен график инфокоммуникационных мероприятий в части публичного Плана (постоянно обновляется информация о его выполнении), публикуются предложения и вопросы экспертов и ответы на них сотрудников Минфина России. Кроме того, открыт тематический форум «Планы, отчеты, общественное обсуждение и экспертное сопровождение»²⁵.

²³ План Министерства финансов Российской Федерации по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2014 год (актуализированный на 1 авг. 2014 г.): утв. М-вом финансов Рос. Федерации 4 авг. 2014 г.

²⁴ Публичная декларация целей и задач Минфина России на 2014 г. URL: http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/06/main/Publichnaya_deklaratsiya_tseley_i_zadach_Minfin_Rossi_na_2014_god.pdf (дата обращения: 10.07.2018).

²⁵ Внедрение принципов Открытого правительства в Минфине России: интервью первого зам. министра Нестеренко журналу «Финансы» от 10 марта 2015 г. / М-во финансов Рос. Федерации: сайт. URL: <http://www.minfin.ru/ru/om/conclusion/> (дата обращения: 10.07.2017).

В соответствии с утвержденным в апреле 2014 г. Планом основных мероприятий Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации на 2014 год, на заседаниях Совета рассматривались такие проекты общественно и социально значимых документов, как Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» и Основные направления налоговой политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». Также обсуждались проекты государственных программ РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» и «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации», План деятельности Минфина России на 2014–2018 гг. и уточнения к нему, План Минфина России по реализации Концепции открытости ФОИВ, План-график нормативной правовой работы Минфина России на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

На сайте Минфина России создан особый раздел «Открытое Министерство», включающий в том числе информацию о работе Общественного совета. Решения, принятые на его заседаниях, находятся в открытом доступе в указанном разделе и учитываются в дальнейшей работе Министерства. Раздел по Общественному совету, поддерживаемый в актуальном состоянии, по результатам 2014 г. занял 6-е место среди аналогичных разделов на официальных сайтах 78 ФОИВ²⁶, а по итогам 2017 г. – 1-е место из 72 позиций во всероссийском рейтинге информационной открытости общественных советов при ФОИВ. При этом уровень открытости раздела сайта по Общественному совету составил 100 %²⁷.

Минфин России существенно продвинулся в реализации принципов и механизмов открытости, прозрачности и подотчетности, что, безусловно, способствовало повышению доверия к политике Министерства и министра финансов РФ.

Как известно, внедрение принципов открытого государственного (муниципального) управления на уровне субъектов РФ и органов местного самоуправления осуществляется в рамках проектов «Открытый регион» и «Открытый муниципалитет»²⁸. Реализация данных проектов предполагает создание условий для повышения эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления через внедрение механизмов открытости, ориентированных на:

- обеспечение прозрачности и подотчетности органов ГМУ, в том числе в сферах управления общественными финансами, социально-экономическим развитием, предоставления услуг гражданам и др.;
- повышение качества решений органов ГМУ;
- повышение эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг за счет развития конкурентной среды и более полного использования потенциала общества в разработке государственных решений и реализации отдельных государственных функций (полномочий);
- снижение уровня коррупции в органах ГМУ, в том числе в процессе предоставления указанных услуг;
- повышение качества государственных (муниципальных) услуг, в том числе уровня удовлетворенности населения качеством предоставления услуг;

²⁶ Организация работы Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации / М-во финансов Рос. Федерации: сайт. URL: http://www.minfin.ru/ru/om/focal_advisory/os/ (дата обращения: 10.07.2018).

²⁷ М-во финансов Рос. Федерации: сайт. URL: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=122452&area_id=4&page_id=2104&popup=Y#ixzz5UZbI7mO8.

²⁸ Методические рекомендации по внедрению принципов и механизмов открытого государственного управления в субъектах Российской Федерации / Открытое правительство: сайт. URL: <http://open.gov.ru/openregion/> (дата обращения: 12.06.2018).

– повышение инвестиционного потенциала региона (муниципального образования) и его конкурентоспособности за счет более благоприятной институциональной среды и инвестиционных возможностей;

– рост качества жизни за счет своевременного и оптимального ответа на социально-экономические вызовы;

– повышение уровня доверия между государством и обществом.

Для успешного внедрения механизмов открытости государственного управления на региональном уровне в рамках проекта «Открытый регион» осуществляется разработка и реализация системы мер, учитывающих как общие принципы открытого государственного управления, так и специфику конкретного субъекта РФ.

Под эгидой Открытого правительства разработана и предложена к внедрению Типовая концепция открытости органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, реализация которой основывается на принципах информационной открытости, понятности, вовлеченности гражданского общества, подотчетности²⁹. Данная Концепция применяется субъектами РФ (пилотные проекты) с 2014 г.

Сегодня работает Единый портал бюджетной системы РФ³⁰, что обеспечивает России 72 балла из 100 возможных в рейтинге Индекса открытости бюджета (Open Budget Index) и, несмотря на рост внешнеполитической напряженности, Российская Федерация удерживает стабильные позиции в международных рейтингах по открытым данным (25-й ранг в рейтинге Open Data Barometer).

В соответствии с Докладом «Итоги внедрения системы “Открытое правительство” и перспективы до 2024 года»³¹ в отдельных субъектах РФ утверждены свои стратегические документы по продвижению принципов и механизмов (инструментов) открытости, аналогичные по своей сути Концепции открытости ФОИВ (Ярославская, Тульская области, Республики Саха-Якутия, Башкортостан, Красноярский край). В Самарской области утвержден Стандарт информационной открытости органов исполнительной власти, в Тульской – Концепция «Открытые данные Тульской области». В Новгородской области, Ставропольском крае, Республике Башкортостан и некоторых других регионах разработаны и приняты планы по внедрению механизмов (инструментов) открытости в деятельности органов исполнительной власти.

Реализуемая в Москве программа «Открытое правительство» включает порталы открытых данных и государственных услуг, проекты «Активный гражданин», «Наш город», краудсорсинг-платформу и центры государственных услуг «Мои документы». Каждый из этих проектов реализует комплексный подход к решению той или иной стоящей перед властью задачи, многие из которых уникальны и не имеют мировых и отечественных аналогов. Например, проект «Активный гражданин» (обсуждение важных вопросов жизни города, адресное голосование для различных категорий референтных групп, начисление баллов за участие в опросах, которые могут быть зачтены на транспортные карты и др.³²) с 2018 г. стал доступен всей стране – любой регион, город может запустить этот проект.

Порталы, похожие на портал г. Москвы (mos.ru), созданы в Тульской области, в Республике Коми («Активный регион Республика Коми»), в Пермском крае (интерактивный портал «Управляем вместе»), Республике Башкортостан («Открытая республика»), Ханты-Мансийском АО («Открытый регион – Югра»), Новосибирской области и в других субъекта РФ.

²⁹ Типовая Концепция открытости органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации / Открытое правительство: сайт. URL: <http://open.gov.ru/openregion/> (дата обращения: 12.06.2015).

³⁰ URL: <http://budget.gov.ru/epbs>.

³¹ Доклад об итогах внедрения системы «Открытое правительство» и перспективах до 2024 года // Report.open.gov.ru/assets/doc/

³² Там же.

Активное развитие в регионах получают механизмы вовлечения граждан и общественного контроля. В качестве примеров можно привести проекты Пермского края «Управляем вместе» и Вологодской области «Команда Губернатора: Ваша оценка», представляющие собой проектную кадровую технологию проведения публичной оценки результатов деятельности заместителей губернатора области, руководителей органов государственной исполнительной власти области и органов местного самоуправления по достижению целей и показателей социально-экономического развития территории; механизм разработки новой Стратегии социально-экономического развития Ростовской области на период до 2030 г., реализуемый в формате общественного диалога. Во многих регионах функционируют общественные советы при губернаторах и отдельных органах власти субъектов РФ, создаются межрегиональные советы потребителей, ведется активная работа с экспертным сообществом.

Примерно в трети субъектов РФ (Республика Бурятия, Крым, Кабардино-Балкария, Татарстан, Алтайский край, Амурская, Ивановская, Магаданская, Московская, Оренбургская, Саратовская области и др.) мероприятия по внедрению принципов и механизмов (инструментов) открытости включены в государственные программы по совершенствованию государственного и муниципального управления или по созданию информационного общества. В некоторых регионах разработаны и утверждены специальные государственные программы, направленные на развитие институтов гражданского общества, повышение открытости деятельности органов власти и совершенствование в них административно-управленческих процессов. Это государственные программы г. Москвы, Республики Карелия, Красноярского края, Магаданской, Орловской, Смоленской, Ярославской областей, Ханты-Мансийского АО.

За последние 6 лет в ряде регионов России заработали интернет- и мобильные сервисы по оказанию услуг в электронном виде в сферах здравоохранения, образования, ЖКХ (Москва, Московская, Ленинградская, Ивановская, Самарская, Свердловская, Тульская области, республики Татарстан и Башкортостан и др.), а также сервисы для оплаты налогов, штрафов ГИБДД, регистрации имущества и др. (Москва, Московская область).

В ряде регионов успешно проводится работа по развитию территориального общественного самоуправления (ТОС), которое является одним из структурных элементов системы публичного управления социально-экономическим развитием муниципалитетов. В Республике Бурятия, Воронежской и Новосибирской областях муниципальные ТОСы, будучи уполномоченными посредниками между органами местного самоуправления и обществом, представляя интересы жителей своих территорий, добиваются качественных и своевременных решений органов местной власти³³.

Органы власти субъектов РФ проводят активную политику в области повышения понятности и доступности государственной политики для широкой общественности, реализуя различные механизмы разъяснения и представления в доступном виде, в формате обучения важной, социально и экономически значимой государственной информации. Примеры тому – просветительский проект по ЖКХ «Школа грамотного потребителя» (Ставропольский край), популяризация электронной формы предоставления государственных и муниципальных услуг (Алтайский край), проекты «Госконтроль» и «Муниципальный контроль» (Архангельская область) и др.

Модель Открытого бюджета, благодаря которому информация о бюджете региона (муниципального образования) публикуется на специальном интерактивном интернет-портале в доступном и понятном формате и сопровождается рядом полезных удобных сервисов (опросы, онлайн-консультации, форум, открытые данные), несомненно является существенным элементом системы публичного управления социально-экономического развития ППО.

³³ Опыт функционирования ТОСов проанализирован в монографии Н.Ф. Фадейкиной и ее коллег [1, с. 114–115].

Проект «Открытый бюджет», целью которого является повышение прозрачности бюджетного процесса в субъекте РФ (муниципальном образовании), направлен на:

- повышение финансовой грамотности населения;
- представление населению исчерпывающей информации по вопросам бюджетной политики, повышение эффективности использования бюджетных ресурсов регионального бюджета;
- повышение информированности граждан, средств массовой информации о всех стадиях бюджетного процесса на региональном уровне;
- повышение уровня вовлеченности граждан в процессы обсуждения бюджетов на всех стадиях бюджетного цикла.

По мнению вице-губернатора Ленинградской области *Р.И. Маркова*, портал «Открытый бюджет» призван сделать бюджетный процесс региона не только публичным, но и понятным каждому гражданину. На его электронных страницах представлена в наглядной форме вся бюджетно-финансовая информация и предусмотрена возможность обратной связи: каждый житель региона может направить свои предложения по корректировке бюджета Ленинградской области и получить информацию об их рассмотрении³⁴.

В целях формирования у субъектов РФ четких ориентиров и стимулов для повышения публичности бюджета, усиления общественного участия и контроля ежегодно, начиная с 2013 г., ООО «Центр прикладной экономики» (г. Москва) привлекался к составлению рейтинга (и методическому его сопровождению) открытости бюджетных данных (далее – рейтинг). Аналитической базой для составления рейтинга служат опубликованные на сайтах органов государственной власти субъектов РФ в сети интернет сведения о бюджете и бюджетном процессе, а также созданная инфраструктура для общественного участия в формировании бюджетной политики и общественного контроля за использованием бюджетных средств. Методической основой для проведения оценки и составления рейтинга открытости бюджетных данных является анкета, посредством которой определяются суммы баллов, присвоенных субъектам РФ в результате ответов на каждый из вопросов.

С 2015 г. по предложению Минфина России в соответствии с решением Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства (протокол от 20 ноября 2014 г. № 9), ответственными за составление рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных были определены ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт» (НИФИ) Минфина РФ и ООО «Центр прикладной экономики». В 2016 г. рейтинг субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных составлялся по заказу Минфина РФ, как и прежде, НИФИ³⁵.

Методика проведения мониторинга и составления рейтинга (далее – методика) устанавливает ориентиры передовой практики в отношении содержания и доступности бюджетных документов, а также использования механизмов общественного участия в бюджетном процессе. Основой для разработки методики служит методология, используемая Международным бюджетным партнерством (International Budget Partnership) при расчете Индекса открытости бюджета (Open Budget Index) для стран мира³⁶. При этом в методике учтены особенности бюджетного законодательства Российской Федерации и практики реализации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации. Методика – это инструмент для проведения мониторинга и составления рейтинга субъектов Федерации по уровню открытости бюджетных данных. Результаты позволя-

³⁴ Открытый бюджет Ленинградской области. URL: <http://www.budget.lenobl.ru/new/> (дата обращения: 18.06.2015).

³⁵ См. Рейтинг субъектов Российской Федерации. URL: <http://по уровню открытости бюджетных данных. URL://www.nifi.ru/ru/rating>.

³⁶ Open Budget Survey. Guides and Questionnaires // International Budget Partnership. Open Budget Survey. URL: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/guides-questionnaires>.

ют увидеть в разрезе каждого субъекта РФ, какая информация и в каком объеме предоставляется для общества на каждом из четырех этапов бюджетного процесса, насколько она актуальна, доступна и востребована, а также насколько активно общественность участвует в обсуждении бюджетных вопросов. Благодаря возможности оценки и сравнения деятельности субъектов Федерации создается стимул для органов государственной власти к повышению уровня открытости бюджетных данных. Разработана методика на основе норм передовой международной практики.

Методика составления рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных 2018 г. содержит *«важные принципы для обеспечения открытости бюджетных данных»*³⁷, в составе которых:

– *предварительное санкционирование* – законодательная власть должна санкционировать меры, связанные со сбором доходов, осуществлением расходов и заимствований, прежде чем исполнительная власть приступит к реализации этих мер;

– *доступность для общества* – бюджетные данные считаются общедоступными, если их можно гарантированно найти и ознакомиться с их содержанием в заранее известное время и по тратив заранее известные (небольшие) ресурсы. В качестве канала раскрытия информации рассматривается интернет как самый простой и экономичный способ сделать документы общедоступными;

– *единство* – бюджетные данные должны быть представлены консолидированно, желательно – на одном портале (сайте). В случае публикации бюджетных данных обособленно (например, в силу организационной структуры власти), должен быть найден способ сообщить о месте их публикации с основного сайта, где публикуются бюджетные данные;

– *полнота (целостность)* – общедоступные бюджетные данные должны давать всестороннюю картину бюджетной деятельности государственного (муниципального) сектора. Этот принцип предполагает публикацию бюджетных данных с учетом: (1) – всех государственных (муниципальных) финансовых потоков, в том числе формируемых и используемых через внебюджетные фонды; (2) – всех государственных (муниципальных) организаций (учреждений), которые принадлежат органам ГМУ или находятся под их контролем; (3) – налоговых льгот (налоговых расходов). В составе бюджетных данных субъекта РФ должны публиковаться сведения о его консолидированном бюджете и территориальном фонде обязательного медицинского страхования;

– *регулярность и своевременность* – бюджетные данные должны публиковаться на каждом из этапов бюджетного процесса в течение финансового года в соответствии с установленными для соответствующего этапа сроками. Если документ опубликован слишком поздно, он теряет свою актуальность и не может считаться своевременным;

– *качество* – бюджетные данные должны быть актуальными, сопоставимыми, без внутренних противоречий и противоречий между различными периодами. Описание каждой статьи бюджета должно обеспечивать ясное представление о планируемых расходах. Бюджетные данные не должны быть слишком общими, представленными только в виде итоговых сумм. Информация в бюджетных отчетах должна классифицироваться таким образом, чтобы раскрывать источники формирования и направления использования бюджетных средств, давать возможность для проведения межрегиональных сопоставлений, а также позволять оценивать достижение поставленных властями целей. Существенные пересмотры в бюджетной статистике за прошлые периоды должны разъясняться;

– *понятность* – бюджетные документы являются ключевыми отчетными документами исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, поэтому они должны быть доходчивыми и понятными для самых широких кругов с различным уровнем компетенции, включая законодателей, государственных и муниципальных служащих и граждан;

³⁷ НИФИ: сайт. URL: www.nifi.ru/images/FILES/Ratings/2018/metodika2018.docx.

– *публичность* – все граждане должны иметь возможность выносить и выражать свои суждения по вопросам государственных и муниципальных бюджетов в индивидуальном порядке или коллективно, от имени субъектов гражданского общества; это особенно важно для проекта бюджета, который должен быть представлен гражданам до его принятия законодательной властью (представительным органом местного самоуправления).

Извлечение из Рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных за 2018 год, составленный по заказу Минфина России НИФИ, представлено в отношении регионов Сибирского федерального округа (СФО) в табл. 1 (максимальное количество баллов – 12).

Таблица 1

**Рейтинг субъектов РФ, входящих в Сибирский федеральный округ, за 2018 г.
по разделу 1 «Первоначально утвержденный бюджет»
(группировка по набранному количеству баллов)***

Наименование субъекта РФ	Место по РФ	Доля от максимального количества баллов по разделу, %	Итого по разделу 1
<i>Группа 1: очень высокий уровень открытых бюджетных данных (80 % и более от максимально возможного количества баллов)</i>			
Республика Хакасия	18–25	83,3	10
Новосибирская область	18–25	83,3	10
Омская область	18–25	83,3	10
<i>Группа 2: высокий уровень открытых бюджетных данных (60–79,9 % от максимально возможного количества баллов)</i>			
Республика Бурятия	27–34	75,0	9
Республика Тыва	27–34	75,0	9
Красноярский край	37–57	66,7	8
Иркутская область	37–57	66,7	8
<i>Группа 3: средний уровень открытых бюджетных данных (40–59,9 % от максимально возможного количества баллов)</i>			
Алтайский край	61–72	50,0	6
<i>Группа 4: низкий уровень открытых бюджетных данных (20–39,9 % от максимально возможного количества баллов)</i>			
Республика Алтай	74–80	33,3	6
Кемеровская область	74–80	33,3	6
Томская область	82–83	20,8	6
<i>Группа 5: очень низкий уровень открытых бюджетных данных (менее 20 % от максимально возможного количества баллов)</i>			
Забайкальский край	84–85	16,7	2

* Составлено по данным официального сайта НИФИ, на котором размещены Методические рекомендации по открытости бюджетных данных субъектов РФ (проект от 18 нояб. 2017 г.), включающие Методику составления рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных в 2018 г.; Свод предложений и замечаний к проекту указанной Методики; Проект Методики составления рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных в 2018 г. (версия от 13 марта 2018 г.); Результаты рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных за 2018 г. (раздел 1: Первоначально утвержденный бюджет, раздел 8: Публичные сведения о деятельности государственных учреждений).

Примечание. Дата проведения оценки – с 1 февраля по 24 мая 2018 г.

Итак, среди лидеров по уровню бюджетной открытости из регионов округа мы видим Новосибирскую, Омскую области и Республику Хакасия, а Забайкальский край оказался в числе регионов-аутсайдеров.

Интерес представляют и Публичные сведения о деятельности государственных учреждений, входящих в СФО субъектов по разделу 8. В табл. 2 приведены исходные данные и результаты оценки показателя 8.5.

Таблица 2

Доля государственных казенных, бюджетных и автономных учреждений субъекта РФ, разместившего на официальном сайте bus.gov.ru информацию о государственных (муниципальных) учреждениях, баланс учреждения (форма 0503130 для казенных (К) учреждений; форма 0503730 для бюджетных (Б) и автономных (А) учреждений)
за 2017 г. (извлечение)

Наименование субъекта РФ	Доля учреждений, разместивших информацию по разделу 8.5, %	Оценка показателя 8.5 в баллах	Общее количество государственных учреждений субъекта РФ, в том числе бюджетных, автономных и казенных	Количество государственных бюджетных, автономных и казенных учреждений субъекта РФ, разместивших баланс учреждения за 2017 г.
1	2	3	4	5
Республика Алтай	100,0	3	152 (Б – 77, А – 39, К – 36)	152 (Б – 77, А – 39, К – 36)
Республика Бурятия	98,4	3	249 (Б – 108, А – 103, К – 38)	245 (Б – 108, А – 101, К – 38)
Республика Тыва	98,1	3	214 (Б – 155, А – 26, К – 33)	210 (Б – 155, А – 25, К – 30)
Республика Хакасия	94,6	2	166 (Б – 81, А – 36, К – 49)	157 (Б – 77, А – 33, К – 47)
Алтайский край	99,4	3	478 (Б – 441, А – 21, К – 16)	475 (Б – 439, А – 21, К – 15)
Забайкальский край	95,6	3	275 (Б – 219, А – 34, К – 22)	268 (Б – 207, А – 34, К – 22)
Красноярский край	97,4	3	694 (Б – 490, А – 111, К – 183)	676 (Б – 389, А – 108, К – 179)
Иркутская область	98,2	3	500 (Б – 259, А – 74, К – 167)	491 (Б – 258, А – 69, К – 164)
Кемеровская область	96,2	3	422 (Б – 262, А – 77, К – 83)	406 (Б – 259, А – 75, К – 72)
Новосибирская область	98,0	3	393 (Б – 214, А – 123, К – 56)	385 (Б – 211, А – 119, К – 55)

1	2	3	4	5
Омская область	99,4	3	467 (Б – 326, А – 42, К – 99)	464 (Б – 323, А – 42, К – 99)
Томская область	99,2	3	252 (Б – 110, А – 64, К – 78)	250 (Б – 108, А – 64, К – 78)

Как видим, учреждения субъектов РФ, входящих в СФО, в основном выполняют свои обязательства по представлению балансов. Не в полной мере обязательства исполнены учреждениями Республики Хакасия. Немного настораживает тот факт, что балансы казенных учреждений семи регионов, показатели которых входят в бюджетную отчетность субъекта РФ, не представлены на сайте bus.gov.ru (в республиках Тыва и Хакасия их 3 и 2 соответственно, в Алтайском крае и Новосибирской области по одному, в Красноярском крае 4, Иркутской области 3, а в Кемеровской области 11). Возможно, это связано с объективными причинами: либо эти учреждения созданы в конце 2017 – начале 2018 г., либо они имеют определенный статус и их бюджетная отчетность не является открытой в силу закона.

Литература

1. *Фадейкина Н.В., Никифорова Л.Е., Леонов В.В. [и др.]*. Развитие инструментария взаимодействия субъектов публичного управления социально-экономическим развитием территории / под общ. ред. д-ра экон. наук, проф. Н.В. Фадейкиной. Новосибирск: САФБД. 2012. 444 с.
2. *Барциц И.Н.* Международные методики оценки эффективности государственного управления // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. 2009. № 4 (36). С. 10–26.
3. *Михайлов В.В., Глушакова О.В.* Проблемы публичного управления социально-экономическими системами переходного типа // Сибирская финансовая школа. 2011. № 1. С. 3–9.
4. *Фадейкина Н.В.* Концепции и программы подготовки и повышения квалификации бухгалтеров бюджетных учреждений: опыт ИПБ России. Новосибирск: САФБД. 2008. 516 с.
5. *Глушакова О.В., Фадейкина Н.В.* Обеспечение качества жизни населения как цель функционирования системы публичного управления социально-экономическим развитием территории / под общ. ред. д-ра экон. наук, проф. Н.В. Фадейкиной. Новосибирск: САФБД. 2014. 454 с.
6. *Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я.* Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. № 11. С. 9–15.
7. *Синкина А.А.* Необходимость модернизации бюджетного процесса как направление административных реформ в сфере стратегического менеджмента // Инновационная экономика: от теории к практике: Сб. науч. тр. по материалам науч.-практ. конференции, Новосибирск, 24–25 октября 2014 г. / под общ. ред. Н.В. Фадейкиной. Новосибирск: САФБД. 2014. С. 194–205.
8. *Фадейкина Н.В.* Оценка эффективности и результативности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления // Сибирская финансовая школа. 2011. № 6 (89). С. 154–163.
9. *Хотькова Е.С.* Международная инициатива Партнерство «Открытое правительство». Новые возможности и риски в условиях глобализации. URL: <http://riss.ru/analytics/4166/> (дата обращения: 31.08.2018).
10. *Фадейкина Н.В., Синкина А.А.* О внедрении Бюджета для граждан в системе нового государственного менеджмента // Сибирская финансовая школа. 2015. № 2 (109). С. 32–40.