

Казанский (Приволжский) федеральный
университет,
Институт социально-философских наук и
массовых коммуникаций
Казань, Россия

О ПРОБЛЕМАХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗМЕЩЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ О БЮДЖЕТЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ

Аннотация: В статье проведен анализ нормативной правовой базы, регламентирующей размещение информации о бюджете федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сети Интернет. Рассмотрены базовые федеральные законы России, а также подзаконные акты, регламентирующие данную сферу правоотношений. Определены требования российского законодательства к опубликованию информации о бюджете федеральных органов исполнительной власти в Интернете в формате открытых данных. Выявлена и обоснована необходимость разработки и принятия отдельного федерального закона, регулирующего указанную сферу, с целью применения единого подхода к данным отношениям.

Ключевые слова: Интернет, Открытый бюджет, Открытое правительство, Проблемы нормативно-правового регулирования открытого правительства.

На сегодняшний день в отечественной литературе выделяют два основных подхода к правам граждан в информационной сфере. В рамках первого они рассматриваются как субъективная возможность поиска, получения, передачи, производства и распространения информации. Второй подразумевает возможность доступа к информации как специальное правомочие и связывает его исключительно с вопросами открытости государственных органов.

Открытость власти в условиях административной реформы Российской Федерации приобретает особую актуальность, поскольку информационная прозрачность государства выходит в настоящее время на первый план. По индексу открытости бюджетных данных (рассчитывается с 2006 года) Россия в 2015 году заняла 10-е место среди 100 стран (индекс 74%), войдя в группу государств, предоставляющих для общественности значительный объем информации о бюджетном процессе. При этом в качестве целевого ориентира для нашей страны определено значение индекса в 85% к 2020 [8]. Однако без всестороннего и системного нормативного правового регулирования данной сферы отношений такие показатели вряд ли достижимы.

Следует отметить, что российский законодатель с 2004 года предпринимал попытки урегулировать вопросы, связанные с практической возможностью каждого гражданина получать информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления на

уровне самостоятельного федерального закона. Предполагалось, что предметом регулирования будущего закона станет возможность доступа физических и юридических лиц ко всему объему информации о деятельности органов государственного и муниципального управления с определением условий такого доступа. Инициаторы законопроекта полагали, что он повысит открытость и прозрачность деятельности государства в целом.

Международный опыт свидетельствует, что в большинстве демократических стран уже имеются специальные законы о транспарентности власти («законы о праве народа знать»). Так, например, старейшему в мире шведскому закону о доступе к информации уже больше 250 лет. В 1776 г. в Швеции начал действовать закон о свободе изданий, который в 1949 г. был модифицирован в Закон о свободе печати. В настоящее время он является составной частью шведской Конституции и гарантирует всем гражданам страны свободу получения информации в государственных органах на безвозмездной основе. В США в 1966 г. был принят закон о свободе информации, согласно которому все данные, которые собираются и хранятся государственными структурами, являются общественным достоянием. Граждане США имеют к ним доступ на бесплатной основе. В Великобритании в 2000 г. принят закон «О свободе информации», по которому гражданам должны предоставляться любые документы, кроме имеющих отношение к формулированию и определению политики правительства

С начала 2009 года в Российской Федерации вступил в силу федеральный закон, регулирующий взаимоотношения граждан и юридических лиц (пользователей информации) с органами государственной власти и местного самоуправления.[2] Этот момент принято считать формальным началом работы т.н. «Открытого правительства». В дальнейшем уже указом Президента, определены основные направления деятельности «Открытого правительства». [4] Основное внимание было уделено улучшению работы государственных Интернет-ресурсов, повышению прозрачности органов государственного и муниципального управления в части раскрытия информации о бюджетных расходах, а также обеспечение всестороннего сетевого доступа граждан к бюджетным данным.

Важные изменения и уточнения Федеральный закон №8-ФЗ претерпел в 2013 году [1], когда внесенными поправками был очерчен круг лиц, для которых доступна информация о деятельности органов власти, и исключена необходимость авторизации (регистрации) пользователей для ее получения. Кроме этого Правительством РФ были разработаны правила отнесения информации к категории общедоступной, установлена периодичность и порядок ее размещения [3]. В частности, предусмотрено, что на официальном сайте ведомства сначала указывается общая информация о федеральном органе исполнительной власти, затем данные о его нормотворческой деятельности, далее информация об участии органа в федеральных целевых и ведомственных программах, а также результаты проверок, информация о предоставлении органом государственных услуг, кадровом обеспечении и информация по вопросам противодействия коррупции.

Следует отметить, что за последние годы в РФ в повышении открытости бюджетных данных достигнут существенный прогресс. Так на сайте Федерального казначейства ежемесячно публикуются отчеты об исполнении бюджетов, в том числе в разрезе субъектов федерации. Создан и функционирует официальный сайт где размещается информация о государственных и муниципальных заказах, публикуется информация по всем государственным и муниципальным заказчикам. В рамках государственной интегрированной информационной системы «Электронный бюджет» в тестовом режиме начал функционировать Единый портал бюджетной системы Российской Федерации.

Методическими рекомендациями по предоставлению бюджетов бюджетной системы РФ и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме (утверждены Приказом Минфина России №86н, Минрегиона России №357, Минэкономразвития России №468 от 22.08.2013), установлены положения, касающиеся раскрытия данных о бюджете федерального органа в исполнении власти. Так, в качестве отдельного раздела на официальном сайте рекомендуется предусмотреть регулярное (ежемесячное или ежеквартальное) представление отчетной информации о расходовании ассигнований федерального бюджета, предусмотренных федеральному органу исполни-

тельной власти на обеспечение выполнения его функций, раскрывая в том числе следующие сведения: а) расходные обязательства и формирование доходов; б) распределение расходов по целям, задачам и программам; в) результативность бюджетных расходов; г) ежемесячные отчеты о расходах федерального органа исполнительной власти для собственных нужд; д) ежеквартальные отчеты об осуществляемых органом власти государственных закупках; е) информация о расходах и численности государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти.

Вместе с тем, необходимо отметить, что рекомендации относятся к раскрытию информации по всем каналам передачи данных, а не только применительно к раскрытию их в сети Интернет. Говоря о наиболее значимых положениях данного документа, нужно отметить, что они оговаривают необходимость: разъяснения содержания основных терминов и понятий; раскрытия основных характеристик бюджета; раскрытия данных о расходах в рамках действующих государственных программ; раскрытия основных приоритетов бюджетной политики; раскрытия данных о расходах бюджета по основным направлениям на очередной год и плановый период, а также в соотношении с показателями прошлых лет; раскрытия данных о межбюджетных трансфертах.

Следует особо подчеркнуть, что приведенные рекомендации относятся, прежде всего, к раскрытию данных о бюджете муниципальных образований и регионов РФ в так называемом «оффлайн-формате», поэтому их применение к практике раскрытия данных о бюджете федеральных органов исполнительной власти в сети Интернет может носить только ориентировочный характер. При том, что не вся информация о бюджетных расходах может быть опубликована для широкого доступа. Так требования федерального законодательства четко ограничивают ее пределами, установленными законом о государственной тайне.

Анализ обозначенных выше нормативно-правовых актов показал, что они не содержат указаний на то, какие конкретно данные о бюджетных расходах органов исполнительной власти должны размещаться на государственных сайтах глобальной сети Интернет.

Таким образом можно сделать вывод, что в настоя-

щее время нормативно – правовое регулирование «открытого бюджета для граждан» в России носит фрагментарный характер, с частичным регулированием отдельных аспектов открытости государственного управления. Принятые документы содержат отдельные организационно-правовые основы вовлечения граждан и общественных объединений в процесс реализации государственной политики. При этом они не обеспечивают в полной мере системного подхода к повышению открытости государственного управления. Иными словами справедливо говорить о том, что на сегодняшний день формирование нормативно-правовой базы, в части открытости федеральных органов исполнительной власти по вопросам обеспечения прозрачности их бюджетов, находится в стадии становления. Анализ нормативно-правовой базы, касающейся вопросов раскрытия бюджета и бюджетной деятельности федеральных органов исполнительной власти, показал, что пока не существуют единого федерального закона или иного равного по значимости нормативно-правового акта, регулирующего данную сферу отношений. Не установлено и четких законодательных требований к раскрытию информации о бюджетной деятельности федеральных органов исполнительной власти. Поэтому при размещении такого рода данных в сети Интернет должностным лицам федеральных органов исполнительной власти необходимо ориентироваться на требования, установленные Методическими рекомендациями по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти и Методическими рекомендациями по предоставлению бюджетов бюджетной системы РФ и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме. С учетом того, что приведенные рекомендации относятся, прежде всего, к раскрытию данных о бюджете муниципальных образований и регионов РФ в оффлайн-формате, поэтому их применение к практике раскрытия данных о бюджете федеральных органов исполнительной власти в глобальной сети может носить только ориентировочный характер. Кроме этого, необходимо учитывать требования федерального законодательства о защите государственной тайны.

С учетом изложенного правомерно утверждать, что в настоящее время на федеральном уровне назрела необходимость разработки федерального закона,

регулирующего указанную сферу правоотношений, с целью систематизации и выработки единых подходов к «Открытому бюджету» в рамках «Открытого правительства». [7]

Starshinov A.N.

ON THE PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF PLACEMENT OF INFORMATION ON THE BUDGET OF THE FEDERAL BODIES OF EXECUTIVE POWER IN THE INTERNET

The article analyzes the legal and regulatory framework governing the placement of information on the budget of the federal bodies of executive power of the Russian Federation on the Internet. We consider the basic federal laws of Russia, as well as the regulations governing this area of legal relations. The requirements of the Russian legislation to the publication of information on the budget of the federal executive bodies on the Internet in an open data format. And revealed the necessity of the development and adoption of a separate federal law regulating the said sphere, in order to apply a common approach to these relations.

Keywords: Internet, Open Government, Open budget, problems of legal regulation of open government.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон Российской Федерации от 07.06.2013 г. №112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». – Доступ из справ.- правовой системы «Консультант Плюс».
2. Федеральный закон Российской Федерации от 09 фев. 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» – Доступ из справ.- правовой системы «Консультант Плюс».
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.07.2013 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» - Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» – Доступ из справ.- правовой системы «Консультант Плюс».
5. Открытость и прозрачность российского бюджета в мировом измерении // Климанов В.В., Михайлова А.А.// Финансы и бюджет: проблемы и решения – 2014 - №7.
6. Самофалова О. Минфин собирает лавры//январь, 2013 г. Россия заняла 4-е место в рейтинге прозрачности бюджета// Деловая газета «Взгляд»//январь, 2013 г.
7. URL: <http://data.gov.ru/metodicheskie-rekomendacii-po-realizacii-principov-otkrytosti-v-federalnyh-organah-ispolnitelnoy>
8. URL: <http://www.internationalbudget.org>