

Концепция формирования открытого бюджета Оренбургской области

Настоящая Концепция разработана министерством финансов Оренбургской области в целях реализации принципа прозрачности (открытости) и обеспечения полного и доступного информирования граждан (заинтересованных пользователей) об областном бюджете.

1. Цель Концепции – создание условий для свободного доступа граждан и иных заинтересованных пользователей к информации об управлении общественными финансами и формирование «бюджета для граждан» в доступной и понятной форме.

2. Задачи Концепции:

- Обеспечение свободного доступа к бюджетным данным путем размещения в сети Интернет на официальных сайтах нормативных правовых актов и аналитических отчетов, касающихся составления, рассмотрения, утверждения и исполнения областного бюджета.
- Трансформация профессиональной информации о бюджете в простую, понятную для населения форму.
- Повышение уровня финансовой грамотности населения в сфере управления общественными финансами.
- Повышение уровня гражданской активности населения и вовлечение граждан в процесс принятия решений в сфере управления общественными финансами.
- Взаимодействие со СМИ с целью получения объективного мнения населения о финансовой политике Оренбургской области и повышения уровня финансовой грамотности граждан.

3. Актуальность

Право на доступ граждан к информации определяется статьей 29 Конституции Российской Федерации, которая устанавливает, что каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Этому праву корреспондирует обязанность органов власти и местного самоуправления обеспечивать возможность ознакомления граждан с информацией, затрагивающей его права и свободы, установленная в статье 24 Конституции Российской Федерации.

Необходимость реализации «бюджета для граждан» и «открытого бюджета» были озвучены в бюджетном послании Президента Российской Федерации на 2014–2016 годы. Следующим шагом к открытости и прозрачности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов ста-

ли методические рекомендации по предоставлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме, утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации и Министерства экономического развития Российской Федерации от 22.08.2013 №86н/357/468.

В Оренбургской области обеспечение открытости бюджетных процедур так же имеет актуальное значение. В целях обеспечения прозрачности бюджетного процесса у нас в области ежегодно проводятся публичные слушания по проекту областного бюджета и отчету о его исполнении. Этот процесс активно освещается в средствах массовой информации и сети Интернет.

В ходе работы над проектами законов, касающихся бюджетных вопросов, осуществляется тесное взаимодействие с представителями парламентских фракций и объединений, комитетами и депутатами Законодательного Собрания области. Активную роль играет Общественная палата Оренбургской области, Молодежный парламент области.

В сети Интернет на сайтах Правительства и министерства финансов области регулярно размещается информация о ходе исполнения областного и консолидированного бюджетов, освещается проведение бюджетных процедур. Проводятся брифинги с представителями прессы, а для населения организуются дни финансовой грамотности.

Однако необходимость обеспечения открытости бюджетных данных по-разному воспринимается сотрудниками финансовых органов и потенциальными пользователями. Первые воспринимают открытость бюджета, прежде всего, как публикацию нормативных правовых актов, а, например, необходимость на регулярной основе отслеживать различного рода обсуждения опубликованных в сети Интернет решений и участвовать в них вызывает непонимание и сопротивление. В то же время для неподготовленного пользователя закон о бюджете и иные нормативные правовые акты, написанные специфическим языком, скорее всего не воспринимаются как открытые, понятные и информативные.

Следует отметить, что публикация открытых машиночитаемых данных стала обязанностью органов власти в связи с внесением изменений в 2013 году в Федеральный закон от 09.02.2009 №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Однако подобная информация публикуется в неадаптированном виде и чаще всего используется с профессиональной точки зрения.

Для того чтобы информация о бюджете стала понятной не только для профессионалов, но и для каждого гражданина, необходима трансформация официальных данных в более понятную форму – «бюджет для граждан».

Поэтому в целях реализации настоящей Концепции, можно выделить два основных направления реализации принципа прозрачности (открытости) и обеспечения полного и доступного информирования граждан (заинтересованных пользователей) об областном бюджете:

- Обеспечение свободного доступа в сети Интернет к бюджетным данным.
- Составление и публикация «бюджета для граждан».

Первое направление в Оренбургской области развито в достаточной степени и требует лишь постоянной актуализации бюджетных данных.

В настоящее время акцент следует сделать на второе направление. Необходимость его состоит в том, чтобы сделать более понятным и доступным процесс принятия управленческих решений в финансовой сфере гражданам, не обладающим специальными знаниями, а также постараться вовлечь население в этот процесс.

«Открытый бюджет» должен стать инструментом, обеспечивающим консолидацию власти и населения, инструментом обратной связи между ними и повышения взаимной ответственности.

4. Способы обеспечения открытости бюджетных процедур

4.1. «Бюджет для граждан»

Бюджет настолько многогранная и объемная тема, что разобраться в ней очень сложно. Сама по себе в виде цифр информация о нем может не иметь практической пользы для широких слоев населения, а интересующие граждан конкретные вопросы здравоохранения, образования, дорог, качества государственных услуг на первый взгляд не имеют видимой привязки к бюджетным данным.

Экспертное сообщество (Международное Бюджетное Партнерство) оценивает открытость бюджетов государств по наличию следующих опубликованных ключевых финансовых документов:

- Бюджетное послание.
- Проект бюджета.
- Принятый бюджет (закон) и его корректировки.
- Текущие отчеты (месячные или ежеквартальные).
- Полугодовой отчет.
- Годовой отчет (закон об исполнении бюджета).
- Аудиторский отчет.
- Бюджет для граждан (несколько версий).

При этом оценивается не только наличие указанных документов, но и полнота их содержания.

Оренбургская область отвечает практически всем этим требованиям. На официальном сайте министерства финансов www.minfin.orb.ru размещены в режиме свободного доступа основные направления бюджетной и налоговой политики области, принятый закон о бюджете на соответствующий год вме-

сте со всеми его корректировками, ежемесячные отчеты, имеется раздел, посвященный «бюджету для граждан».

В целях данной Концепции разграничим два понятия: «бюджет для граждан» и «открытый бюджет». В средствах массовой информации и в официальных документах они очень часто используются в одном контексте и подменяют друг друга как синонимы. Однако «открытый бюджет» – это бюджет, который базируется на восьми финансовых документах, включая бюджетные данные, неадаптированные для понимания каждого жителя региона. В свою очередь, составной частью «открытого бюджета» является «бюджет для граждан», развитию которого в настоящее время уделяется особое внимание. (Рисунок 1).



Рисунок 1

Упрощенная версия бюджета не предполагает подробной детализации, но дает общее представление о бюджете в понятной форме с использованием инфографики.

Наличие «бюджета для граждан» в каждом субъекте Российской Федерации способно повысить не только финансовую грамотность населения, но и рейтинг нашей страны в мировом масштабе.

Для формирования более четкого понятия «бюджета для граждан» в целях данной Концепции определим его отличительные признаки:

- Самостоятельный и самодостаточный документ.
- Составлен финансовым органом.
- Публикуется одновременно с законом о бюджете.
- Простой язык изложения в понятных терминах.
- Данные должны быть достоверными, точными, понятными и актуальными.
- Сфокусирован на целях и содержании бюджета, а не на бюджетном процессе.
- Использование графиков и диаграмм, включая сравнительные данные с прошлыми периодами.
- Ориентирован на различные (определенные) целевые аудитории.
- Участие граждан в составлении совместно с финансовым органом.
- Ориентирован на текущий уровень финансовой грамотности населения.
- Наличие «обратной связи» с населением.

По нашему мнению это ключевые признаки, на которые нам необходимо ориентироваться, чтобы «бюджет для граждан» стал реальным инструментом повышения эффективности управления общественными расходами.

При реализации настоящей Концепции мы будем исходить из того, что «бюджет для граждан» в Оренбургской области в своей основе будет формироваться на следующих финансовых документах:

- Проект бюджета.
- Принятый закон о бюджете.
- Принятые корректировки (поправки) в закон о бюджете.
- Принятый годовой закон (отчет) об исполнении бюджета.

Причем каждая версия «бюджета для граждан» должна быть доступна населению в любой момент времени (даже если содержащиеся в нем данные потеряли свою актуальность). (Рисунок 2).

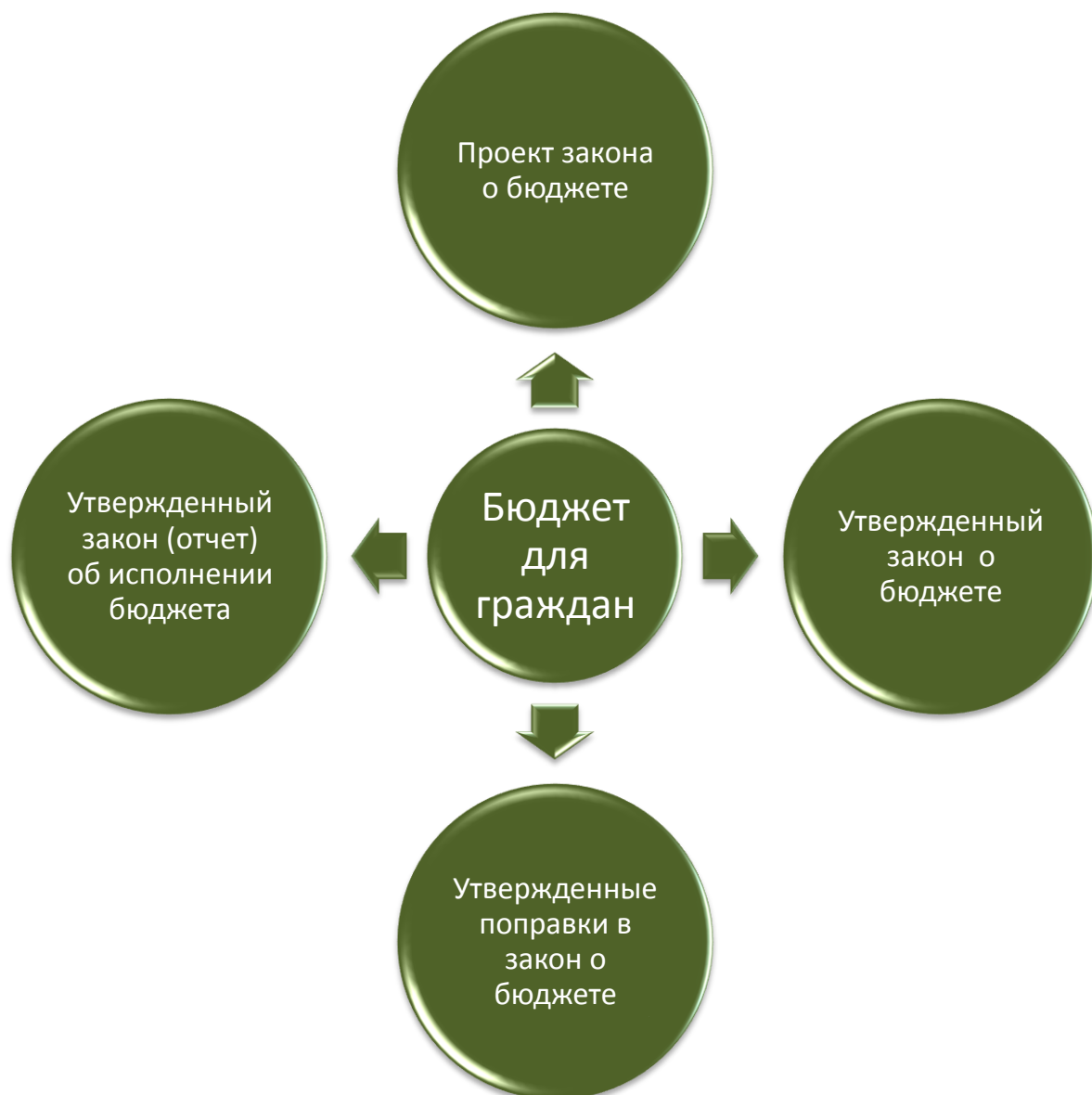


Рисунок 2

Публикация «бюджетов для граждан» должна быть своевременной, чтобы граждане имели достаточное количество времени, чтобы ознакомиться с ними и по возможности внести свои предложения.

4.2. Целевые аудитории

Разрабатывая представление об открытом бюджете, мы ориентируемся на определенные целевые аудитории. В числе потенциальных пользователей:

- Граждане.
- Общественные организации.
- Экспертное сообщество.
- СМИ.

- Представители бизнеса.
- Политические деятели.
- Органы государственной власти и местного самоуправления.

Для каждой из перечисленных групп информация о бюджете необходима для разных целей. Примеры особенностей и потенциальных запросов перечисленных групп представлены в таблице 1.

Таблица 1. Особенности и потенциальные запросы возможных пользователей информации о бюджете

№ п/п	Целевая группа	Цели поиска информации о бюджете	Потенциальный круг интересов
1	Граждане	<p>Получение информации о решениях государства в части финансирования предоставляемых услуг, льгот и т. п.</p> <p>Получение информации о направлениях и результатах расходования бюджетных средств.</p>	<p>Детальная информация о планах и результатах предоставления государственных услуг (государственные и муниципальные задания, отчеты о выполнении государственных и муниципальных заданий, размеры субсидий на выполнение государственных и муниципальных заданий, размеры целевых субсидий и т. д.), выплата пособий и т. д.</p> <p>Информация о создании, реконструкции, ремонте объектов социальной инфраструктуры</p> <p>Информация о достигнутых результатах в части социальной защиты населения</p>
2	Студенты	<p>Проведение исследований по тематике государственного и муниципального управления.</p>	<p>Документы, формируемые в ходе планирования бюджета</p> <p>Законы об исполнении бюджета</p> <p>Информация о реализуемых и разрабатываемых государственных программах</p> <p>Нормативные правовые акты (в том числе проекты), регулирующие бюджетный процесс</p>
3	Общественные организации	<p>Получение информации об имеющихся приоритетах государства в части поддержки отдельных отраслей, групп организаций (например, малого и среднего бизнеса,</p>	<p>Данные об имеющихся тенденциях в финансировании отраслей</p> <p>Данные об имеющихся программах</p>

№ п/п	Целевая группа	Цели поиска информации о бюджете	Потенциальный круг интересов
		инновационных предприятий).	
4	Экспертное сообщество	<p>Консультационное сопровождение принятия политических решений.</p> <p>Оказание консультационных услуг органам государственной власти и местного самоуправления.</p> <p>Проведение исследований по тематике государственного и муниципального управления.</p>	<p>Документы, формируемые в ходе планирования бюджета.</p> <p>Законы об исполнении бюджета.</p> <p>Информация о реализуемых и разрабатываемых государственных программах.</p> <p>Данные за предыдущие периоды, необходимые для построения временных рядов для проведения исследований.</p> <p>Нормативные правовые акты (в том числе проекты), регулирующие бюджетный процесс .</p>
5	СМИ	Информирование населения о приоритетах и тенденциях развития региона	<p>Детальная информация о планах и результатах реализации государственной политики.</p> <p>Документы, формируемые в ходе планирования бюджета.</p> <p>Законы об исполнении бюджета.</p> <p>Информация о реализуемых и разрабатываемых государственных программах.</p> <p>Нормативные правовые акты (в том числе проекты), регулирующие бюджетный процесс.</p>
6	Представители бизнеса	<p>Получение информации о текущей ситуации в регионе, в том числе всесторонняя оценка инвестиционного климата.</p> <p>Получение информации о формах и мерах поддержки отраслей экономики.</p>	<p>Информация о государственных услугах.</p> <p>Документы, формируемые в ходе планирования бюджета.</p> <p>Законы об исполнении бюджета.</p> <p>Информация о реализуемых и разрабатываемых государственных программах.</p>
7	Политические деятели	<p>Принятие политических решений.</p> <p>Формирование политической программы.</p>	<p>Данные о соотношении потраченных ресурсов и полученных результатов по отраслям.</p> <p>Данные об имеющихся тенденциях в финансировании отраслей, государственных и муниципальных услуг.</p>

№ п/п	Целевая группа	Цели поиска информации о бюджете	Потенциальный круг интересов
8	Органы государственной власти, органы местного самоуправления	Подготовка обоснованных управленческих решений.	Документы, формируемые в ходе планирования бюджета. Законы об исполнении бюджета. Информация о реализуемых и разрабатываемых государственных программах. Объемы и тенденции изменения финансирования отраслей (в том числе для проведения межрегиональных и межмуниципальных сравнений).

Цели поиска варьируются от частного интереса до стремления оказывать влияние на процессы, происходящие в государстве. Это еще раз подчеркивает многогранность и разноплановость деятельности, которая должна быть организована в целях обеспечения доступности информации.

При реализации «бюджета для граждан» акцент будет сделан на такую целевую аудиторию как граждане, которую можно разделить на следующие группы: пенсионеры; граждане, имеющие детей; работающее население (учителя, врачи, работники культуры и т.д.). Исходя из этого, будут размещаться данные о бюджете в адаптированной для восприятия форме, и каждый гражданин сможет составить собственное мнение о том, на что тратятся бюджетные средства и как лично его это касается. Поэтому более пристальное внимание будет обращено на отрасли социальной сферы, поскольку расходы именно в этих направлениях наиболее интересны населению.

4.3. Формы представления информации о бюджете

Определяя форму представления информации о бюджете, мы обозначили два наиболее перспективных формата:

- Информационные материалы (брошюры, буклеты, статьи).
- Информационный портал в сети Интернет.

4.4. Способы реализации Концепции

Большую роль в распространении информации в современном мире играет всемирная сеть Интернет. Это часть современного общества и его роль в жизни не только отдельного человека, но и общества в целом, возрастает с каждым днем. Сегодня благодаря информационно-телекоммуникационной сети Интернет можно общаться, оплачивать коммунальные услуги, совершать покупки и т.д. С ее развитием появились и новые способы взаимодействия граждан и государства. Так, каждый гражданин может получить государственную услугу, не выходя из дома, воспользовавшись «Порталом государ-

ственных услуг» (www.gosuslugi.ru), что позволяет органам власти работать более эффективно.

Но нельзя забывать и о других способах распространения информации о бюджете таких как:

- Радио.
- Телевидение.
- Печатные средства массовой информации.
- Проведение конкурсов среди населения по предложенной тематике.
- Проведение круглых столов и семинаров.

Для того чтобы привить гражданскому обществу склонность к критическому анализу и выработке самостоятельных решений в бюджетной сфере, необходимо грамотно подавать информацию о бюджете. Она должна быть актуальной и достоверной. Каждый из вышеперечисленных способов распространения информации может существовать обособленно от другого, но в совокупности они могут дать более существенный эффект в повышении финансовой грамотности граждан.

4.5. Способы участия граждан в процессе принятия решений органами власти Оренбургской области

Общественное обсуждение различных вопросов, проблем, предложений и инициатив граждан является одним из способов взаимодействия гражданского общества и органов власти, в основе которого лежит выражение позиций сторон и выработка наиболее приемлемых, взаимовыгодных вариантов.

Наличие полной, доступной, полезной и актуальной бюджетной информации является необходимым условием для эффективного участия гражданского общества в бюджетном процессе.

Но общественное участие не может начаться само собой, это запланированные усилия по вовлечению граждан в процесс принятия решения. Чем правильнее выбран уровень общественного участия, его форма, чем лучше организовано взаимодействие, тем больший эффект можно получить от общественного участия.

Общественное участие в бюджетном процессе может проходить в различных формах:

- Организация отдельных общественных (публичных) слушаний по различным тематикам.
- Создание системы регулярных общественных обсуждений проблем за «круглыми столами» и на семинарах, в том числе в форме общественных советов при органах исполнительной власти.
- Независимый анализ по отдельным актуальным вопросам (в т.ч. в форме «общественной экспертизы»).

- Отдельные публикации в СМИ по различным тематикам (в т.ч. ведение постоянной рубрики).
- Письма депутатам и представителям исполнительной власти с обращениями.
- Инициирование и использование результатов социологических исследований, выявляющих общественное мнение, для влияния на решения, принятые органами власти.
- Использование общественных приемных, «горячих телефонов», «обратной связи» на официальных сайтах органов власти.

Общественное участие в бюджетном процессе имеет ряд положительных достоинств:

- Является механизмом формирования информационного пространства.
- Способствует выявлению важных проблем и потребностей для граждан.
- Содействует выработке новых идей, поиску новых решений проблем, оценке альтернатив различных решений.
- Ускоряет процессы реализации принятых решений.

Эффективным общественное участие может считаться тогда, когда озвучиваемые общественностью проблемы начинают непосредственно разрешаться или выражаемые потребности учитываются при принятии решений.

В этом плане перспективным направлением взаимодействия власти и населения являются общественные советы. И если в большинстве своем формы участия граждан и других целевых групп носят информационный и консультативный характер, то общественные советы – это более прогрессивная форма взаимодействия, которая способна не только повлиять на принятие решений, но и стать помощником в финансовой сфере для органов власти.

Деятельность общественных советов при органах исполнительной власти позволяет вести эффективный диалог с общественностью, учитывать мнение всех слоев общества, прорабатывать законодательные акты, которые влияют на финансовую, налоговую и бюджетную политику. Кроме того, привлечение для работы в общественном совете представителей экспертных сообществ будет способствовать оперативному решению проблем отраслей экономики.

Наличие «обратной связи» на официальных сайтах органов власти является необходимым условием для стимулирования граждан к активности. Этого можно добиться при помощи следующих инструментов:

- Возможность для граждан задать вопрос представителю власти, направить отзыв или предложение, не выходя из дома.
- Возможность проведение интернет-опросов.
- Создание интернет-форумов.

- Размещение ссылок на социальные сети для удобства граждан.

5. Мероприятия, планируемые к проведению в рамках Концепции

Реализация мер по обеспечению открытости бюджетных процедур в Оренбургской области наиболее целесообразна в рамках соответствующей государственной программы. Программный способ решения вопросов является предпочтительным, поскольку он дает возможность увязать цели, задачи, показатели и бюджетные расходы в едином документе. В рамках реализации государственной программы могут быть предусмотрены следующие мероприятия:

- Разработка и реализация проекта «Народный бюджет».

«Народный бюджет» – это способ привлечь население к управлению общественными финансами. Речь идет об определенной части бюджетных средств, к распределению которых могут быть привлечены граждане. Суть проекта «Народный бюджет» – дать гражданам с активной жизненной позицией почувствовать свою причастность к процессу принятия государственных решений, а также возможность повлиять на решения, принимаемые органами власти, или определить первоочередные объекты и направления финансирования из областного бюджета.

- Разработка методики оценки открытости и прозрачности местных бюджетов.

Обеспечение открытости и прозрачности государственного управления не должны ограничиваться областным уровнем. Исследования прозрачности бюджетного процесса и бюджета на местном уровне также актуальны. Поэтому разработка методики оценки открытости и прозрачности местных бюджетов позволит не только оценить реальную ситуацию на местах, но и обозначить самые актуальные проблемы нашего региона, разработать рекомендации по реализации открытости бюджетных процедур и повысить эффективность управления в целом.

- Разработка информационного продукта «Бюджет для каждого».

Разработка информационного продукта в виде отдельного Интернет сайта «Бюджет для каждого», либо в виде отдельного блока уже существующего Интернет сайта финансового органа области – необходимое условие для обеспечения прозрачности и открытости бюджетного процесса и бюджета в целом. Интернет сегодня – это то, без чего не может жить подавляющая часть населения. Эта технология охватывает современное общество и способна влиять на решения отдельного человека, и тем самым обуславливает

необходимость использования современных способов раскрытия бюджетной информации.

- Повышение финансовой грамотности населения.

Для более продуктивного диалога между обществом и властью необходимо повышать финансовую грамотность населения. Большинство граждан не разбираются в финансовых инструментах и не доверяют финансовой системе. А неизвестное всегда пугает. Так, министерством финансов области будет продолжена работа по повышению финансовой грамотности, в первую очередь молодежи как поколения, которое будет определять будущее экономики. Для этого необходимо расширять практику проведения дней финансовой грамотности в учебных заведениях, активнее использовать такой способ распространения информации, как радио, телевидение, печатные средства массовой информации.