

Открытый бюджет: что интересно пользователям



Ольга Вячеславовна СИЗОВА, старший аналитик Центра исследования бюджетных отношений

Для проведения соответствующих работ на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации важно понимать не только состав информации о бюджете, возможности ИКТ, но и особенности потенциального спроса на информацию. Стоит иметь в виду, что открытый бюджет 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 Интернете решений и участвовать в них вызывает непонимание и сопротивление. В то же время для неподготовленного пользователя многогранный закон о бюджете и иные

в качестве одной из целей бюджетной политики на 2013 год и среднесрочную перспективу выделено обеспечение прозрачности и открытости бюджета и бюджетного процесса для общества. Для ее достижения предусмотрена в том числе разработка Правительством РФ в 2013 году методических рекомендаций по представлению бюджетов всех уровней и отчетов об их исполнении в компактной и понятной для неподготовленного пользователя форме. Эти материалы должны содержать объяснение основных целей, задач и ориентиров бюджетной политики, обоснование государственных расходов и описание достигнутых количественных и качественных результатов.

нормативные правовые акты, написанные специфическим языком, скорее всего не воспринимаются как открытые, понятные и информативные.

Формы представления информации о бюджете

Прежде всего необходимо определить форму представления информации о бюджете для населения. Наиболее перспективны два формата:

- информационные материалы (брошюры, буклеты и т. д.) — для распространения в органах исполнительной власти, государственных и муниципальных учреждениях;
- информационный портал в Интернете.

Информационные материалы

Стоит отметить, что каждый из названных форматов предопределяет содержание информации о бюджете. Так, ввиду наличия ограничений по объему в информационных материалах представляется целесообразным отражать только следующую информацию:

- цели бюджетной политики и планируемые к достижению результаты (по отраслям);
- расходы и доходы бюджета (по отраслям, в динамике и привязке к планируемому результату);

- результаты исполнения бюджета (по отраслям).

Формат информационных материалов на бумажных носителях не позволяет достаточно подробно представить информацию о всех направлениях и результатах расходования бюджетных средств, описать каждую из реализуемых государственных программ. В связи с этим возникает потребность в сжатом представлении целей бюджетной политики в понятных формулировках, а также в описании планируемых к достижению результатов. При отражении информации акцент должен быть сделан на отраслях социальной сферы, так как именно они представляют наибольший интерес для потенциальных читателей. В рамках каждой отрасли желательно представить общий тренд в части объемов финансирования и динамики достижения наиболее значимых результатов (например, смертность, рождаемость, безработица) за 3–5 отчетных лет и плановые значения на следующие три года (информация будет нагляднее, если использовать диаграммы и графики). При этом в части предыдущих периодов целесообразно отражать как первоначально запланированные, так и фактические данные о расходах и результатах. Так как речь идет ско- ➔

рее о так называемых показателях конечного результата, на достижение целевых значений которых влияет большое количество внешних факторов, возможно включение тезисного описания их воздействия. В части планового периода важно показать конкретные ключевые направления расходования средств и ключевые качественные изменения, которые будут достигнуты в результате предпринимаемых действий. Также в информационных материалах важно указать соответствующий портал в Интернете, на который читатель может обратиться за более подробной информацией с указанием имеющихся на нем дополнительных возможностей.

Информационный портал в Интернете

Наличие информационного портала в Интернете позволяет значительно расширить круг освещаемых для населения вопросов и может содержать развернутую информацию, в том числе:

- проект закона о бюджете, закон о бюджете, закон об исполнении бюджета;
- нормативные правовые акты, регулирующие бюджетный процесс;
- нормативные правовые акты, утверждающие государственные программы, отчеты о ходе реализации государственных программ;
- адаптированную информацию о государственных программах, результатах их реализации;
- информацию о непрограммных расходах;
- законы об исполнении бюджета;
- информацию о государственных услугах (перечни государственных услуг, стандарты оказания услуг и т. д.);
- данные о планируемых и фактических объемах и результатах предоставления государственных услуг (утвержденные государственные задания, отчеты о выполнении государственных заданий).

Наличие информационного портала в Интернете позволяет показывать перечисленную информацию в различных формах и с разной степенью детализации. Так, например, помимо безу-

словно необходимой публикации текстов утвержденных государственных программ представляется важным опубликовать адаптированную с учетом интересов различных групп потенциальных пользователей информацию по каждой из них. С использованием инфографики (диаграмм, графиков и иных способов визуализации информации) возможно наглядное представление как текущей ситуации, так и планируемых мер по ее изменению и улучшению. При определении состава публикуемой информации нужно помнить о том, что пользователю интереснее всего узнать о конкретных планируемых мероприятиях в соответствующей отрасли, достигнутых и планируемых результатах. Возможно размещение наиболее интересных выдержек из материалов обсуждения программы ведомствами, экспертным сообществом и т. д. Необходимо также обеспечить выгрузку данных пользователями, чтобы они имели возможность самостоятельно анализировать информацию.

Принципиально важно рассматривать подобный информационный портал в Интернете не только как ресурс для представления информации населению, но и как площадку для обсуждения различного рода решений с возможностью получения обратной связи (что выгодно отличает портал от различного рода информационных материалов). Так, например, при размещении информации о государственных и муниципальных услугах целесообразно предусмотреть возможность для потребителя высказываться о качестве полученных услуг. Подобная информация важна как для органов исполнительной власти, так и для государственных и муниципальных учреждений и их конкретных сотрудников. Кроме того, с учетом распространенности в государственных и муниципальных заданиях такого показателя, как степень удовлетворенности потребителей, необходимо проводить интерактивные опросы непосредственно на портале. Потенциально это может расширить охват получателей услуг для проведения мониторинга и, что не менее важно, снизить бюджет-

ные расходы на организацию социологических исследований.

Целевая аудитория

Представление информации о бюджете требует понимания целевой аудитории. Можно выделить следующие группы потенциальных пользователей: политические деятели, органы власти и госслужащие, учащиеся, экспертное сообщество, социально незащищенные группы, пенсионеры, ученые, иностранные граждане, международные организации, государственные учреждения и предприятия, негосударственные организации, граждане с активной гражданской позицией и т. д. Для каждой из перечисленных групп информация о бюджете необходима для разных целей. Примеры особенностей и потенциальных запросов перечисленных групп представлены в **таблице**. Для различных групп пользователей технически может быть обеспечен автоматический доступ к соответствующему разрезу информации (по аналогии с поиском на порталах государственных услуг «по жизненным ситуациям»).

Перспективной также представляется организация общественного обсуждения различных инициатив, проектов нормативных правовых актов и т. д. на базе информационного портала в Интернете. Стоит отметить, что правовые условия для обсуждения законов о бюджете уже существуют. Так, согласно ст. 26.13 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ по проекту бюджета субъекта РФ и годовому отчету об исполнении бюджета субъекта РФ проводятся публичные слушания. В соответствии со ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ проект местного бюджета и отчет о его исполнении должны выноситься на публичные слушания. На федеральном уровне подобная норма отсутствует. Тем не менее Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 предусматривает необходимость использования федеральными органами исполнительной власти в целях общественного обсуждения проектов нор-

Таблица. Особенности и потенциальные запросы возможных пользователей информации о бюджете

Целевая группа	Цели поиска информации о бюджете	Потенциальный круг интересов
Политические деятели	<ul style="list-style-type: none"> • Принятие политических решений • Формирование политической программы 	<ul style="list-style-type: none"> • Данные о соотношении потраченных ресурсов и полученных результатов по отраслям • Данные об имеющихся тенденциях в финансировании отраслей, государственных и муниципальных услуг
Органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные служащие	<ul style="list-style-type: none"> • Подготовка обоснованных управленческих решений 	<ul style="list-style-type: none"> • 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)
Исследователи, учащиеся	<ul style="list-style-type: none"> • Проведение исследований по тематике государственного и муниципального управления 	<ul style="list-style-type: none"> • Документы, формируемые в ходе планирования бюджета • Законы об исполнении бюджета • Информация о реализуемых и разрабатываемых государственных программах • Нормативные правовые акты (в том числе проекты), регулирующие бюджетный процесс
Экспертное сообщество	<ul style="list-style-type: none"> • Консультационное сопровождение принятия политических решений • Оказание консультационных услуг органам государственной власти и местного самоуправления • Проведение исследований по тематике государственного и муниципального управления 	<ul style="list-style-type: none"> • Документы, формируемые в ходе планирования бюджета • Законы об исполнении бюджета • Информация о реализуемых и разрабатываемых государственных программах • Данные за предыдущие периоды, необходимые для построения временных рядов для проведения исследований • Нормативные правовые акты (в том числе проекты), регулирующие бюджетный процесс
Социально незащищенные группы, в том числе пенсионеры	<ul style="list-style-type: none"> • Получение информации о решениях государства в части финансирования предоставляемых услуг, льгот и т. п. 	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • Информация о создании, реконструкции, ремонте объектов социальной инфраструктуры • Информация о достигнутых результатах в части социальной защиты населения
Иностранцы граждане	<ul style="list-style-type: none"> • Получение информации о текущей ситуации в РФ, в том числе всесторонняя оценка инвестиционного климата 	<ul style="list-style-type: none"> • Информация о государственных услугах • Документы, формируемые в ходе планирования бюджета • Законы об исполнении бюджета • Информация о реализуемых и разрабатываемых государственных программах
Международные организации	<ul style="list-style-type: none"> • Проведение исследований • Формирование рейтингов • Принятие решений о предоставлении помощи 	<ul style="list-style-type: none"> • Документы, формируемые в ходе планирования бюджета • Законы об исполнении бюджета • Информация о реализуемых и разрабатываемых государственных программах
Государственные и муниципальные учреждения и предприятия	<ul style="list-style-type: none"> • Планирование результатов деятельности и потребности в ресурсах 	<ul style="list-style-type: none"> • 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.), в том числе для проведения сравнения с другими регионами, муниципальными образованиями, учреждениями
Негосударственные некоммерческие организации	<ul style="list-style-type: none"> • Получение информации об имеющихся приоритетах государства в части поддержки негосударственных некоммерческих организаций • Получение информации о возможности участия негосударственных некоммерческих организаций в предоставлении государственных услуг 	<ul style="list-style-type: none"> • 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.)
Негосударственные коммерческие организации	<ul style="list-style-type: none"> • Получение информации об имеющихся приоритетах государства в части поддержки отдельных отраслей, групп организаций (например, малого и среднего бизнеса, инновационных предприятий) 	<ul style="list-style-type: none"> • Данные об имеющихся тенденциях в финансировании отраслей • Данные об имеющихся программах поддержки бизнеса
Граждане с активной гражданской позицией	<ul style="list-style-type: none"> • Получение информации о направлениях и результатах расходования бюджетных средств 	<ul style="list-style-type: none"> • Данные о соотношении потраченных ресурсов и полученных результатов по отраслям • Данные о конкретных результатах (например, построенных объектах) реализации государственных и муниципальных программ • Данные об ответственных за реализацию государственных и муниципальных программ • 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.)

мативных правовых актов различных форм публичных консультаций, включая ведомственные ресурсы и специализированные ресурсы в Интернете.

Несмотря на то что на региональном и муниципальном уровнях практика проведения публичных слушаний уже существует, реальное влияние населения на принимаемые законы о бюджете незначительно, что обусловлено в том числе сложностью для восприятия и формирования пред-

ложений законов о бюджете. Поэтому важно заблаговременно обеспечить доступность для граждан адаптированных материалов по проекту бюджета.

Расширение существующих возможностей общественного обсуждения принимаемых решений по управлению общественными финансами особенно актуально в условиях проявляющегося в последнее время роста гражданской активности населения и повышения интереса к вопросам

государственного и муниципально-го управления. Безусловно, обработка поступающих предложений может повлечь дополнительные издержки. Тем не менее международный опыт показывает востребованность и высокий потенциал применения механизма краудсорсинга, который может способствовать как повышению степени проработанности документов, так и снижению социальной напряженности. 🟡