
Проект «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс»
720021, г. Бишкек, ул. Усенбаева, д. 44. Тел.: (0312) 97-01-04 (05,06,07). Факс: (0312) 97-01-08

Доступ к бюджетной информации – право гражданина

Качество жизни населения характеризуется такими важными понятиями как доходы населения, жилищные условия, развитость инфраструктуры, уровень медицинского обслуживания и здравоохранения, экология, уровень безопасности и т.д. Во многом достижение высокого уровня жизни обеспечивается самим гражданином, за счет своего старания, умения, предприимчивости. Это касается, прежде всего: личных доходов, формирования устойчивых семейных отношений, во многом жилищных условий и т.д. Но есть значительный пласт сфер услуг, которые должны регулироваться и устанавливаться государством. Это вопросы образования, здравоохранения, наличия и качество инфраструктуры и коммунальных услуг, безопасности, экологии и многих других. За счет чего же государство может обеспечить выполнение этих наиболее насущных потребностей граждан? Наверное, прежде всего за счет государственной политики в той или иной сфере, которая, конечно же, должна быть подкреплена финансовыми ресурсами. Для того, что бы государственная политика основывалась на потребностях населения, граждане должны непосредственно участвовать при ее формировании. Участие граждан в государственных делах и делах местного значения может принимать разные формы: сходы, собрания, референдумы, результаты исследования, общественные слушания, лоббирование интересов через выборные органы и другое. Но всегда необходимым условием участия граждан в процессах принятия решений является возможность получить доступ к информации в отношении того или иного вопроса. Реализация любой программы требует финансового подкрепления, т.е. государство должно представить своим гражданам свои предложения о том, как будут финансироваться те или иные планы. ***Поэтому доступ граждан к бюджетной информации становится важнейшим условием и требованием для обеспечения реального участия граждан в процессах принятия решений.***

Возьмем для примера 2 типа семейных взаимоотношений. В одной семье глава семьи – зарабатывающий (на его взгляд) достаточно денег и имеющий деспотичный характер, самостоятельно решает важные вопросы семейной жизни и соответственно распределяет бюджет. Хорошо, когда глава семьи действительно богатый человек, который своим умелым управлением полностью обеспечивает потребности семьи и более того, позволяет супруге в рамках выделенных средств самой решать какие то текущие семейные дела. В этом случае жена вероятней всего не будет претендовать на знание и понимание того откуда берутся деньги, сколько муж зарабатывает, как он принимает решение, а будет довольствоваться своим достатком и тому, что муж иногда прислушивается к ее советам.

В другой семье каждый ее член, считает себя личностью, которая зарабатывает и вносит свою долю в семейный бюджет. В этой семье знают цену деньгам, совместно обсуждают планы на дальнейшую жизнь, необходимые расходы, приоритетность затрат. При этом члены семьи в

силу возраста, умения, опыта работы вносят разные доли в общую казну, но при этом справедливо требуют своего равноправного участия в обсуждении финансовых вопросов.

Примерно такие же отношения выстраиваются при решении вопросов формирования качества жизни на уровне государства. Первый тип взаимоотношений характерен для стран, имеющих государственное устройство типа монархии или диктатуры. В этом случае вопросы реализации государственной политики в той или иной сфере является прерогативой правящей верхушки. В этом случае у населения даже не возникает вопросов о необходимости участия в процессах принятия решений. Граждане понимают, что власти не интересуются их потребностями по участию в общественной жизни. Соответственно вопросы распределения финансовых ресурсов и источников доходов решаются без участия населения и люди не чувствуют себя причастными к заботам государства.

В государствах, которые выбрали демократический путь развития и ставят права человека как основу построения общества, вопросы участия граждан в процессах принятия решений строятся на совершенно других принципах. Во первых, государственные программы рассматриваются как удовлетворение приоритетных потребностей общества и их формирование происходит с участием гражданского сектора, причем в самых разных формах. Во вторых, на максимальную высоту поднято понимание гражданина как налогоплательщика и органы государственной и местной власти рассматриваются как поставщики услуг, работа которых финансируется из общего бюджета, сформированного из средств налогоплательщиков. В таких странах, граждане хотят и должны знать, как государство планирует улучшить их жизнь, сколько и как планирует на это потратить средств. И в таких странах государство должно создавать условия по доступу граждан к информации и особенно к бюджетной информации.

Кыргызская Республика, являясь полноправным членом сообщества демократических государств, взяла на себя обязательство обеспечить права и свободы человека. Конституция Кыргызской Республики декларирует право граждан на свободу мысли, выражения своего мнения, свободу слова и печати. Кроме этого каждый гражданин может свободно получать, хранить, использовать информацию и распространять ее письменно, устно или другим способом.

Участие граждан в принятии решении по вопросам формирования и исполнения республиканского и местного бюджетов нашли свое отражение в Законе «Об основных принципах бюджетного права», Законе «О финансово-экономических основах местного самоуправления», ведомственных нормативных документах. Ключевым документом, определяющим права граждан к доступу информации, стал Закон «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики», принятый 28 декабря 2006 г.

Безусловно принятый Закон носил революционный характер для того времени и явился образцом для многих стран СНГ в части обеспечения открытости, гласности и прозрачности в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Статья 20 данного Закона подробно и конкретно перечисляет виды информации, подлежащие обнародованию, в их числе:

- сведения о государственном и местном бюджете;

- перечень и описание услуг, оказываемых государственным органом и органом местного самоуправления;
- любые механизмы или процедуры, с помощью которых граждане и организации могут представить свои суждения или повлиять на формирование политики или исполнение полномочий этих государственного органа и органа местного самоуправления;
- сведения о планах деятельности государственного органа и органа местного самоуправления;
- сведения об исполнении бюджетов государственным органом и органом местного самоуправления;
- сведения о расходовании средств технической помощи (содействия) по проектам и мероприятиям, осуществляемым с участием государственного органа и органа местного самоуправления;

Причем Законом определено не только право доступа, но и механизмы реализации этого права в виде (1) предоставления информации на основании запроса, (2) доступ к материалам через фонды официальной информации (3) непосредственный доступ к открытым заседаниям государственных органов и органов местного самоуправления.

Закон устанавливает уголовную, административную, гражданскую, дисциплинарную и уголовную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение норм действующего законодательства.

Существующая правовая база в достаточной мере обеспечивает реализацию прав граждан, общественных организаций на получение необходимой информации, в том числе по бюджетным вопросам. В полной ли мере население, представители гражданского общества используют предоставленные права? Практика показывает, что первым шагом для реализации прав граждан в отношении открытости и прозрачности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления является проведение широкой пиар кампании в отношении возможностей, которые предоставляет действующее законодательство по доступу к информации. Причем желательно, что бы эта кампания имела свою цель и задачи и была сфокусирована на какой-то конкретной проблеме, а также имела свою целевую группу.

Если более детально проанализировать вопросы доступа населения и гражданского сектора к бюджетной информации, то условно эту потребность можно разделить на следующие направления:

1. Потребность в информации в целом по государственному или республиканскому бюджету, для понимания общей политики государства в той или иной сфере деятельности.
2. Потребность в информации по местному бюджету, как плану финансирования наиболее насущных проблем местного значения.

Как правило, именно вторая потребность является наиболее востребованной, так как касается повседневных забот городского или сельского жителя: состояние дорог, экологии, дошкольного и школьного образования, водоснабжения и много другого. Поэтому в последние годы стали популярны общественные слушания по бюджету, которые проводятся в местных сообществах по вопросам местного бюджета.

Необходимо отметить, что государство сделало решительный шаг к раскрытию информации по исполнению бюджетов, обеспечив открытый доступ к сайту государственного

предприятия Инфо-система при Министерстве финансов КР. Теперь каждый гражданин или общественная организация зайдя на сайт www.portal.infosystema.kg может получить в режиме реального времени информацию, какие расходы были осуществлены министерствами, ведомствами, органами МСУ за те или иные услуги.

Местные органы власти также все чаще используют в своей практике методы доступа граждан к бюджетной информации. Практически в каждом органе МСУ на информационных досках представлены данные по местным бюджетам. Министерство финансов КР требует от органов МСУ при подготовке бюджетов до его утверждения проводить общественные слушания по бюджету для населения.

Вместе с тем, до настоящего времени очень сложно получить информацию по расходам по статье «Прочие», в которых, как правило концентрируются наиболее спорные и закрытые закупки, более того, внутри статьи «прочие» в детальной классификации, также есть статья «прочие», которая как правило практически никогда не поддается раскрытию. Кроме этого вызывает удивление, что некоторые нормативно-правовые акты необоснованно имеют гриф «для служебного пользования», что ограничивает к ним доступ заинтересованных лиц. В частности такой важный документ как Постановление Правительства КР об условиях оплаты государственных и муниципальных служащих, с указанием уровней заработной платы, имеет гриф «для служебного пользования».

Переход на систему подушевого финансирования в системе образования, которая предоставляет права школам самостоятельно управлять финансами, в значительной степени повысило интерес родителей учеников и учителей к школьному бюджету. Набирают популярность проведение слушаний по школьному бюджету, причем эта практика возникла по инициативе в первую очередь самих учителей.

Изменения последних лет в отношении доступа граждан к бюджетной информации были отражены в намерении неправительственных организаций Кыргызстана подписать в Танзании, в г. Дар-Эс-Салам, 18 ноября 2011 года Декларацию о прозрачности, подотчетности и общественном участии в бюджетном процессе.

В Глобальной Ассамблее приняли участие 116 участников из 56 стран мира и 12 международных организаций. Несмотря на то, что форум носил неформальный характер, а участниками его были представители общественных организаций, сам факт подписания Декларации показывает важность и актуальность данной темы в мировом сообществе. Провозглашаемые Декларацией принципы крайне актуальны для Кыргызстана:

Часто граждане, и особенно представители самых уязвимых групп населения, исключены из процесса принятия решений в сфере государственного бюджета. Мы считаем, что изменить это положение вещей одновременно необходимо и возможно. Для этого требуется следовать следующим главным принципам:

- Государственные бюджеты должны быть прозрачными. Вся информация о том, как формируются, распределяются, расходуются и учитываются государственные средства, должна своевременно предоставляться широкой общественности в полном объеме доступным образом.
- Бюджетные процессы должны предоставлять всем гражданам широкие возможности для реализации их права на получение информации о государственных финансах, а также права участвовать в процессе принятия решений и влиять на все решения, связанные с формированием государственных средств, распределением и управлением ими.

- Бюджеты должны формироваться и расходоваться эффективно, результативно и справедливо, максимально способствуя борьбе с бедностью и достижению социального равенства.
- Бюджетная информация должна быть точной и основываться на известных общественности оценках. Она должна подтверждать факт расходования государственных средств на те приоритетные направления, для которых они и были выделены, тем самым сокращая возможности для увода средств, коррупции и неэффективного управления.
- Бюджеты должны быть полными – они должны охватывать все государственные доходы и расходы вне зависимости от их происхождения, включая международную помощь, полугосударственные фонды, а также управление внутренним и внешним долгом.
- Бюджеты должны быть устойчивыми: они должны обеспечивать использование государственных средств для достижения общих целей в долгосрочной перспективе – для нынешнего и будущего поколений.
- Отчеты об исполнении бюджетов должны регулярно и последовательно предоставляться всеми уровнями правительства.
- Бюджеты должны быть объектом постоянного мониторинга, контроля и должны быть подотчетны законодательной власти, органам внутреннего и внешнего аудита, СМИ и гражданам.

Мы призываем:

Все правительства – национальные и региональные:

- Признать право на доступ к информации в целом и на доступ к бюджетной информации, в частности; законодательно закрепить его, ввести в действие и обеспечить его реализацию;
- Активно вовлекать граждан и другие заинтересованные стороны в определение бюджетных приоритетов, в том числе для полугосударственных фондов и фондов, формируемых за счет неналоговых отчислений, на как можно более ранних стадиях и с максимальным вовлечением общественности,
- Своевременно публиковать и публично обсуждать, по меньшей мере, восемь ключевых бюджетных документов: добюджетное заявление, проект бюджета, предложенный исполнительной властью, утвержденный бюджет, гражданский бюджет, текущие отчеты об исполнении бюджета, полугодовой отчет, годовой отчет, а также аудиторский отчет;
- Всесторонне отчитываться обо всех потоках государственных финансовых средств и о деятельности всех государственных финансовых институтов, включая даже те из них, которые формально находятся вне бюджетного процесса;
- Включать в бюджетную документацию и в бюджетные процессы информацию обо всех ресурсах (независимо от их происхождения), использовавшихся для реализации государственной налоговой и экономической политики;
- Обеспечить независимость законодательной ветви власти и органов финансового контроля от правительства и предоставить им достаточные ресурсы для повышения их потенциала и, следовательно, для эффективного выполнения ими надзорных функций.
- Публиковать и распространять бюджетную информацию в легком и доступном формате всеми возможными способами, включая цифровые открытые форматы данных, через интернет, публичные библиотеки, информационные центры и т.д.

Законодательной ветви власти:

- Нарастивать свой потенциал, чтобы исполнять свои конституционные обязанности – прежде всего, представляя интересы народа, а не свои собственные и не правительства;
- Предпринимать все возможные меры для обеспечения значимого и широкого участия всех граждан в принятии бюджетных решений и в процессе реализации бюджета через общественные слушания и обращения;

- Требовать у правительства отчета о полученных доходах и осуществленных правомерных или неправомерных расходах.

Государственным органам финансового контроля:

- Нарращивать свой потенциал для реализации своих надзорных функций, обеспечивая подотчетность правительства в вопросах использования государственных ресурсов;
- Работать рука об руку с организациями гражданского общества при осуществлении социального аудита;
- Тесно сотрудничать с гражданским обществом и законодательной ветвью власти при разработке принципов осуществления государственных расходов, включая относящиеся к деятельности полугосударственных фондов и фондов, формируемых за счет неналоговых отчислений, с целью выявления, разоблачения и предотвращения некорректного использования государственных средств;
- Проводить полностью независимый аудит деятельности правительства и требовать у правительства отчета о формировании и использовании государственных средств в соответствии с утвержденным государственным бюджетом;
- Обеспечивать полный учет всех государственных фондов, включая внебюджетные, для полного исполнения своей функции обеспечения подотчетности