

2.3 Технология общественного участия в бюджетном процессе

Общественное участие в бюджетном процессе - это непрерывный процесс взаимодействия гражданского общества и органов власти, в основе которого лежат переговоры по поводу реализации законных прав, а также интересов граждан и социальных групп в бюджете.

Технология общественного участия в бюджетном процессе – это совокупность последовательно осуществляемых действий и процедур, в результате которых реализуются запланированные усилия по вовлечению граждан в процесс принятия бюджетного решения. Эффективным общественное участие можно считать тогда, когда озвученные в его ходе общественностью проблемы входят в повестку работы лиц принимающих решения по бюджету, а артикулированные потребности определенных социальных групп учитываются при принятии бюджетных решений. Чем правильнее выбран уровень и форма общественного участия и организовано взаимодействие, тем больший эффект можно получить от общественного участия в бюджетном процессе.

Общественное участие в бюджетном процессе может проходить в различных формах:

1. Организация отдельных общественных слушаний по проблемам.
2. Создание системы регулярных общественных обсуждений проблем, в т.ч. в форме общественных палат (советов).
3. Участие в открытых депутатских (исполнительной власти) слушаниях.
4. Делегирование представителей в принимающие решения (или проводящие конкурсы, или консультативные) комиссии и советы органов власти (экспертные, “общественные” и т.п., в “рабочие группы”, в “общественные помощники”, в “советники”), и их участие в рассмотрении и решении проблем.
5. Независимый анализ по отдельной проблеме (в т.ч. в форме “общественной экспертизы”), предложенный властям и опубликованный.
6. Отдельные публикации в СМИ по проблемам (в т.ч. “интерактивные дебаты”).
7. Кампания в СМИ по проблемам (в т.ч. ведение постоянной рубрики).
8. Предложение властям проектов нормативно-правовых актов, программ и т.п.
9. Письма депутатам и представителям исполнительной власти с обращениями.
10. Сбор подписей под обращениями к депутатам и представителям исполнительной власти по проблемам.
11. Инициирование и использование результатов социологических исследований, выявляющих общественное мнение и интересы избирателей, для влияния на решение проблем властью.
12. Использование общественных приемных, “горячих телефонов”.
13. Использование законных прав на выражение мнений, проведение пикетов, митингов, шествий, демонстраций, инициирование и проведение собраний, сходов граждан, издание и распространение информационных материалов, брошюр, газет, листовок, плакатов, социальной рекламы и т.п.
14. Обращение в контрольные и правоохранительные органы.
15. Инициирование и участие в судебных процессах (в т.ч. в качестве общественных представителей).
16. Участие НКО в реализации финансируемого из бюджета заказа (социального заказа, социального гранта).

17. Использование кампаний по выборам и референдумам для косвенного влияния на решение проблем и характер отношений с властью.
18. Вовлечение представителей властей в деятельность общественных организаций, в т.ч. собрания, конференции, семинары, наблюдательные советы и т.п. (в соответствии с законами и т.п. нормами, а также с уставами этих организаций).
19. Содействие повышению квалификации депутатов и представителей исполнительной власти.
20. Разовые коалиционные действия (контакты, обмен информацией, взаимное содействие повышению квалификации и координация действий) различных групп общественности и формирование устойчивых коалиций при воздействии на власть по отдельной проблеме.

Общественные слушания как форма общественного участия

Одной из наиболее структурированных и формализованных консультативных форм непосредственного участия граждан в управлении на территории являются общественные слушания.

Общественные слушания можно определить как подготовленное и проведенное в соответствии с ранее принятым данным Положением собрание граждан, на которое приглашены представители органов власти и СМИ и на котором приведены факты и высказаны мнения по обсуждаемой проблеме и рассмотрены рекомендации для органов власти по ее решению.

Цель общественных слушаний - информирование общественности, свободное обсуждение различных точек зрения на проблему и выработку компромиссных, взаимоприемлемых решений, влияние на формирование общественного мнения по обсуждаемой проблеме; влияние на действия граждан и организаций по обсуждаемой проблеме; влияние на решения органов власти по обсуждаемой проблеме.

Общественные слушания предполагают четкую фиксацию темы обсуждений, обязательное распространение предварительной информации, доступность документированной информации по обсуждаемой теме, составление итогового документа – как отражающего согласие участвующих сторон, так и фиксирующего разногласия.

Для подготовки общественных слушаний целесообразно провести специальный подготовительный тренинговый семинар для представителей некоммерческих организаций (участников слушаний) и органов власти. На семинаре могут рассматриваться основные теоретические вопросы общественного участия, концепция прикладного бюджетного анализа, участники смогут смоделировать некоторые формы общественного участия, а также непосредственно подготовиться к предстоящим слушаниям: определить приоритетные темы, проанализировать проблемы, сформулировать предложения.

Темой обсуждения на общественных слушаниях могут быть любые проблемы, которые затрагивают права и интересы граждан и организаций на территории, и решение которых находится в компетенции органов власти территории. Вопросы бюджетного процесса могут обсуждаться на любом его этапе.

Общественные слушания организует Оргкомитет, учрежденный группой граждан и организаций, согласовавших его состав, тему и задачи слушаний.

Подготовка и проведение общественных слушаний осуществляется Оргкомитетом в соответствии с действующим законодательством, настоящим Положением и согласованными учредителями темой и задачами на основе партнерских отношений с гражданами, организациями, СМИ и органами власти.

Все обеспечение подготовки и проведения слушаний осуществляется путем добровольного безвозмездного предоставления Оргкомитету ресурсов гражданами, организациями и органами власти.

К участию в общественных слушаниях приглашаются и информируются об их итогах все заинтересованные в их соответствующей теме общественные группы, СМИ и представители органов власти, в компетенцию которых входит решение обсуждаемых проблем. Итоговая информация предоставляется всем желающим.

Этапы организация проведения общественных слушаний

Подготовка общественных слушаний

Решением Оргкомитета утверждается тема слушаний.

Оргкомитет привлекает к подготовке партнеров из общественных и иных организаций, органов власти и СМИ, экспертов и иных лиц.

Решением Оргкомитета окончательно утверждаются:

- название слушаний (по согласованной теме);
- темы основных докладов (разделов слушаний);
- проект программы;
- дата, время и место проведения;
- принципы и формы приглашения участников;
- план подготовки, обеспечения, проведения и подведения итогов общественных слушаний с указанием источников ресурсов и ответственных;
- тексты приглашений всем участникам, в т.ч. представителям органов власти и СМИ;
- анонсирующее сообщение для прессы
- по возможности, размещение предварительных материалов в сети Интернет.

На основе принятых решений и материалов Оргкомитет готовит доклады и основные выступления, итоговые материалы, информирует и приглашает участников, власти и СМИ, готовит помещения, реализует имеющиеся у него и его партнеров возможности информировать граждан и их организации о предстоящих слушаниях.

Оргкомитет и его партнеры стремятся обеспечить принятие решений и действия органов власти и их представителей по содействию в подготовке и проведении слушаний (в т.ч. путем предоставления помещения с высоким статусом и информировании о предстоящих слушаниях граждан), а также участия в них представителей высокого ранга и готовности к рассмотрению их итогов на предмет учета в решениях и действиях органов власти.

Оргкомитет утверждает ведущего и его заместителя, программу и временной регламент, раздаточные материалы и проект итогового документа слушаний.

Проведение общественных слушаний

Оргкомитет обеспечивает готовность помещения, прием участников, представителей властей и СМИ.

Назначенный Оргкомитетом ведущий (а в случае необходимости – его заместитель), поздоровавшись и представившись, открывает и ведет слушания, следит за соблюдением программы, временного регламента и порядком в зале.

При открытии слушаний ведущие кратко информирует о теме и названии слушаний, об учредителях, Оргкомитете и его партнерах по организации слушаний, о составе участников, программе, временном регламенте и порядке слушаний.

Ведущий, в соответствии с программой, предоставляет слово докладчикам, основным выступающим, предварительно записавшимся на выступления в прениях, организует (в рамках выделенного в программе времени) процедуру справок, ответов на вопросы по каждому докладу и, по возможности, каждому такому выступлению в прениях.

При наличии времени, ведущий организует выступления в прениях без записи в порядке “живой очереди” (без вопросов, справок и комментариев к ним).

При необходимости ведущий предоставляет слово для приветствия (вне программы) представителям органов власти.

По выполнении программы (или истечении отпущенного времени) ведущий прекращает выступления, организует ознакомление с проектом итогового документа, подготовленного Оргкомитетом, а также иных проектов и проводит по ним голосование.

Решение принимается простым большинством голосов присутствующих.

При закрытии общественных слушаний ведущий кратко напоминает их тему и название, учредителей, Оргкомитет и его партнеров по организации слушаний, состав участников, а также произносит необходимые благодарности участникам и всем оказавшим помощь, провозглашает слушания закрытыми, прощается и просит освободить помещение.

В случае ведения стенограммы и решения Оргкомитета о процедуре ее сверки выступавшими, ведущий напоминает, каким образом, где и когда выступавшие могут ознакомиться со своей стенограммой и внести исправления.

Подведение итогов общественных слушаний

Итоговый документ общественных слушаний имеет рекомендательный характер и может быть адресован органам власти территории или ее части, вышестоящим органам власти, а также организациям, предприятиям и учреждениям, гражданам и их объединениям.

При создании редакционной комиссии, ею в течение 3 дней либо принимается текст итогового документа слушаний в целом, либо она ликвидируется, и итоговый документ используется в том виде, какой был принят на слушаниях.

В случае ведения стенограммы и решения Оргкомитета о процедуре ее сверки выступавшими, им предоставляется возможность ознакомиться со стенограммой своего выступления и внести исправления.

По окончании слушаний подготавливается и утверждается Оргкомитетом и распространяется сообщение для прессы по итогам проведения слушаний (включая информацию по итоговому документу), а также соответствующие сообщения для:

- учредителей;
- партнеров;
- участников и всех, приглашавшихся на слушания;
- органов власти;

▪ СМИ.

Итоговые материалы (включая стенограмму и приложенные материалы) размещаются в общедоступных местных библиотеках и, по возможности, в сети Интернет.

Оргкомитет в течение недели рассылает или предоставляет учредителям, партнерам, участникам, органам власти, СМИ, библиотекам следующие материалы слушаний:

- анонсирующее сообщение для прессы;
- сведения об учредителях, Оргкомитете и его партнерах;
- программа и временной регламент;
- список участников, в т.ч. представителей органов власти и СМИ;
- итоговый документ (или проект, если не принят “в целом”);
- приложенные выступавшими материалы (если прилагали);
- сообщение для прессы по итогам проведения слушаний;
- стенограмму (если велась).

Оргкомитет, его учредители и партнеры, участники общественных слушаний и заинтересованные лица и организации применяют все законные меры для учета итогов общественных слушаний в деятельности органов власти, в т.ч. путем информирования о них, разъяснения их содержания и оснований для их формирования (включая уровень влияния заинтересованных групп, проведенной аналитической работы и квалификации экспертов).

Практика проведения общественных слушаний показала, что бюджетные слушания, как форма вовлечения жителей в обсуждение местных проблем, в плане организации является более сложной задачей, чем круглые столы. Несмотря на малую стоимость мероприятия в денежном выражении (как правило, средства нужны на подготовку материалов для участников, а помещение могут предоставить органы власти, в крайнем случае, – общественные палаты, иные НКО, ВУЗы), слушания требуют от инициаторов значительных организационных и информационных ресурсов. Немаловажным является практический опыт взаимодействия с органами власти и СМИ; экспертная база, которой располагает НКО для подготовки к слушаниям. Часто успех слушаний для всех их участников зависит от профессионализма модератора (ведущего). Лишь при условии полного учета всех перечисленных факторов удастся сделать слушания по бюджету значимым событием в своем регионе (городе).

При организации общественных слушаний следует учитывать, что в большинстве случаев на региональном и местном уровне наблюдается слабый интерес представителей законодательной власти и муниципальных советов к общественным слушаниям. (Депутаты либо плохо представляют себе свою миссию, либо не связывают свое последующее переизбрание с постоянным отстаиванием интересов избирателей, которое требует непрерывного диалога с общественностью, к форме общественного участия “общественные слушания” относятся скептически, в основном, потому что не знакомы с ее предназначением, возможными результатами).

Отсутствие большого интереса к общественным слушаниям со стороны органов исполнительной власти и муниципального управления, может быть продиктовано тем, что они боятся предстать перед общественностью своего рода “мальчиками для битья”.

Поэтому результативность общественного участия напрямую зависит от соответствующих способностей и мотивации двух основных участников

процесса – организаций Третьего сектора и органов власти (либо МСУ), они в равной степени ответственны за установление диалога. Следует также учитывать, что власть субъективно может быть не заинтересована открывать двери общественным инициативам в бюджетном процессе, по нескольким основным причинам:

- низкая квалификация НКО (мнение общественности по такой специфической теме, требующей высокого уровня компетентности и подготовки, как бюджет, для сотрудников исполнительной власти не является значимым);

- неконструктивность поведения (некоммерческим организациям привычнее и проще либо критиковать власть за хроническое невнимание к социальным проблемам, не предлагая осмысленных альтернатив политики, либо раз за разом выпрашивать средства на свои идеи и проекты);

- возможно, пока основная проблема – противодействие власти попыткам НКО поставить политику под контроль общества и подчинить ее интересам жителей.

С другой стороны, причиной пренебрежительного отношения власти к НКО может быть определенная незрелость самих организаций Третьего сектора, их неготовность вести содержательный, грамотный диалог с властью по отстаиванию интересов своих социальных групп.

Негативным следствием такого набора факторов является неверие НКО в собственные возможности добиться каких-либо результатов через участие в бюджетном процессе – “нас все равно не услышат”. Такая установка сковывает активность даже тех организаций, которые по своему потенциалу могли бы действительно включиться в обсуждение вопросов социально-экономического развития своих территорий, и способствует закрытости, непрозрачности процессов принятия бюджетных решений. Препятствием использования формы “общественные слушания” может стать низкая активность НКО. Мотивация к общественному участию повышается, когда НКО видит возможность получения финансовых средств на свои уставные цели, что осуществимо через муниципальный грант и/или социальный заказ.

Таким образом, проблемы эффективного общественного участия в бюджетном процессе могут возникнуть из-за взаимосвязанных серьезных недостатков в образе мышления и деятельности обоих названных партнеров: как некоммерческих организаций, так и органов власти. Эти и другие проблемы при организации общественных слушаний еще раз подтверждают актуальность экспертного сопровождения мероприятий, а также концентрации внимания на тщательном методическом обеспечении.

Если в регионе (городе) существующая на сегодняшний день практика общественного участия в бюджетном процессе еще весьма слабо развита, и представляет собой скорее набор «прецедентных» мероприятий, чем устойчивые формы взаимодействия общества и власти. Ее следует рассматривать как первый опыт включения общественности в бюджетную сферу, как предпосылку для организации общественных слушаний.