

4. Российский опыт по повышению прозрачности и общественному участию в бюджетном процессе

Изложенные выше методические основы повышения прозрачности и подотчетности в бюджетной сфере были реализованы в программе Санкт-Петербургского Центра “Стратегия” “Прозрачный бюджет” в 1998-2004 г.г.

Цели данной программы – развитие общественного участия в бюджетном процессе на уровне муниципальных образований и субъектов федерации, а также содействие в реализации подобных инициатив путем оформления накопленного опыта в методические рекомендации и документы, сопровождающие каждый этап работы. Программа осуществлялась в Санкт-Петербурге, Мурманске, Петрозаводске, Великих Луках, Пскове, Самаре, Новосибирске, Южно-Сахалинске, Калининграде, Ленинградской области.

В рамках программы были решены следующие основные задачи:

- разработаны “стандарты” прозрачности, учитывающие российскую специфику;
- проведена оценка и анализ прозрачности бюджетного процесса и общественного участия;
- расширены практики общественного участия;
- развит прикладной бюджетный анализ;
- организовано обучение лидеров некоммерческих организаций и экспертов в предметной области общественного участия и бюджетного анализа;
- создано информационное обеспечение проекта и других групп, работающих с бюджетами российских городов и субъектов Российской Федерации.

Оценка и анализ прозрачности бюджетного процесса и общественного участия проводилась:

- на уровне муниципального образования (города Мурманск, Петрозаводск, Великие Луки);
- на уровне субъекта РФ (Новосибирская, Самарская, Псковская, Сахалинская, Калининградская, Ленинградская области, Санкт-Петербург).

В 2002-2004 г.г. продолжалось внедрение социальной технологии «Прозрачный бюджет» в регионах России. Для достижения данной цели и обеспечения устойчивости результатов бюджетной работы были поставлены и успешно выполнены следующие четыре основные задачи:

1. Развитие прикладного бюджетного анализа.
2. Создание Школы прикладной бюджетной работы для обучения независимых экспертов, лидеров НКО и представителей органов власти и управления.
3. Мониторинг бюджетной работы в регионах России с акцентом на территории, где ранее осуществлялся проект.
4. Информационное обеспечение проекта и других групп, работающих с бюджетами территорий.

По материалам бюджетов всех регионов программы были осуществлен прикладной бюджетный анализ (в виде развернутых докладов или бриф-анализов).

- подготовлены и апробированы 4 экспертные работы методического характера.

В 2000-2001 гг. по инициативе и при организационной, методической, экспертной поддержке Центра «Стратегия» прошли общественные слушания по вопросам бюджета в городах Санкт-Петербург, Петрозаводск, Великие Луки, Самара, Мурманск, Псков. Круглые столы по бюджетным проблемам состоялись в Южно-Сахалинске и Новосибирске.

В 2001-2002 г.г. и в дальнейшем упор был сделан на участие экспертов программы в обсуждении бюджетных решений в органах власти (Санкт-Петербург, Новосибирск).

Основные результаты проекта СПб гуманитарно-политологического центра «Стратегия»:

- Подготовлены, изданы и распространены 33 текста анализа бюджета в семи регионах, из них 9 текстов в Санкт-Петербурге. Данная работа позволила инициировать общественную дискуссию вокруг проблем бюджетного процесса, выявить наиболее социально важные причины, требующие общественного участия и повышения прозрачности бюджета, включить НКО в подготовку, обсуждение и реализацию отдельных бюджетных решений
- Распространены 32 бриф-анализа бюджета.
- Методикой ПБА овладели 27 экспертов из регионов России.
- Разработаны, изданы и распространены «Методические рекомендации по освоению и продвижению социальной технологии «Прозрачный бюджет». Методические рекомендации предназначены для НКО, инициирующих освоение и продвижение социальной технологии, а также для тех, кто интересуется проблемами разработки и реализации социальной технологии в России, включая представителей НКО, властных структур научного сообщества
- Разработан, издан и распространен «Словарь по бюджетной работе». Данное издание включает в себя более 50 терминов, наиболее часто используемых в бюджетном процессе в России. Книга рассчитана на депутатов и служащих органов власти, начинающих свою работу с бюджетом; представителей НКО, а также заинтересованных граждан.
- Реализованы конкретные акции прикладных бюджетных групп на территориях проекта по общественному участию в бюджетном процессе (общественные слушания, выступления экспертов в СМИ, участие НКО в совещательных структурах при органах власти, подготовка и осуществление мероприятий в рамках целевых программ и т.д.).
- Осуществлены анализ развития прикладной бюджетной работы в России и выполнена оценка перспектив расширения общественного участия.
- Опубликован и распространен «Анализ прозрачности бюджетного процесса и общественного участия в регионах проекта».
- Издана и распространена книга «Городские жители и власти – на пути к сотрудничеству: бюджет, который можно понять и на который можно влиять» «История успеха».
- 130 человек обучены технологии внедрения социальной технологии «Прозрачный бюджет». Созданы предпосылки для самостоятельного участия обученных активистов в бюджетном процессе
- Проведен мониторинг общественного участия и повышения прозрачности бюджета в регионах- участниках проекта и федеральных округах России в регионах-участниках проекта и федеральных округах – потенциальных «потребителей» социальной технологии «Прозрачный бюджет».
- Создан информационный ресурс для бюджетных групп www.transparentbudget.ru

К числу наиболее важных результатов проекта, имеющих определяющее значение в продвижении технологии «Прозрачный бюджет» в регионах России, следует отнести:

- методическая регламентация и стандартизация приемов и процедур освоения и продвижения социальной технологии «Прозрачный бюджет», что позволяет ее многократно применять и тиражировать на региональном и местном уровнях, в том числе вне рамок проекта. По существу, в России это первый опыт методического обеспечения в сфере социальных технологий;
- образовательный модуль Школы прикладной бюджетной работы, основанный на «обучении действием» с использованием преимущественно активных методов обучения взрослых, где основной организационной формой являются семинары-тренинги. Этот модуль может быть также многократно тиражирован в регионах и МО при наличии ресурсов и тренеров соответствующей квалификации;
- создание в рамках проекта межрегионального экспертного сообщества, члены которого имеют высокий профессиональный уровень в вопросах экономической, социальной, бюджетной политики, владеют информацией по конкретной территории в данной области. Свидетельством потенциала экспертов, уровня исследований, проведенных в рамках проекта, в России является факт успешной защиты экспертами двух кандидатских и одной докторской диссертации (экономические науки) и двух кандидатских диссертаций (политические науки);
- созданы сети как системы, связывающие НКО с властью и НКО внутри третьего сектора, основанные на базе общих интересов для выработки решений в области бюджетной политики, освоения и продвижения социальной технологии «Прозрачный бюджет» путем обмена ресурсами (информационные, интеллектуальные, организационные, финансовые) на основе принципа «равноправия» и согласования правил коммуникаций.

Все мероприятия проекта способствовали сетевому сотрудничеству некоммерческих организаций в регионах-участниках проекта, межрегиональным контактам, а также межсекторному взаимодействию.

Полученные результаты по отдельным технологиям рассмотрены на примере технологии оценки прозрачности (см. Приложение 5).

Опыт Центра «Стратегия», в том числе и по методическому обеспечению данной деятельности, аккумулирован в публикациях, подготовленных в рамках проекта «Прозрачный бюджет» (приложение 1).

Отдельно следует выделить технологии внесения законодательных инициатив, направленных на повышение бюджетной прозрачности.

В этой области в рамках программы «Прозрачный бюджет» эксперты Центра «Стратегия» в 2001-2002 гг. принимали участие в разработке следующих проектов нормативно-правовых актов:

- проект закона Санкт-Петербурга «О показателях финансового положения Санкт-Петербурга, подлежащих обязательному опубликованию»;
- проект распоряжения губернатора Санкт-Петербурга «Об информационном сопровождении бюджетного процесса в Санкт-Петербурге»;

- проект распоряжения губернатора Санкт-Петербурга “О мерах по обеспечению доступности для общественного контроля финансовой деятельности учреждений образования”;
- проект распоряжения губернатора Санкт-Петербурга “Об утверждении типовых форм финансовой отчетности для бюджетных учреждений и некоммерческих организаций, оказывающих услуги населению за счет средств бюджета Санкт-Петербурга”

Анализ освоения и продвижения социальной технологии «Прозрачный бюджет» в регионах России выявил следующие позитивные результаты и проблемы.

Позитивные результаты

- проект инициировал в регионах процесс повышения прозрачности и развития общественного участия;
- как результат реализации проекта идея «прозрачности» и общественного участия осознается представителями власти и НКО в большинстве регионов;
- заложены основы коммуникаций партнерских отношений «власть-НКО» в бюджетном процессе;
- в результате образовательных семинаров: повысился профессионализм лидеров общественных организаций в области бюджетной политики; вырос уровень обоснованности проектов НКО; расширилось число НКО, участвующих в бюджетном процессе;
- законодательные инициативы, инициированные в рамках проекта, содействовали повышению прозрачности;
- улучшилась информированность населения и общественности;
- в большинстве регионов сформировалось экспертное сообщество из числа научных работников и представителей власти.

Проблемы

- недостаточная развитость в целом Третьего сектора, отсутствие его консолидации и, как следствие, неспособность стать влиятельным фактором публичной политики;
- неравномерное распределение по территории потенциала НКО;
- недостаточно активная информационная политика в рамках проекта, включая сотрудничество со СМИ (за исключением Мурманской области);
- политизированность власти и СМИ в бюджетных вопросах;
- созданные по инициативе власти общественные советы ассоциируются с властью и не пользуются доверием у НКО;
- не сформирована законодательная база для активного участия НКО в бюджетном процессе;
- неразвитость диалога с исполнительной властью;
- противостояние городской (столичной) и областной власти;
- готовность власти к межсекторному взаимодействию выше, чем в целом в Третьем секторе (например, Республика Карелия);
- недостаток квалифицированных экспертов из Третьего сектора (например, СПб);
- нехватка общественных лидеров - потенциальных проводников идеи общественного участия в бюджетном процессе (например, Ленинградская обл.).

Можно прогнозировать, что вне рамок проекта процесс повышения прозрачности будет в большинстве регионов развиваться, но с различной степенью интенсивности в зависимости от следующих условий:

- наличие активных лидеров НКО;
- «преемственность» идеи прозрачности при смене власти;
- финансовые ресурсы;
- развития политической системы и усиление ее влияния на общественную жизнь.

Отдельно следует выявить нормативно-правовое обеспечение. Хотя требования прозрачности и общественного участия и не закреплены юридически в действующих законодательных актах, в регионах в последнее время активно разрабатываются нормативные документы и создаются новые организационные формы, направленные на расширение общественного участия в бюджетном процессе. Так, в Республике Карелия создана постоянно действующая инициативная группа по общественному участию в бюджетном процессе на территории Республики Карелия, планировалось создание Общественного центра бюджетной политики Республики Карелия, разрабатывается Концепция общественного участия в процессе принятия управленческих решений, в г. Петрозаводск предусматривается участие общественности в принятии управленческих решений, в том числе и в бюджетной сфере. В июне 2000 г. в Устав Самарской области были внесены дополнения, наделяющие региональные общественные организации правом законодотворческой инициативы. В Сахалинской области и других регионах созданы Общественные палаты, что свидетельствует в пользу того, что власть готова на диалог с Третьим сектором. Таким образом, в регионах набирает силу тенденция повышения прозрачности и расширения общественного участия в бюджетном процессе.