

Введение

Проблема прозрачности действий власти на любом уровне сегодня особенно актуальна, поскольку прозрачность – основное условие открытости решений властных структур, становления демократии.

Тенденции открытости и прозрачности государственного управления характерны и для стран с устойчивой демократией и для тех, где сравнительно недавно начались демократические преобразования. Такие тенденции проявляются, прежде всего, в бюджетной сфере, так как бюджет во всех странах – основной политический и финансовый инструмент государственной политики.

Проблема прозрачности бюджета уходит своими истоками в историю парламентаризма. Однако и современная практика большинства стран в бюджетной сфере не отвечает требованию прозрачности, если имеет место монополия исполнительной власти на участие в бюджетном процессе; ограничены полномочия законодательной власти при обсуждении бюджета и внесении поправок; ограничена информация для оценки эффективности исполнения бюджета, а общественность принимает слабое участие в бюджетном процессе. Поэтому обеспечению прозрачности при продвижении бюджетных реформ во многих странах уделяется существенное внимание.

Можно выделить три основных типа субъектов, иницирующих развитие прозрачности бюджетного процесса: международные финансовые институты (цель – финансовая прозрачность), национальные и региональные правительства (цель – повышение прозрачности в ходе реформирования бюджетной системы, включая более широкое информирование общественности), институты гражданского общества (цель – повышение прозрачности и активизация общественного участия). С позиций последнего подхода бюджетный процесс можно рассматривать как поле межсекторного взаимодействия, расширение которого происходит за счет развития общественного участия.

Национальные и региональные правительства в большей или меньшей степени решают проблемы прозрачности бюджетного процесса, хотя правовые основы существенно различаются. Лидерами в этой области, первыми, принявшими соответствующие законодательные акты, является Австралия (Закон о финансовом администрировании и аудите, 1985) и Новая Зеландия (Закон об общественных финансах, 1989). В США первоначально закон, продвигающий идею прозрачности бюджета и бюджетного процесса, был принят на федеральном уровне – Закон о работе и результатах правительства (1993 г.), а затем на уровне штатов – Закон о подотчетности правительства (штат Флорида 1994 г.), Закон об основных достижениях (штат Техас, 1995 г.), Закон штата Орегон о раскрытии результатов (1997 г.). В Канаде – наоборот – первоначально на региональном уровне, а затем на федеральном (Закон о бюджетной прозрачности и бюджетной подотчетности, 2001 г.).

В России проблемы повышения прозрачности решаются при реформировании бюджетной системы на федеральном и региональном уровнях (пример реформы финансовой системы в Санкт-Петербурге), а также при повышении открытости социально-экономической политики, когда социальные цели провозглашаются главными целями развития территории (пример Республики Карелия). Повышение прозрачности здесь осуществляется, в том числе, и путем лучшей информированности населения о бюджетном процессе и бюджете (цели бюджетной политики, направления бюджетных расходов, социальные программы, финансирование из бюджета и т.д.).

Зачем нужна прозрачность бюджетного процесса?

Интерес в повышении прозрачности бюджета и бюджетного процесса могут иметь как международные финансовые институты, представители законодательной и исполнительной властей, так и население и, главным образом, социально активная часть граждан, объединяющаяся в некоммерческие организации и представляющая интересы в бюджетном процессе определенных групп населения. Хотя интересы различных субъектов, а, следовательно, и цели, могут быть разнонаправленными (макроэкономическая стабильность, обоснованность кредитов, выборный процесс, повышение инвестиционной привлекательности, уменьшение коррупции, контроль за расходованием бюджетных средств, получение средств из бюджета и т.д.), общий вектор повышения прозрачности способствует реализации следующих задач:

- прозрачность позволяет каждому члену общества понимать язык бюджета и его цифры, видеть на какие цели и насколько эффективно расходуются налоги, которые он платит, что способствует повышению собираемости налогов, составляющих основу доходной части бюджета;

- прозрачность создает условия для общественного обсуждения и позволяет реализовать право общественности на информацию о бюджете и учет ее точки зрения в конечных решениях по бюджету (приоритеты, распределение ресурсов и т.д.);

- прозрачность повышает ответственность исполнительной власти за разработку и исполнение бюджета, поскольку усиливается возможность контроля со стороны законодательной власти и общественности за качеством принимаемых по бюджету решений и его исполнением;

- прозрачность создает предпосылки для контроля за целевым расходованием средств бюджета;

- прозрачность повышает доверие населения и институтов гражданского общества к власти, что создает предпосылки для общественного согласия;

- прозрачность и общественное участие содействуют повышению эффективности расходования бюджетных средств и социальной политики, формированию системы профильного взаимодействия государства и НКО;

- прозрачность – предпосылка макроэкономической и финансовой стабильности в стране, т.к. быстрее могут быть сделаны необходимые изменения для предотвращения развивающегося кризиса;

- прозрачность делает политику национального и регионального правительства более открытой для мирового сообщества, что повышает инвестиционную привлекательность страны и ее регионов и способствует росту инвестиций в экономику;

- прозрачность бюджета сужает поле возможностей для коррупционных сделок и соглашений и, таким образом, способствует снижению коррупции.

Глобализация, усилившая взаимозависимость национальных экономик, повысила внимание международных финансовых институтов к прозрачности финансовых процессов, а азиатский кризис наглядно показал, что если бы был широкий доступ к информации о состоянии финансовых рынков этих стран и финансовой политики, то это позволило бы включить соответствующие регулирующие механизмы, смягчающие кризис. Как следствие, был сделан первый шаг на пути формализации требований прозрачности: 16 апреля 1998 года Международный Валютный Фонд (МВФ) опубликовал «Кодекс надлежащей практики применительно к прозрачности в налогово-бюджетной сфере» и обратился к государствам – членам МВФ с призывом провести его в жизнь. Принципы и практика, изложенные в Кодексе, выработаны на основе опыта налогово-бюджетного управления в государствах-членах. Кодекс МВФ носит рекомендательный характер, ограничен рамками финансовой политики, адресован, прежде всего, правительствам

государств-членов МВФ и не рассматривается проблема общественного участия в бюджетном процессе.

Повышение прозрачности бюджетного процесса может быть инициировано не только финансовыми институтами или властью (совершенствование бюджетной системы), но и извне – институтами гражданского общества. Так в Южной Африке, где в бюджетном процессе участие законодательной власти и общественности незначительно, Институт в поддержку демократии Южной Африки и Международный бюджетный проект Центра бюджетных и политических приоритетов, расположенный в Вашингтоне, предложили более широкий подход к проблеме прозрачности, объединив проблемы прозрачности бюджета и общественного участия. В России именно такая инициатива лежит в основе программы Санкт-Петербургского Центра «Стратегия» «Городские жители и власти – на пути к сотрудничеству: бюджет, который можно понять и на который можно влиять», реализованной в 1998-2004 г.г.

Суть прозрачности бюджета и бюджетного процесса определяется не только доступностью информации для общественности. Прозрачность является необходимым условием общественного участия, но не достаточным. Прозрачность бюджета, будучи инструментом развития демократии, в свою очередь зависит от ее зрелости, т.е. готовности и способности населения и институтов гражданского общества осуществлять общественный контроль прозрачности бюджетного процесса и участвовать в принятии решений по вопросам бюджетной политики, отстаивая интересы территориального сообщества.

Данное учебное пособие подготовлено авторами с учетом международного опыта и опыта реализации социальной технологии «Прозрачный бюджет» в регионах России. Социальная технология «Прозрачный бюджет» рассматривается как комплекс методически обоснованных действий, правил, процедур, которые позволяют независимым специалистам и некоммерческим организациям осуществлять общественное участие в бюджетном процессе с целью повышения его эффективности.

Цель учебного пособия – обосновать сущность и содержание социальной технологии «Прозрачный бюджет» и регламентировать методические приемы и процедуры освоения и продвижения данной технологии.

В учебном пособии:

- рассмотрены сущность и структура социальной технологии «Прозрачный бюджет»;
- обоснована данная технология как инновация, инициируемая НКО;
- даны методические рекомендации по основным (технология оценки и анализа прозрачности бюджетного процесса; технология прикладного бюджетного анализа и технология общественного участия) и обеспечивающим (образовательные технологии и технология внесения законодательных инициатив) технологиям;
- предложена организационная схема освоения и продвижения социальной технологии «Прозрачный бюджет»;
- раскрыто содержание основных этапов освоения и продвижения;
- социальная технология «Прозрачный бюджет» рассмотрена как коммуникационный процесс.

Основными потребителями результатов освоения и продвижения социальной технологии «Прозрачный бюджет» могут быть не только участники бюджетного процесса, но и все те, кто может в своей деятельности использовать эти результаты:

- законодательная (представительная) власть (региональный и муниципальный уровень);
- исполнительная власть;
- НКО и их объединения;
- организации-бюджетополучатели;

- СМИ;
- ресурсные центры;
- контрольно-счетная палата;
- межрегиональные ассоциации экономического сотрудничества;
- ассоциации муниципальных образований;
- ассоциации предпринимателей и предпринимательские структуры;
- научно-исследовательские центры.

Учебное пособие может быть полезно всем, кто интересуется проблемами разработки и реализации социальных технологий в России, включая аспирантов, студентов (по специальностям: политология, социология, экономика, финансовое право).