


*Роль профессионального сообщества
в обеспечении открытости
бюджетной информации и вовлечении
граждан в бюджетный процесс*

Александр Сунгуров

**«ОТКРЫТЫЙ БЮДЖЕТ: ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ПОЛИТИКА И ИДЕОЛОГИЯ ГРАЖДАНСКОГО
УЧАСТИЯ», 8-9 апреля 2021**

Содержание

- 1. Общественное бюджетирование как форма гражданского участия в деятельности власти
- 2. Опыт СПб центра СТРАТЕГИЯ по реализации программы «Прозрачный бюджет» (1998-2008)
- 3. Современная российская практика общественного бюджетирования: опасность имитации и другие проблемы



1. Общественное
бюджетирование как форма
гражданского участия в
деятельности власти

Формы демократии

- 1. Электоральная демократия – граждане выбирают депутатов и (или) глав администраций – и далее от них ничего не зависит
- 2. Демократия участия, или партисипативная демократия – есть разнообразные формы влияния граждане на принятие политико-управленческих решений (policy process)
- Джон Кин предложил название «Мониторинговая демократия»

Формы и виды общественного участия

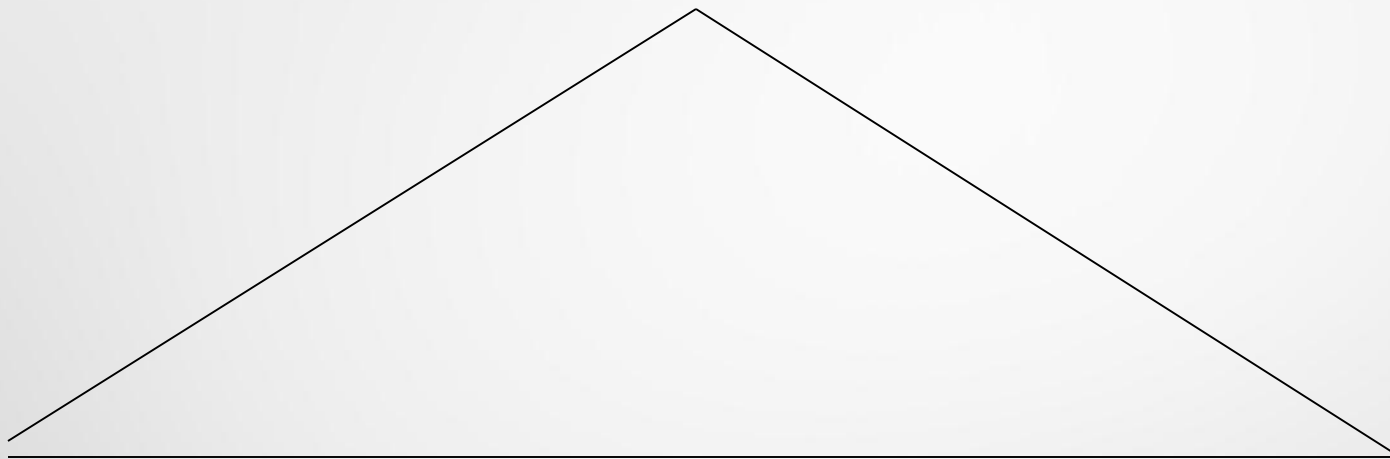
- 1. Индивидуальные формы (жалобы и обращения в органы власти)
- 2. Коллективные обращения (петиции)
- 3. Общественные обсуждения проектов властных решений (общественные/ публичные слушания)
- 4. Общественно-консультативные советы, Общественные палаты
- 5. Общественный контроль

Общественные слушания

- Важнейшая форма общественного участия
- Но они особенно эффективны, когда есть альтернативы предлагаемым властью решениям
- Кто же способен предложить эти альтернативы?
- - Экспертное сообщество
- Это справедливо для любых общественных слушаний
- Но особенно – связанных с проектом бюджета
- Или предлагаемыми поправками либо дополнениями

Основные участники политического (policy) процесса

Властные структуры



Структуры
гражданского
общества (НКО
различного вида)

Экспертное
сообщество


Уровни общественного участия: Sherry Arnstein, 1969



- 1. Гражданское управление
- 2. Делегирование полномочий
- 3. Партнерство
- 4. Учет мнения
- 5. Консультации
- 6. Информирование
- 7. «Терапия»
- 8. Манипулирование

<http://www.partnerships.org.uk/guide/ideas.htm>

- Реальные полномочия (Возможность влиять на решения и их контролировать)
- «Символическое» участие (скажут и выслушают)
- Отсутствие участия квази-информация



2. Опыт СПб центра
СТРАТЕГИЯ по реализации
программы «Прозрачный
бюджет» (1998-2008)

СПб гуманитарно-политологический центр

СТРАТЕГИЯ

- Общественная организации, созданной в начале 1993 года группой депутатов СПб горсовета, активистами демократических партий, журналистами и предпринимателями
- с целью содействия становлению и развитию структур гражданского общества в Санкт-Петербурге и в других регионах России.
- Действовал как «фабрика мысли», как «центр публичной политики»

В 1998 году при поддержке фонда Форда центр начал реализацию

- Проекта "Городские жители и власти - на пути к сотрудничеству. Бюджет, который можно понять и на который можно влиять".
Цель проекта:
- развитие участия неправительственных организаций Санкт-Петербурга в обсуждении и принятии городского бюджета,
- Затем - распространение этого опыта на другие регионы России.

Основные направления:

- Образовательный модуль,.
- Методическое обеспечение процесса
- Создание Сообщества бюджетных аналитиков
- Внедрение в практику бюджетирования мировых стандартов прозрачности через сотрудничество с сотрудниками финансовых комитетов
- Подготовка и проведение Общественных слушаний с участием экспертов и выдвижением альтернатив в виде поправок

Образовательный модуль

- Только в 1998-2001 гг. для активистов некоммерческих организаций, депутатов местного самоуправления и экспертов были проведены 22 информационных и тренинговых семинаров (1-дневных, 2-дневных и 6-дневных) в общей сумме составляющих 44 дня и 376 часов.
- Подготовлено ядро из сообщества НКО и представителей власти, далее проводили общественные слушания, анализировали бюджет и оценивали прозрачность бюджетного процесса и общественного участия в регионах проекта.

Методическое обеспечение процесса Создание сообщества бюджетных аналитиков

- Развитие независимого *прикладного бюджетного анализа* :
- Вовлечение в анализ бюджетных процессов ученых-экономистов из университетов и институтов РАН
- Проведение для них специальных 6-дневных семинаров-тренингов
- Разработка и публикация методик бюджетного анализа

Работа и с лидерами НКО и с представителями власти

Издаются и распространяются КНИГИ:

- Прикладной бюджетный анализ. // Под ред. Виноградовой Т.И., Бескровной В.А. – СПб, 2001, - 250 с.
- Городские жители и власти на пути к сотрудничеству. Бюджет, который можно понять и на который можно влиять. Итоги работы по проекту за 2000 – 2002 гг. – СПб.: Норма, 2002. – 56 с.
- Общественное участие в бюджетном процессе на Северо-Западе России // Под ред. М.Б.Горного. – СПб: Норма, 2002. – 320 с.
- Общественное участие в бюджетном процессе: опыт и технологии. // Под ред. Т.И.Виноградовой. – СПб: Норма, 2002. – 220 с.
- Бюджетный процесс: анализ прозрачности и общественного участия. Сборник статей. / Под ред. Т.И.Виноградовой, М.Ф.Замятиной, В.А.Бескровной. – СПб: «ИК-Синтез», 2003. – 220 с.
- Бюджет глазами экспертов. Прикладной бюджетный анализ в регионах России. / Под ред. В.А.Бескровной. – СПб.: «ИК «Синтез», 2004. – 326 с.

Всего 12 изданий, общим объемом около 2000 стр.

Внедрение мировых стандартов прозрачности через сотрудников финансовых комитетов

- «Бюджет для всех. – СПб: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2001. – 191 с.»
- Программа СПб центра идет в тесном сотрудничестве с международным проектом «Прозрачный бюджет» –
- Участие в конференциях в Вашингтоне, Кейптауне, Бомбее и т.д., восприятие и передача в органы власти
- Международных стандартов прозрачности
- В 2001 году выходит книга зам. председателя Комитета финансов СПб С.В. Демина

Подготовка и проведение Общественных слушаний

- Базовые регионы проекта:
- Санкт-Петербург
- Псковская область (гг. Псков и Великие Луки),
- Республика Карелия,
- Мурманская область
- Сахалинская область
- Самарская область

И сегодня поддерживается сайт
программы

<http://transparentbudget.ru/>


- На нем размещены многие методические материалы

Городские жители и власти – на пути к сотрудничеству: бюджет, который можно понять и на который можно влиять. Выпуск 2. Городской бюджет и общественность: Санкт-Петербург, Великие Луки, Петрозаводск – СПб, 1999

- **Т.И.Виноградова.** Введение
Б.Л.Вишневский. О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге
Л.С.Бляхман, М.Ф.Замятина. Преимущества и недостатки бюджета спб на 1999 г. по сравнению с бюджетом 1998 г.
Б.Л.Вишневский. Проект бюджета Санкт-Петербурга на 1999 год: сравнительный анализ с предыдущими вариантами.
А.Л.Нездюров. МСУ и НКО-НГО в попытках повлиять на бюджет спб 1999 г. Примеры, закономерности, выводы.
Ю.С.Шевчук. Анализ сметы расходов целевого бюджетного Экологического фонда Санкт-Петербурга на 1999 год
Л.С.Бляхман, М.Ф.Замятина. Влияние изменений в федеральном законе о бюджете на региональный бюджет.
Д. А. Антонюк. Обзор исходной ситуации с бюджетным процессом в местном самоуправлении г. Великие Луки
П.В. Дружинин. Анализ бюджета г. Петрозаводска.

На нашем симпозиуме выступят участники этой программы

- Т.И. Виноградова – руководитель программы
- М.Ф. Замятина – научный консультант программы
- Меруерт Махмутова, Казахстан – партнер по международному проекту
- Катарина Отт, Хорватия – партнер по международному проекту



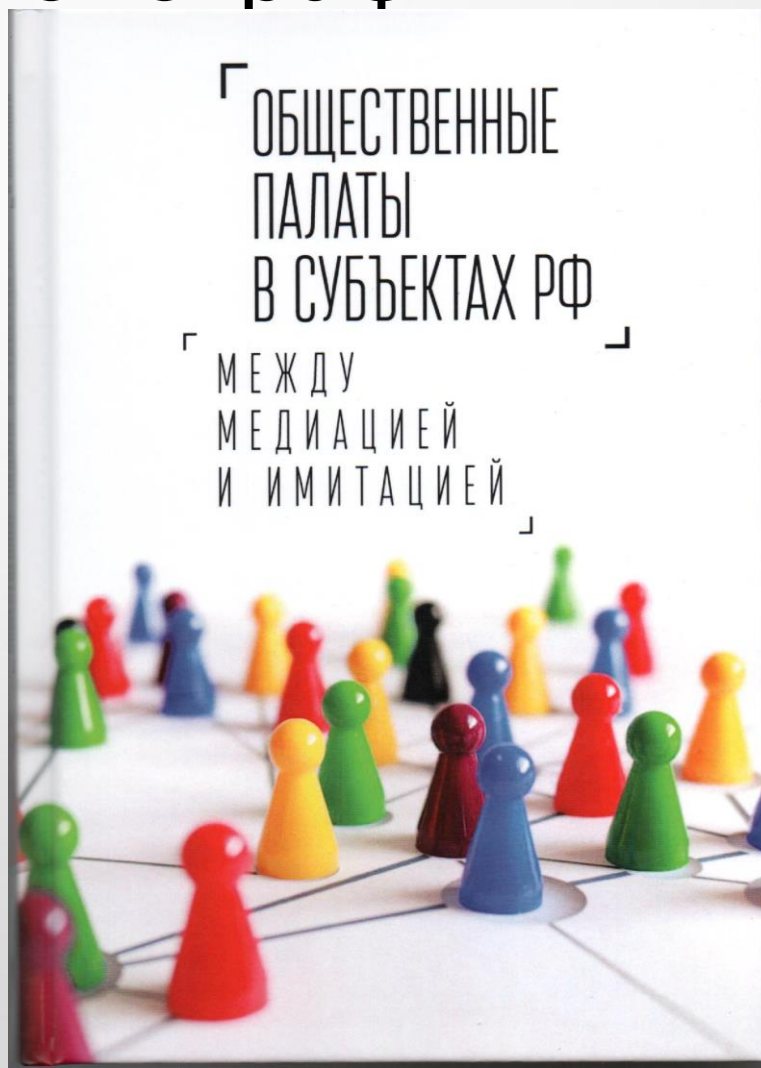
3. Современная российская
практика общественного
бюджетирования: опасность
имитации и другие
проблемы

Некоторые важные проблемы

- 1. Есть явный недостаток обучающих семинаров для лидеров НКО
- 2. Очень слабые контакты между лидерами НКО, представляющими различные проблемные группы и экспертным сообществом, не хватает общего языка
- 3. Даже если технология различных вариантов соучаствующего бюджетирования отработана,
- Возникают проблемы с качеством других форм общественного участия

В 2020 года вышла наша коллективная монография

- В которой сравнивается
- Деятельность общественных
- палат Владимирской,
- Саратовской, Тверской
- областей и Санкт-Петербурга



Часто эти Общественные палаты становятся

- А. Клубом для бывших вице-губернаторов разных поколений
- Б. Своеобразным аналогом партхозактива времен СССР
- Г. В случае раскола элит в регионе – становятся зоной «выплеска» этого раскола в публичную сферу (Владимирская и Саратовская области)
- Но иногда, благодаря активности их председателей – становятся реальными медиаторами между властью и обществом

Яркий пример имитации с проведением общественных слушаний

- Это формирование их состава.
- Как это было с «Общественными слушаниями» 2008 года по Охта-центру (массовка Ленфильма)
- Другой тренд – это перевод их в режим on-line
- Причем – задолго до Ковид-19
- (слушания по бюджету СПб уже давно «проходят» в интернете)

Уровни общественного участия: Sherry Arnstein, 1969



- 1. Гражданское управление
- 2. Делегирование полномочий
- 3. Партнерство
- 4. Учет мнения
- 5. Консультации
- 6. Информирование
- 7. «Терапия»
- 8. Манипулирование

<http://www.partnerships.org.uk/guide/ideas.htm>

- Реальные полномочия (Возможность влиять на решения и их контролировать)
- «Символическое» участие (скажут и выслушают)
- Отсутствие участия квази-информация

Спасибо за внимание

