

ББК 65.9 (2Р) 26+65.9(4)
 П 781
 УДК 338(470)

Редакционная коллегия:

*кандидат экономических наук А. С. Колесов,
 доктор экономических наук А. С. Ревайкин,
 доктор физико-математических наук В. А. Гуртов*

Конференция проводится при финансовой поддержке

ГЛАВЫ И ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ,
 ПЕТРОЗАВОДСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

П 781 **Проблемы** совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов: Труды Девятой научно-практической конференции (27–29 мая 2009 г.). – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2009. – 261 с.

ISBN 978-5-8021-1031-7

Материалы посвящены рассмотрению проблем совершенствования бюджетной политики как важнейшего элемента социально-экономического развития России и ее субъектов.

**ББК 65.9 (2Р) 26+65.9(4)
 УДК 338(470)**

ISBN 978-5-8021-1031-7

© Издательство Петрозаводского
 государственного университета,
 оригинал-макет, 2009



Конференцию открывает председатель Оргкомитета **Колесов Александр Семенович**. Президиум конференции (слева направо): **Максимов Анатолий Петрович** – руководитель Управления Федерального казначейства по Республике Карелия
Степанова Галина Александровна – председатель Комитета по бюджету, налогам, денежным обращениям, экономической политике, предпринимательству, собственности и естественным монополиям Думы Чукотского автономного округа
Колесов Александр Семенович – заместитель премьер-министра Республики Карелия, министр финансов РК
Гуртов Валерий Алексеевич – директор Центра бюджетного мониторинга Петрозаводского государственного университета
Литвинцев Вячеслав Владимирович – аудитор Контрольно-счетной палаты города Москвы



Участники во время открытия конференции и на пленарном заседании в конференц-зале гостиницы «Карелия»

ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ ПРИ ПОДГОТОВКЕ, ПРИНЯТИИ И ИСПОЛНЕНИИ БЮДЖЕТОВ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СТАНОВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ И РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ

В. В. Козин

Петрозаводский государственный университет

E-mail: v.kozin@mail.ru

Действующая редакция Бюджетного кодекса РФ (от 30.12.2008г. № 310-ФЗ) пока не дает легитимного юридического определения понятия «гражданский финансовый (бюджетный) контроль» и не включает граждан в число участников бюджетного процесса. Вместе с тем, согласно ст. 29 Конституции РФ, каждый гражданин России имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любыми законными способами и ему при этом гарантируется свобода мысли и слова.

Развивающая конституционные положения ст. 36 Бюджетного кодекса РФ, подписанного Президентом РФ 31.07.1998 г. № 145-ФЗ и вступившего в силу с 01.01.2000 г. (в настоящее время в ред. ФЗ от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ), концепция впервые в российской истории установила принцип прозрачности (открытости) бюджетной системы Российской Федерации – важнейший принцип международного бюджетного права, реализация которого в демократических странах создает ключевое условие участия граждан в бюджетном процессе и осуществлении гражданского финансового и бюджетного контроля. При этом граждане и общество имеют **право** на получение бюджетной информации, а государственные органы – участники бюджетного процесса **обязаны**, согласно ст. 2 Конституции РФ, признавать, соблюдать и защищать данное право человека и гражданина. Напомним, что принцип прозрачности (открытости) бюджетной системы означает не только обязательное опубликование в СМИ утвержденных бюджетов, отчетов об исполненных бюджетах и полноту предоставления информации о ходе исполнения бюджетов, но и доступность иных

сведений представительных органов государственной власти. Пункт 2 ст. 36 БК РФ подчеркивает обязательную открытость для гражданского общества и СМИ проектов бюджетов, процедур рассмотрения и принятия решений по данным проектам, «в том числе **по вопросам, вызывающим разногласия внутри** законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования) либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрации)». Таким образом, у человека и гражданина РФ есть гарантированное конституционное право на получение полной и достоверной бюджетной информации и участие в бюджетном процессе, а у государственных органов – участников бюджетного процесса, на основании ст. 2 Конституции РФ, – прямого действия – **обязанность признавать, соблюдать и защищать** данное право человека и гражданина, являющаяся высшей ценностью, поскольку именно в процессе обсуждения и принятия ежегодных бюджетных решений осуществляется реализация прав человека и гражданина на образование, материнство, детство, семью, пенсионное и социальное обеспечение, здоровье и медицинскую помощь (ст. 38, 39, 41 и др.). Однако в современных российских условиях для реализации включенных в российскую конституцию норм международного права о прозрачности бюджетной системы, все более активного участия граждан в бюджетном процессе и гражданском финансовом и бюджетном контроле необходимо соблюдение двух главных условий:

– желание власти исполнительной и представительной содействовать и исполнять все более качественно свои конституционные обязанности по признанию, содействию и защите права граждан на бюджетную информацию и участие в бюджетном процессе. Представляется, что гарант Конституции Президент РФ Д. А. Медведев и Премьер-министр РФ В. В. Путин являются глубокими и искренними сторонниками защиты прав человека и соответствующие изменения в законодательные и подзаконные акты ими будут в ближайшее вре-

мя внесены, а всем остальным государственным и муниципальным представительным и исполнительным органам власти придется на деле «признать, содействовать и защищать» право граждан на полную и достоверную бюджетную информацию и участие в бюджетном процессе;

– устойчивое желание и потребность граждан и общества реализовать свое реальное и гарантированное право на получение полной и достоверной бюджетной информации и на все более активное участие в бюджетном процессе. Надо признать, что в настоящее время данное желание и потребность только формируются у граждан бывшего тоталитарного государства. Это понятно и естественно, так как только лишь в 1998 г. был принят принципиально новый Бюджетный кодекс РФ, провозгласивший в том числе и международный принцип прозрачности (открытости) бюджетной системы. Представляется, что созревание и динамика гражданского общества в Российской Федерации и реализация права граждан на участие в бюджетном процессе и финансовом контроле взаимосвязаны. Так же, как и взаимосвязаны два выше обозначенных главных условия. Ближайшее время покажет, насколько быстро или медленно будет развиваться реализация данного конкретного права граждан в России.

Таким образом, реализация принципа прозрачности и открытости бюджетной системы создает следующие важные демократические условия развития гражданского общества:

– позволяет каждому интересующемуся гражданину понимать язык бюджета и его цифры (но для этого необходимы более доступные формы доведения до граждан бюджетной информации – путеводители, листовки, создание системы обучения и повышения квалификации различных слоев населения и др.);

– повышает ответственность исполнительной и законодательной власти за подготовку и принятие бюджетных решений;

– создает предпосылки для гражданского контроля за целевым расходованием бюджетных средств и для реализации конституционных прав граждан на образование, здравоохранение, социальное и пенсионное обеспечение;

– повышает доверие населения и различных институтов гражданского общества к власти, а доверие, в свою очередь, создает предпосылки партнерства, общественного согласия и стабильности – самого главного условия демократического развития российского общества.

Как видно из вышеизложенного, открытость и прозрачность нужна и власти, и обществу, и гражданину.

В настоящей статье представляется достаточно кратко осмыслить небольшой десятилетний опыт гражданского участия в бюджетном процессе, прежде всего субъектов Северо-Западного федерального округа и Республики Карелия. Анализ нормативно-правовых актов, опубликованной литературы, материалов информационных сайтов, а также наблюдения и личный опыт автора – одного из участников бюджетной реформы в Карелии в течение последних девяти лет – позволяют этот период разбить на два примерно равных пятилетних этапа:

– 1999–2004 г. г. – этап реализации на Северо-Западе и в некоторых других регионах России международного проекта «Прозрачный бюджет» гуманитарно-политологического центра «Стратегия» (Санкт-Петербург), заложившего основы для изучения зарубежного опыта и формирования групп публичной политики в регионах (центров бюджетного мониторинга, групп экспертов, активного проведения семинаров, конференций и круглых столов по бюджетной тематике и т. д.). Объективно данный период был также связан с проведением первого этапа бюджетной реформы в Российской Федерации;

– 2005–2009 г. г. – этап более активного участия граждан в решении социально значимых бюджетных вопросов, и, в определенной степени, этап завершения эйфории первой волны по поводу быстрой реализации права граждан на участие в бюджетном процессе и на получение полной и достоверной бюджетной информации. Пришло осознание того, что необходимы кропотливая повседневная работа по объединению появившихся независимых экспертов, консультантов и специалистов, структур и институтов гражданского общества и публичной политики, а также новые «толчки», инициативы, проекты, финансируемые не только из зарубежных источников, но и, главным

образом, путем включения необходимых расходов в федеральный, региональные и местные бюджеты. И власть, и общество России не должны полагать, что только зарубежные финансовые фонды развития гражданского общества должны помогать реализации **конституционной обязанности российской власти** раскрывать бюджетную информацию, бюджетные решения и реализовывать право граждан на участие в бюджетном процессе и финансовом контроле. Это все-таки наше внутреннее дело – бюджетный процесс Федерации, региона и муниципального образования.

Международный проект «Прозрачный бюджет» проводился в 1999–2004 гг. в 7 регионах России по четырем основным направлениям:

- оценка и анализ прозрачности бюджетного процесса и общественного участия (открытость бюджетного процесса);
- продвижение практики общественного участия (обмен опытом);
- развитие прикладного бюджетного анализа;
- образование лидеров некоммерческих организаций (НКО) и экспертов в области общественного участия [1].

Основные результаты проекта: проведение серии конференций, семинаров и круглых столов в Санкт-Петербурге, Пскове, Мурманске, Петрозаводске, Архангельске, Великих Луках, Гатчине, Самаре и других городах, подготовка более 100 специалистов и экспертов в области практического бюджетного анализа и общественных слушаний, а также появление достаточно широкого круга научно-практической и методической литературы о прозрачности бюджета и гражданском участии в бюджетном процессе [2, 3, 4].

В июне 2004 г. в Санкт-Петербурге была проведена итоговая конференция, по результатам которой была издана книга «Бюджетный процесс: анализ прозрачности и общественного участия», в которой опубликован проект модельного подзаконного нормативно-правового акта – Положения «Об информационном обеспечении бюджетного процесса в субъекте РФ». На основе использования данного Положения в Санкт-Петербурге было издано несколько нормативно-пра-

вовых актов по регламентации общественного участия в бюджетном процессе и предоставлении бюджетной информации.

В этот же период (до 2004 г.) Центром «Стратегия» были реализованы еще несколько международных проектов: «Общество без коррупции» (и его подпроект «Предупреждение коррупции в бюджетном процессе»); «Городские жители и власть на пути к сотрудничеству». Бюджет, который можно понять и на который можно влиять, а также по предупреждению коррупции в бюджетном процессе и вовлечению граждан в обсуждение и управление жилищно-коммунальным хозяйством, «Региональный омбудсмен» (развитие института уполномоченного по правам человека в российских регионах) [5, 6, 7]

В настоящее время Центр «Стратегия» осуществляет реализацию пяти международных проектов: «Прозрачность принятия решений при реализации крупных проектов дорожного строительства»; в области правового образования жителей многоквартирных домов («Правовое образование активистов объединений собственников жилья в многоквартирных домах»); «Внедрение прикладного бюджетного анализа в реформы ЖКХ на Северо-Западе РФ»; «Роль правозащитных НКО в принятии государственных решений и влиянии на общественное мнение»; «Общественный мониторинг социальных целевых программ в бюджете Санкт-Петербурга» [8].

Зарубежный и первый российский опыт реализации проектов «Прозрачный бюджет» позволяет сделать определенные теоретические и практические выводы участия граждан в бюджетном процессе и осуществления гражданского финансового и бюджетного контроля. Прежде всего, необходимо выделить три основных практических вида общественного участия в бюджетном процессе:

- прикладной анализ бюджета, его различных частей и бюджетного процесса;
- общественная экспертиза наиболее важных социально значимых бюджетных решений (для этого в министерствах и ведомствах России создаются общественные советы);
- общественные слушания.

Безусловно, общественные слушания – наиболее сложный и

действенный вид участия граждан в бюджетном процессе. За рубежом и в России наработана различная практика проведения общественных слушаний как по проектам бюджета (т. н. «нулевые чтения» и др.), так и по его отдельным наиболее социально значимым составляющим. Рекомендуются на уровне региона и муниципального образования проводить в течение года три общественных слушания: о проекте бюджета на следующий год, о ходе исполнения текущего бюджета и об отчете за прошедший год. Первое общественное слушание на Северо-Западе в рамках проекта «Прозрачный бюджет» было проведено в Санкт-Петербурге в июне 2000 г., а 17 марта 2001 г. в Законодательном собрании РК (г. Петрозаводск) было проведено практически одновременно два общественных слушания, посвященных проекту бюджета, и по теме «Социальные программы в бюджете РК и обеспечение их финансовыми ресурсами», в которых приняло участие 107 чел. и 35 некоммерческих организаций.

В юридической и экономической научно-практической литературе выделяют следующие виды финансового контроля:

- общегосударственный;
- ведомственный (внутриведомственный);
- общественный (осуществляемый общественными организациями по конкретным задачам и вопросам);
- аудит – независимый финансовый контроль;
- правовой (осуществляемый правоохранительными органами);
- гражданский финансовый контроль, осуществляемый налогоплательщиками при уплате налогов и получении средств из бюджета (социальные пособия, зарплата бюджетников, пенсии и др.). Общие положения осуществления финансового контроля регулируются ст. 265–273 БК РФ.

Политологи выделяют три подуровня общественного участия в бюджетном процессе:

Символическое участие:

- манипулирование;
- терапия;
- информирование.

На данном подуровне отсутствует реальное участие граждан, которые получают доступ к открытой бюджетной информации, но властные органы принимают ключевые бюджетные решения без реального учета общественного мнения.

Зарождение реального партнерства – (т. н. наведение мостов и точек соприкосновения):

- консультации (опросы мнения граждан о бюджете, запрос мнения независимых общественных экспертов, встречи консультантов-экспертов и властных органов);
- учет мнения.

Реальное участие и реальные полномочия:

– **партнерство** – граждане получают право вести переговоры и добиваться компромиссов. Важно от одноразового и ситуативного партнерства переходить к системному и постоянному партнерству. На данном этапе власть часто создает контролируемые и управляемые советы, комиссии и комитеты, имеющие рекомендательный характер;

– **делегирование полномочий** – высший уровень общественного участия, на котором представители общественности получают большинство голосов в общественных советах и комитетах.

За рубежом и в последние годы в России активно используется термин «Public policy» – публичная политика, под которой понимается государственная и муниципальная политика, проводимая в интересах служения обществу. Выделяются следующие уровни общественного участия в управлении и публичной политике:

- общественный интерес;
- общественное участие;
- общественная деятельность;
- общественный диалог;
- общественное партнерство.

Представляется, что с точки зрения общей политологической теории гражданское общество в Республике Карелия и на Северо-Западе России находится в целом в настоящее время на втором подуровне консультаций и учета мнения с определенными организационными и

правовыми наработками перехода на подуровень партнерства. Советник Главы РК по развитию гражданского общества и эксперт Центра «Стратегия» полагает, что на территории Республики Карелия имеются определенные правовые условия для общественного участия в процессе принятия решений, в том числе бюджетных [9].

С данным выводом можно согласиться, а также выразить надежду на то, что созданные недавно в Республике Карелия советы по развитию гражданского общества при Главе РК и Председателе Законодательного собрания РК, а также общественный совет в Министерстве финансов РК не превратятся в придаток т. н. управляемой демократии, а будут действительно независимыми общественными структурами участия граждан в бюджетном процессе и процессе принятия важных для общества решений. С организационной точки зрения в республике, на взгляд автора, необходимо функционирование постоянно действующего совета и семинара, которые объединят всех экспертов, консультантов, преподавателей вузов, журналистов, для проведения ежемесячных или ежеквартальных встреч-обменов мнениями по вопросам общественного участия в бюджетном процессе – важнейшей составляющей публичной политики. Центр бюджетного мониторинга в ПетрГУ может стать местом и организующим звеном данной необходимой структуры гражданского общества Республики Карелия.

Список литературы

1. www.transparentbudget.ru (руководитель проекта Виноградова Т. И., ведущий эксперт Замятина М. Ф., консультанты – Бескровная В. А., Минина И. С.).
2. Общественное участие в бюджетном процессе на Северо-Западе России: Сб. ст. экспертов. СПб., 2002.
3. Бюджетный процесс: анализ прозрачности и общественного участия. СПб., 2002.
4. Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы / Под ред. В. А. Бескровной. СПб., 2002.
5. Гражданское общество против коррупции. СПб., 2002.

6. Замятина М. Ф. Бюджетный процесс: возможности антикоррупционной деятельности // Предотвращение коррупции в бюджетном процессе: Сб. экспертных работ. СПб., 2002. С. 17–21.

7. Бескровная В. А. Подходы к организации общественного финансового контроля//Предотвращение коррупции в бюджетном процессе. СПб., 2002.

8. Защита прав и интересов граждан при реализации проектов дорожного строительства в Санкт-Петербурге: Путеводитель активиста. СПб., 2009.

9. Прохорова Л. В. К вопросу о формировании и развитии публичной политики в Республике Карелия // Вестник Карельского филиала СЗАГС– 2008: Сб. науч. ст. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2008.

БЮДЖЕТНЫЕ КРЕДИТЫ СУБЪЕКТАМ РФ: АНТИКРИЗИСНАЯ МЕРА?

А. С. Колесов

Министр финансов Республики Карелия

E-mail: minfin@karelia.ru

Вопросы сбалансированности бюджетов регионов и муниципалитетов в современных экономических условиях, как основа стабильности в сферах жизнеобеспечения граждан, оказания первичных услуг здравоохранения, образования, социального обслуживания, выходят в 2009 г. для руководителей соответствующих финансовых органов на первый план.

Анализ ситуации показывает, что в случае, если не будут приняты дополнительные меры по сбалансированности бюджетов, к концу 2009 г. кризис коснется и сектора социальных отраслей, т. е. сферы бюджетных услуг. Поскольку рекомендации в антикризисных мерах Правительства в адрес регионов основаны на необходимости реорганизации бюджетной сети и оптимизации (сокращения) расходов бюджетов, можно предвидеть, что не все регионы смогут