

Жээнбеков С.Ш.

ПРОЗРАЧНОСТЬ В СФЕРЕ ФИНАНСОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Jejenbekov S. Sh.

TRANSPARENCY IN LOCAL GOVERNMENT FINANCE

УДК: 340.7

Статья рассматривает вопросы, связанные с прозрачностью в сфере финансов местного самоуправления, которая является очень сложной в этой структуре. Также даны материалы, касающиеся бюджета и института общественных слушаний по местному бюджету, которая имеет не только богатые традиции, но и развитую нормативно-правовую базу.

The article considers issues related to transparency in local government finance, which is very difficult in this structure. Also, there are some materials in the article related to the budget and the institution of public hearings on local budgets, which is not only rich in tradition, but also a developed legal framework.

Одной из важнейших целей органов местного самоуправления во всей деятельности является прозрачность в сфере муниципальных финансов. Но достижение финансовой прозрачности - наиболее труднодостижимая цель, так как финансы - эта та сфера, где психологическое сопротивление администрации местного самоуправления наиболее сильно. Так происходит потому, что финансы - наиболее консервативная сфера, где избавляться от дозирования и фильтрации информации очень трудно. Сопротивление такой прозрачности носит естественный психологический характер. Здесь крайне велика роль руководителя органа местного самоуправления, который может принудить финансовых сотрудников раскрыть информацию, довести ее до сведения населения. Чтобы заложить традиции раскрытия финансовой информации необходимы усилия со стороны руководства.

Реформа межбюджетных отношений или финансовая децентрализация - это одна из основ эффективного местного самоуправления, так как она обеспечивает органы местного самоуправления достаточными ресурсами для осуществления ими своих функций и предоставления услуг местному сообществу.

Самым важным политическим документом, разрабатываемый местным самоуправлением является бюджет. Процесс формирования и утверждения бюджета требует того, чтобы граждане и официальные лица местного самоуправления понимали, как принимается и исполняется бюджет. Дело в том, что пока при формировании местного бюджета постоянно возникает проблема ограниченности ресурсов. Это означает необходимость выбирать приоритеты финансирования.

Бюджет - это не просто финансовый план, это план, отражающий приоритеты, основанные на принципе ограниченности ресурсов при неограниченности потребностей. Чтобы планирование расходов максимально соответствовало потребностям населения города или айыльного округа надо наладить информационный обмен с гражданами. Информационный обмен как обязательная услуга местного самоуправления помогает эффективно решать вопросы местного назначения. Во-первых, поднимает доверие граждан, во-вторых, демонстрирует вышестоя-

щим уровням управления, что органы местного самоуправления в силах эффективно управлять территорией, в-третьих, дает возможность мобилизовать больше внутренних ресурсов для решения проблем местного сообщества.

Механизмы раскрытия финансовой информации, опробованные органами местного самоуправления Кыргызской Республики, следующие:

- общественные слушания;
- рабочие группы с привлечением общественности;
- обнародование информации.

Из этих способов наиболее эффективным для получения местными органами самоуправления информацию о том, что думают граждане о бюджете, насколько общественность поддерживает бюджетную политику, проводимую местными властями, и что нужно изменить, чтобы сделать ее более приемлемой для населения является общественное слушание по бюджету.

Общественные бюджетные слушания проводятся с целью информирования сообщества о том, как местные финансы будут использованы в предстоящем году, а также для предоставления гражданам возможности предлагать изменения в проект бюджета с тем, чтобы в нем были отражены приоритеты населения. На общественных слушаниях по бюджету население имеет возможность высказать свои предпочтения по вопросам управления муниципальным финансам. Проведение слушаний является не только правом органов местного самоуправления, но и их обязанностью. Так, пункт 7 статьи 13 Закона Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» гласит, что «рассмотрение и утверждение бюджетов органов местного самоуправления производится гласно и публично на открытых сессиях кенеша и общественных слушаниях». Такое же требование устанавливает и статья 12 Закона «Об основных принципах бюджетного права», говоря о том, что «рассмотрение и утверждение республиканского и местных бюджетов производится Жогорку Кенешом Кыргызской Республики, айыльными, поселковыми и городскими кенешами гласно и публично».

Вышеприведенные нормы являются базой для планомерных и решительных шагов по внедрению в практику составления местных бюджетов общественных слушаний. Национальная стратегия децентрализации, утвержденная Указом президента Кыргызской Республики от 17-декабря 2002-года, предусматривала создание системы прозрачности финансов путем принятия вышеуказанного Закона «О финансово-экономической основе местного самоуправления». Постановления правительства от 19 мая 2006 года №365 «О плане мероприятий на 2006-2007 годы в рамках реализации Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года», также как и предыдущее

постановление №257 от 30 апреля 2003 года, предусматривало повсеместное внедрение практики проведения общественных слушаний.

Методическое пособие о порядке формирования и исполнения местных бюджетов, утвержденное приказом министра финансов Кыргызской Республики и рекомендованное для руководства органами местного самоуправления, подчеркивает важность и обязательность проведения местными кенешами бюджетных слушаний.

Таким образом, институт общественных слушаний по местному бюджету имеет не только богатые традиции, но и развитую нормативно- правовую базу. Грамотное и активное использование этой нормативной базой создаст благодатную почву для роста уважения и доверия населения к своим избранникам - местным кенешам. А исполнительно- распорядительным органам местного самоуправления полезно помнить, что общественные слушания по проекту бюджета - это обязательное мероприятие.

Общественные слушания по бюджету могут проводиться для рассмотрения:

- проекта бюджета на следующий год;
- исполнения бюджета прошлого или текущего года;
- одновременно по проекту бюджета следующего года и по исполнения текущего года на момент проведения слушаний.

Можно проводить несколько бюджетных слушаний в год, на которых могут рассматриваться различные вопросы. Но в некоторых муниципалитетах возникает путаница между общественными слушаниями по бюджету и открытой сессией местного кенеша. Задавая вопрос о проведении слушаний, нередко приходится слышать ответ о том, что «слушания состоялись на открытой сессии кенеша, где присутствовали многие представители сообщества». Так быть не должно.

Заседание кенеша, где утверждается проект по бюджету, и общественные слушания по бюджету - это разные мероприятия. Они преследуют различные цели, проводятся в разном формате. Сначала проводятся слушания, где каждый член сообщества может выступить с собственным предложением, задать вопрос, высказать пожелание в отношении проекта бюджета на следующий год. Затем местный кенеш руками айыл окмоту дорабатывает проект бюджета с учетом замечаний населения и только после внесения изменений организует его утверждение на сессии кенеша. Когда бюджет утверждается на сессии, то ни о каких изменениях по замечаниям населения речь уже не идет, решение выносится уже по окончательному проекту, который потом направляется в территориальное подразделение Министерства финансов. На этот момент нужно обратить внимание тем руководителям айыл окмоту и городских управ, а также депутатам местных кенешей, кто действительно привлекает сообщество для решения самых важных в жизни сообщества вопросов. Именно слушания дают возможность гражданам напрямую участвовать в принятии решений. А сессия - это законодательное утверждение доработанного вместе с населением проекта бюджета.

В начале бюджетного слушания необходимо сделать короткое вступление о бюджетном процессе, на какой стадии проводятся конкретные бюджетные слушания, с какой целью, можно также рассказать о сути бюджетной реформы. Если слушания посвящены проекту бюджета, то важно объяснить, что не все пожелания жителей, даже поддержанные местной властью, в том числе и кенешем, могут быть учтены, что есть поле для районных, областных и республиканских подразделений Министерства финансов.

На слушаниях следует ожидать острых вопросов, например, следующих. «Об использовании средств, собранных в качестве доли софинансирования местного сообщества для реализации какого-либо проекта.

- Об управлении муниципальной собственностью, суммах поступлений и учете этих доходов.
- О порядке сдачи в аренду муниципальных земель, суммах поступлений и учете этих доходов.
- Об использовании других видов специальных средств.

Для проведения успешных бюджетных слушаний лидер местного самоуправления должен выступить перед началом слушаний с заявлением о приоритетах бюджета, человек представляющий бюджет должен хорошо разбираться в цифрах для ответов, в слушание должно быть вовлечено как можно больше людей. Бюджет достаточно сложен для понимания без специальной подготовки. Большинство граждан никогда не видели бюджетный документ, не понимает сложных финансовых графиков и диаграмм. Поэтому в слушаниях представление бюджета должно включать больше наглядных материалов. Но еще лучше будет, если составить сокращенный вариант полного бюджета. Краткое описание бюджета суммирует информацию, которая является наиболее важной для общественности и которую можно адресовать различной аудитории, включая СМИ, граждан, депутатов и пр.

В кратком описании бюджета необходимо предусмотреть форму обратной связи - отрывную часть, с помощью которой любой житель муниципалитета сможет задать свой вопрос или внести свое предложение в проект бюджета.

Слушания позволяют жителям понять сложный механизм составления и исполнения бюджета, подробнее познакомиться с самим бюджетом в виде его краткого описания, которое готовит финотдел исполнительного органа местного самоуправления. Как и любое другое мероприятие, слушания проводятся с определенной целью, следовательно, должны дать определенные результаты. Для определения этих результатов следует использовать краткое описание бюджета. Однако можно применить и иные инструменты - анкеты, опрос.

Очень важно также поблагодарить всех жителей муниципалитета, принявших участие в любом мероприятии органа местного самоуправления – слушаниях, собрании, субботнике, конкурсе, аукционе. Необходимо предоставить жителям муниципалитета информацию о результатах мероприятия.

Рецензент: д.э.н., профессор Камчыбеков Т.К.