

Куда идут наши деньги?

Бюджетная прозрачность и повестка дня открытого общества



FREDERICK HADDOX

Децентрализация в странах Центральной Европы и бывшего Советского Союза означает, что местные органы власти имеют больше ответственности и, соответственно, больше денег.

Налогоплательщики хотят быть уверенными в том, что их деньги расходуются правильно. Неэффективное или коррумпированное местное самоуправление ограничивает развитие и подрывает веру в демократию.

Бюджетная прозрачность дает гражданам возможность отслеживать свои деньги в лабиринтах бюджетного планирования и госсбухах о расходовании средств.

«Государственное управление в переходных экономиках» изучает положение с теорией и практикой бюджетной прозрачности в странах региона, а также концентрируется на соответствующей деятельности Института открытого общества (OSI). В этом выпуске мы попытались выделить успешный опыт работы по обеспечению открытости, а также предложить новые возможности для улучшения ситуации.

Введение: вопросы по поводу бюджетной прозрачности.....	4
Прозрачность начинается с работы над бюджетом	7
Свобода информации крайне важна для открытости финансовых операций	11
Законодательство Венгрии раскрывает глаза на государственные финансы	19
Настало время более широкой государственной финансовой отчетности.....	22
Прозрачные трансферты повышают честность органов местного самоуправления.....	25
Чтобы побороть негатив, ОЭСР акцентирует на позитиве	28

Инициатива Пакта стабильности предлагает систему борьбы с коррупцией	32
Казахстан использует принцип «единых окон» в целях улучшения качества государственных услуг	35
Аудиторы могут стать помощниками в усилении местного самоуправления.....	38
Системная работа по усилению прозрачности как результат объединенных усилий различных программ OSI	42
НОВОСТИ ПРОГРАММЫ LGI	45
ПОСЛЕСЛОВИЕ: Институт открытого общества планирует серию инициатив по бюджетной прозрачности.....	48

О Программе LGI

Программа «Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг» (LGI), издатель журнала *Local Governance Brief*, является проектом Института открытого общества, занимающимся международным развитием, исследованиями государственной политики и предоставлением грантов. Ее миссия — поддерживать демократическое и дееспособное государственное управление, преимущественно в странах Южной и Восточной Европы, Кавказа и Средней Азии. Программа LGI поддерживает реформы государственного управления, децентрализацию, совершенствование методов государственного управления и процесса формирования государственной политики.

Одной из наиболее острых проблем, стоящих перед открытым обществом в государствах Центральной и Юго-Восточной Европы, СНГ и других стран, охваченных деятельностью Института открытого общества (OSI), является развитие дееспособного демократического государственного управления. Переходный период богат опытом слабых государств, контролируемых немногочисленными группами, которые используют власть в своих корыстных целях. Качественное государственное управление означает, что институты на центральном и субнациональном уровнях прислушиваются к обществу и консультируются с ним. Предпосылкой является то, что государственные институты хотят развиваться, знают, как это делать, выработали соответствующие прозрачные правила и процедуры, а общество обладает навыками, необходимыми для формулирования и лоббирования своих интересов. С обеих сторон этого «водораздела власти» требуется большая работа по обучению социальным и политическим вопросам. Повышение возможностей обеих сторон находить решения сложных социальных проблем является краеугольным камнем повестки дня Программы LGI.

**LGI, Open Society
Institute–Budapest**
Oktober 6 utca 12
H-1051 Budapest
Hungary

тел.: (+36-1) 327-3100
факс: (+36-1) 327-3105

электронная почта: lgprog@osi.hu
веб-сайт: <http://lgi.osi.hu/>

Наблюдательный совет LGI

Роберт Берне, Нью-Йоркский университет
Кеннет Дэйви (председатель), Институт изучения местного самоуправления, Бирмингемский университет
Ви́ра Нанивска́, директор Международного центра перспективных исследований
Павел Свяневич, Университет Варшавы
Томаш Судра, Программа ООН по населенным пунктам
Толон Тойчубаев, MNT Consulting
Роберт Эбель, Институт Всемирного банка

Сотрудники Программы LGI

Скотт Абрамс, руководитель проекта
Джудит Бенке, координатор программы
Джордж Гесс, директор исследований
Маша Джорджевич, консультант по обучению
Кристоф Золтан Варга, руководитель проекта LOGIN
Виолетта Зентаи, руководитель проекта
Адриан Ионеску, директор программы
Жужа Катона, консультант по обучению
Эрика Келлер, помощник
Мариэтта Кляйнайзел, координатор программы
Петра Ковач, исследователь
Беата Мадьяр, координатор проекта
Николетта Надь, помощник
Анжела Радошич, координатор обучения и логистики
Ираклий Рехвишвили, руководитель проекта
Меган Симпсон, исследователь
Линда Теплан, помощник
Тимеа Тот, координатор программы
Ирина Файон, руководитель проекта
Сильвия Шекерес, ассистент проекта LOGIN

Журнал «Государственное управление в переходных экономиках» является русской версией издания *Local Governance Brief* — ежеквартальной публикации программы Института открытого общества «Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг» (Будапешт, Венгрия)

Главный редактор *Local Governance Brief*: **Петра Ковач**

Редакционный совет: **Джордж Гесс**, **Виолетта Зентаи**, **Адриан Ионеску**, **Габор Петери**

Редактор: **Том Поппер**

© Лето 2006 Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг / Институт открытого общества, Будапешт

Все права защищены

Мнения, выраженные в *Local Governance Brief*, отражают точку зрения авторов статей и не должны рассматриваться как мнения программы LGI или Института открытого общества

Свои комментарии, предложения и заявки на подписку английской версии направляйте **Петре Ковач** по адресу kovacsp@osi.hu

Журнал «Государственное управление в переходных экономиках» издает Международный центр перспективных исследований (Киев, Украина) при финансовой поддержке Программы «Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг»

Адрес: ул. Пимоненко, 13а, Киев, Украина, 04050

Телефон: (380-44) 484-4400
Факс: (380-44) 484-4402
Веб-сайт: www.icps.com.ua

Редактор: **Алексей Блинов**
e-mail: oblinov@icps.kiev.ua

Верстка и дизайн: **Остап Стасюк**

Правительства открыты = услуги лучше

«Просто возможность для крестьян обсуждать бюджет села с мэром уже больше не является ответом на недостаток бюджетной прозрачности. Проблемы сосредоточены в городах, и процедуры бюджетного контроля должны быть более развитыми».

Руководитель группы бюджетного мониторинга в Перу

Бюджетная прозрачность позволяет гражданам действовать подобно клиентам, требуя максимальную ценность за свои деньги. Прозрачная работа также облегчает местным органам власти задачу предоставления этой ценности.

Продвижение честного и эффективного управления государственными финансами в органах местного самоуправления является опорой демократии. Эта работа охватывает целый ряд проблем, институтов и методов.

В этом выпуске *«Государственного управления в переходных экономиках»* мы постарались систематизировать эти подходы и представить вниманию читателя примеры соответствующего мирового опыта.

Статьи этого выпуска показывают, что честность государственных финансов определяется одновременным наличием бдительного гражданского общества и хорошей институциональной системы. Гражданское общество, обеспокоенное недостатком бюджетной прозрачности, должно оценивать адекватность институциональной системы и проводить кампании в поддержку ее реформирования.

Прозрачность может стать инструментом повышения качества государственных услуг и эффективности правительства вообще, повышая при этом результативность государственных решений. Прозрачность крайне важна для децентрализации, поскольку самостоятельность местного уровня может быть повышена только тогда, когда политики и бюрократы

становятся более подотчетными перед своими избирателями.

Децентрализация может также выиграть от того, как участие всех заинтересованных сторон в прозрачном формировании государственной политики повышает способности местного органа власти в принятии решений. А в условиях децентрализации внедрение политики на местном уровне также должно становиться прозрачным. Особенно сегодня, когда границы государственного и частного секторов гибки и часто подвержены изменениям.

В рамках своей «экскурсии» по выгодам и проблемам бюджетной прозрачности данный выпуск начинается с введения, в котором выделены ключевые проблемы и вопросы.

После этого введения, начинающегося со следующей страницы, мы приводим статьи о таких проблемах, как формирование прозрачных бюджетов, доступ к государственной информации, трансферты между разными уровнями власти, способы повышения добропорядочности, а также изменение роли процесса аудита. В последней статье представлен обзор работы Института открытого общества (OSI) в данной сфере. Мы надеемся, что весь этот журнал станет отправной точкой для определения того, что еще следует предпринимать OSI.

Путь к улучшению подотчетности управления государственными службами на местном уровне не имеет единой дороги. В этом издании описаны разные институты, реформы и методы, которые, если их использовать согласованно, могут помочь.

Посредством этого выпуска *«Государственного управления в переходных экономиках»* и других средств коммуникации Программа LGI хотела бы помочь гражданскому обществу оценить основные возможности для улучшения ситуации в разных странах и воспользоваться мировым опытом для решения проблемы.

Кен Дэйви и Габор Петери

Введение: вопросы по поводу бюджетной прозрачности

Кен Дэйви (Ken Davey)

Габор Петери (Gábor Péteri)

Обеспечение прозрачности финансов местных органов власти, безусловно, способствует демократии. Благодаря бюджетной прозрачности заинтересованные стороны местного уровня могут быть уверены в том, что государственными средствами распоряжаются хорошо.

Работу по обеспечению бюджетной прозрачности на местном уровне часто называют «наблюдением за местным бюджетом» (local budget watch). Этот термин помогает разобраться в вопросе, поскольку с ним связаны три основных вопроса:

- Что является объектом наблюдения?
- Кто осуществляет наблюдение?
- Как проводится наблюдение?

Ниже мы рассмотрим важность этих вопросов, а также бегло ознакомимся с системой бюджетной прозрачности, отвечая на вопросы и выделяя особые проблемы, требующие внимания.

Что является объектом наблюдения?

Законность и честность

Не ворует ли кто-то мои деньги?

Наиболее традиционной сферой внимания бюджетного мониторинга является законность и чест-

ность при сборе доходов и осуществлении расходов. Вопросы бюджетной прозрачности обычно не являются предметом широких обсуждений, поскольку считаются очень техническими. Но прозрачность — важный фактор развития. Реформы, обеспечивающие бюджетную прозрачность, развивают демократию, давая дорогу специальным методам планирования и распределения, процедурам бюджетирования и источникам информации.

При оценке честности и правовых рамок для прозрачности в местных органах власти важно задаваться следующими вопросами:

- Все ли доходы, расходы и активы учитываются должным образом? Существует ли какая-либо лазейка для растраты или воровства?
- Оцениваются и собираются ли должным образом доходы, входящие в ресурсную базу местного органа власти? Если были предоставлены освобождения от уплаты налогов, было ли это законно и целесообразно?
- Все ли расходы были охвачены официальным бюджетом?
- Были ли соблюдены правила, регулирующие государственные закупки? Проводились ли закупки товаров и услуг в рамках прозрачных тендеров, соответствовали ли они итоговым ценам и стандартам?

- Как выполняются бюджеты? Являлись ли поправки к бюджету настолько же прозрачными, как и утверждение самих бюджетов? Обеспечивают ли правила осуществления выплат их бюджета контроль над расходами? Гарантируют ли процедуры распоряжения финансами полномочия выборных органов власти в сфере управления финансами?
- Происходят ли кадровые назначения и повышения в рамках открытых и конкурсных процедур, соблюдаются ли требования к квалификации?
- Проводятся ли проверки местных органов власти независимыми, квалифицированными аудиторами, в соответствии с признанными профессиональными стандартами? Комплексны ли их проверки и охватывают ли дочерние организации? Доступны ли их отчеты местным советам и общественности?

Распределение

Расходятся ли мои деньги на правильные вещи?

Классическим обоснованием децентрализации ответственности выборным местным органам власти является то, что деньги будут использоваться согласно местным предпочтениям и приоритетам. Роль политических манипуляций или влияния групп интересов должна быть минимизирована. Механизм политического представительства должен быть дополнен непосредственными формами влияния различных групп общества.

При оценке распределения следует задавать такие вопросы:

- Ясно ли показывает бюджетная классификация предназначение расходования средств?
- Доступны ли бюджетные данные общественности в простой и удобоваримой форме?
- Обеспечивают ли процедуры бюджетного планирования достаточно времени для решений на местном уровне? Все ли соответствующие заинтересованные стороны принимают участие в бюджетировании, существует ли эффективный контроль над администрированием финансов?
- Соответствует ли распределение бюджетов местными органами власти установленным направлениям политики и стратегическим приоритетам?
- Является ли распределение бюджетных средств между отдельными организациями сферы услуг, такими, как школы, больницы или жилые дома, справедливым и объективным?
- Ограничивается или искажается ли выбор при осуществлении бюджетных решений финансовою нестабильностью и политическими манипуляциями, в частности, в сфере межбюджетных отношений? Являются ли трансферты, как операционные, так и капитальные, предсказуемыми? Распределяются ли они согласно объективным и прозрачным формулам, не искаженными «торгами» или поли-

Вопросы бюджетной прозрачности обычно не являются предметом широких обсуждений, поскольку считаются очень техническими.

тическим фаворитизмом? Прописаны ли их объемы и критерии распределения в постоянном законодательстве или же они проистекают из более произвольных и менее стабильных ежегодных решений на уровне государственного бюджета?

Эффективность

Взвешенно ли расходуются мои деньги?

Органы власти и национального, и местного уровня часто оказываются зажатými в тиски противоречащих друг другу требований снизить уровень налогообложения и повысить стандарты государственных услуг. Это означает сокращение неэффективности и взятие на вооружение эффективных методов предоставления услуг — такие намерения часто характеризуют как поиск «ценности за деньги» (value for money).

Обеспечение эффективности обычно предполагает ту или иную форму сравнительного анализа, известного как бенчмаркинг (benchmarking). Среди вопросов, на которые необходимо найти ответы, есть такие:

- Как удельные расходы на государственные услуги на местном уровне соотносятся с расходами в других муниципалитетах?
- Оправдана ли численность штата?
- Приемлемы ли административные издержки в соотношении с совокупным объемом местного бюджета?

Кто наблюдает?

За местными бюджетами могут следить самые разные группы, хотя и с разных ракурсов. В их круг могут входить:

- организации выборных политиков (комитеты, фракции в совете и т.д.);
- официальные органы аудита, такие, как национальные или региональные счетные палаты;
- инспектора по вопросам тех или иных государственных услуг, например, инспектора школ;
- неправительственные организации, такие, как фонды Сороса, занимающиеся, прежде всего, качественным государственным управлением как составляющей демократии и прав человека;
- неправительственные организации, занимающиеся изучением вопросов целесообразности и эффективности расходов на отдельные отрасли услуг местных органов власти — такие, как забота о пожилых людях или охрана окружающей среды;
- профессиональные объединения, связанные с местным самоуправлением, например, ассоциации муниципальных финансовых директоров;
- пользователи услуг на местном уровне, например, родители школьников или жильцы социальных домов;
- конкуренты организаций, предоставляющих государственные услуги, например, альтернативные поставщики услуг.

Как наблюдают?

Способность этих наблюдателей оценивать выполнение местных бюджетов зависит от ряда факторов. Что важно иметь в виду:

- Представление данных и бюджетная классификация должны быть достаточно детализированы. Для более четкого соотношения расходов их предназначению может быть использовано программное бюджетирование. Традиционные разбивки по статьям затрат, таким, как оплата труда работников, транспорт или энергоресурсы, могут не показывать общие расходы на те или иные услуги. Эти разбивки также не показывают распределения по видам услуги или по организациям.
- Необходимо принимать во внимание правила и процедуры бюджетирования. Они влияют на то, какие вопросы будут обсуждаться, что происходит и на каком этапе, кто принимает участие в планировании и как.
- Должен быть обеспечен хороший доступ к бюджетным данным и данным по показателям предоставления услуг. Это означает, что государственные финансы должны быть публичными, даже если городские администрации противятся требованиям показать важные детали распределения или выполнения бюджетов, включая государственные подряды.
- Среди норм, регулирующих конфликты интересов, должны быть кодексы этического поведения, не дающие выборным должностным лицам и госслужащим совершать мошенничество или проявлять личные предпочтения.
- Должны иметься стандарты результатов предоставления услуг и нормы издержек, которые используются как основа для оценки эффективности.
- Системы отчетности должны быть регулярными и легко доступными для выборных должностных лиц и широкой общественности.

Ради развития конкурентных преимуществ школы можно финансировать согласно количеству учеников.

Выводы

Наблюдать — одно дело, а действовать на основании наблюдений и добиваться улучшений — другое.

По всему миру постоянно развиваются каналы общественного вмешательства. Двумя наиболее распространенными способами вмешательства являются:

- непосредственное участие, в основном, через голосование на выборах, но также и через общественные слушания и представление интересов пользователей услуг, например, родителей или жильцов в составе управляющих комитетов, советов и т.д.;
- раскрытие фактов и общественное давление через СМИ, публикацию результатов опросов общественного мнения, сводные таблицы результативности предоставления услуг и т.д.

Альтернативный подход связан с экспериментами в области теории нового государственного управления. Он заключается в формировании стимулов на основании рыночного выбора и конкуренции. Например, родители могут выбирать, какую школу следует посещать их детям, а школы будут финансироваться согласно количеству учеников. Альтернативные поставщики услуг, таких, как телефонная связь и электроснабжение, могут получить доступ к общей системе

распределения, что обеспечит справедливую конкуренцию.

Ни один из этих подходов сам по себе не может гарантировать честное и эффективное управление государственными финансами. Результаты выборов могут определяться проблемами национального, а не местного уровня. Другие формы участия могут быть подмяты под себя элитой или группами интересов. Возможности выбора могут быть не в одинаковой степени доступны всем потребителям услуг. Например, автовладельцы могут иметь больший выбор школ для своих детей, нежели семьи без машин. В общем и целом, рыночные силы могут способствовать социальной сегрегации и ущербу.

Именно поэтому крайне важно предпринимать комплекс мер по обеспечению бюджетной прозрачности в качестве первого основного шага в повышении эффективности государственных расходов. В

этом выпуске *«Государственного управления в переходных экономиках»* мы акцентируем внимание на отдельных аспектах бюджетной прозрачности и методах повышения этой прозрачности. Наша цель заключается в том, чтобы дать ответы на следующие вопросы:

- Какие ключевые сферы стоит принимать во внимание в области прозрачности государственных финансов и как они связаны с повесткой дня открытого общества? (Другими словами, за чем наблюдают и как)
- Почему национальные и местные правительства пытаются повысить (или ограничить) бюджетную прозрачность?
- Как могут неправительственные организации, гражданские объединения и рядовые граждане внести свою лепту в повышение прозрачности финансов государственного сектора?

Прозрачность начинается с работы над бюджетом

Вниманию гражданского общества: когда правительство излагает планы расходов, оно раскрывает свои приоритеты и дает подсказки о результатах проделанной работы

Памела Гомес (Pamela Gomez)

Граждане, желающие установить бюджетную прозрачность, могут пожелать начать данный процесс с государственного бюджета, в котором записано, сколько доходов правительство планирует получить и как оно будет их расходовать. Такая информация крайне важна для эффективной работы по борьбе с коррупцией, большего уважения прав человека и улучшения порядка предоставления государственных услуг. То есть тех вопросов, которые являются ключевыми направлениями работы организаций гражданского общества на местном и национальном уровне.

Но пока что многие заинтересованные стороны, судя по всему, считают ежегодное формирование государственного бюджета исполнительной ветвью власти закрытым, таинственным процессом. В подавляющем большинстве государств бюджетирование остается закулисным делом, где как предоставление полезной информации общественности, так и возможности для участия граждан ограничены или вообще отсутствуют.

Ситуация меняется, поскольку организации гражданского общества становятся все более грамотными в понимании того, как те проблемы, которые они хотят решить, связаны с бюджетом и другими вопросами управления финансами.

Решение проблем местного уровня часто предполагает повышение финансового обеспечения на уровне национальном. Понимание того, как в целом функционирует бюджетный процесс, четко показывает, что гражданское общество и другие заинтересованные стороны могут (и должны) неусыпно следить за планами правительства относительно расходов.

Памела Гомес управляет глобальным исследовательским проектом в рамках Международного бюджетного проекта (ИБР), работающим в 60 странах. Проект направлен на улучшение доступа общественности к информации, повышение участия граждан в бюджетном процессе, а также усиление институтов подотчетности. ИБР является подразделением некоммерческой организации Центр бюджетных и политических приоритетов (Вашингтон). Научная специализация Памелы Гомес — экономика и международные отношения; она имеет более чем 15-летний опыт работы в странах бывшего СССР и Латинской Америки.

ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТА

Мониторинг возможен в течение всего бюджетного цикла

В большинстве стран, независимо от специфики их систем, бюджетирование представляет собой четырехэтапный процесс:

- 1) Исполнительная власть **формирует** бюджетное предложение.
- 2) Законодательный орган обсуждает и **утверждает** его.
- 3) Исполнительная власть **выполняет** бюджет.
- 4) Во время этапа **оценки и аудита** исполнительная власть отчитывается о своей деятельности в докладе по итогам года. При этом главное аудиторское ведомство (самый высокопоставленный независимый аудиторский орган страны) оценивает результаты работы исполнительной власти, чтобы удостовериться в соблюдении утвержденных парламентом положений бюджета и бюджетного законодательства.

Как правило, существует возможность отслеживать, что делает правительство на каждом из этих этапов.

В странах с высоким и средним уровнем доходов населения, с сильно развитыми способностями управления государственными услугами многие неправительственные организации сконцентрировали внимание на анализе распределения и расходования бюджетных средств или на налоговой политике, ставя перед собой цель отстаивания более высоких социальных расходов.

Так сложилось, что эти организации гражданского общества концентрируются на государственных планах относительно расходов на этапе рассмотрения бюджета парламентом. Во время этого очень заметного этапа бюджетного цикла, начинающегося с подачи проекта бюджета в законодательный орган власти для обсуждения и утверждения, доступ к информации обычно наиболее открыт.

Тем временем организации в странах с низкими способностями управления финансами концентрируют внимание не только на анализе бюджетной политики, но и на обеспечении доступа к информации и поддержке институциональных реформ, которые обеспечивали бы информацию лучшего качества. Их работа также включает продвижение реформ по усилению процессов выполнения бюджета, а также его оценки пост-фактум и аудита. Вот некоторые из требований гражданского общества в этих странах: более совершенные государственные закупки, отслеживание государственных расходов и выставление оце-

В подавляющем большинстве государств бюджетирование остается закулисным делом, где как предоставление полезной информации общественности, так и возможности участия граждан ограничены или отсутствуют.

Шесть ключевых бюджетных документов

Два широко используемых пособия правил по бюджетной прозрачности, «Передовая практика ОЭСР по бюджетной прозрачности» (OECD Best Practices for Budget Transparency)¹ и «Кодекс хорошей практики в области бюджетной прозрачности» (Code of Good Practices for Fiscal Transparency)² Международного валютного фонда, выделяют шесть ключевых бюджетных документов, которые должны издавать все страны:

- **Бюджетная резолюция.** Исполнительная власть должна опубликовать этот документ, как минимум, за один месяц до подачи бюджета в парламент. В ней должны раскрываться общие объемы расходов и доходов, а также их ожидаемое влияние на экономику. В некоторых странах бюджетную резолюцию утверждает парламент.
- **Проект бюджета.** Проект годового бюджета, составленный исполнительной властью, может иметь форму законопроекта, поданного в парламент, дополненного рядом сопровождающих документов. Пакет документов должен предоставлять полноценную картину бюджетного положения правительства и объяснить, как запланированные на год расходы будут способствовать достижению целей государственной политики. Проект бюджета должен показывать такие вещи, как ожидаемые доходы, объемы налоговых льгот, трансфертов и дотаций бюджетам другого уровня, субсидии таким субъектам, как государственные компании, планы заимствований, задержки в осуществлении платежей и т.п.
- **Ежемесячные или ежеквартальные отчеты.** Исполнительная ветвь власти должна публиковать ежемесячные или ежеквартальные отчеты, показывающие достижения в администрировании бюджета, включая осуществленные расходы, полученные доходы и привлеченные заимствования.
- **Полугодовой пересмотр.** Исполнительная ветвь власти должна публиковать полугодовой анализ, который необходим для обсуждения изменений в экономических предположениях и того, как эти изменения могут повлиять на расходы, доходы и долг правительства в течение оставшейся части года.
- **Отчет по итогам года.** В конце финансового года исполнительная власть должна издавать отчет по итогам года, который является более чем простым финансовым отчетом. Он должен служить главным документом, обеспечивающим подотчетность правительства перед гражданами, предоставляющим обновленную информацию об успехах в достижении целей государственной политики, поставленных в начале года.
- **Аудиторский отчет.** Ежегодный аудиторский отчет должен издаваться независимым от исполнительной власти органом. Аудиторы не пересматривают каждую статью расходов правительства, но часто используют репрезентативные выборки ради обеспечения того, что расходование средств соответствует требованиям, установленным законодательной властью.

¹ <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.

² <http://www.internationalmonetaryfund.com/external/np/fad/trans/code.htm>.

нок для государственных услуг, повышение прозрачности в сборе доходов, усиление контрольных возможностей законодательной власти, а также более глубокий внешний аудит, проводимый главным аудиторским ведомством страны.

Раскрытие информации в бюджетной документации

Открытый доступ к информации играет важную роль в работе по повышению подотчетности. Бюджетные документы играют ключевую роль — они должны служить определяющим каналом раскрытия финансовой деятельности правительства для внимания общественности.

Существуют и другие документы, которые могут оказаться полезными. Во многих странах экономическую и финансовую информацию общественности предоставляет широкий круг государственных учреждений. Такие организации, как центральный банк, национальная статистическая служба, министерства, специализированные учреждения и государственные компании, могут постоянно издавать информацию об экономических показателях, демографии страны или о своих конкретных видах деятельности и планах.

Тем не менее бюджетные документы государства являются сосредоточением экономической и финансовой информации, и они должны давать гражданам полноценную картину бюджетного положения правительства. В этих документах также должны обсуждаться и раскрываться любые факторы, которые могут существенно повлиять на положение правительства в будущем.

Ключевыми бюджетными документами, которые следует тщательно изучать, являются бюджетная резолюция, проект бюджета, ежемесячные или ежеквартальные отчеты, среднегодовой пересмотр и аудиторский отчет.

Время предоставления и доступность бюджетных документов имеют большое значение для подотчетности и возможностей осведомленного участия граждан в обсуждении бюджета. Как было сказано выше, в большинстве стран доступ к информации о бюджете, как правило, наиболее полноценен во время второго этапа бюджетного процесса: обсуждения и утверждения законодательным органом.

Но в некоторых странах исполнительная ветвь власти полностью отодвинула общественность от бюджетных дебатов, попросту задерживая публикацию бюджета вплоть до того момента, как он будет утвержден парламентом. Такая ситуация наблюдается в Анголе, Буркина-Фасо, Египте, Монголии и Тимор-Лешти. В других странах исполнительная власть сильно ограничивает возможности парламента и общественности анализировать и обсуждать бюджет, публикуя его лишь за недели или даже дни до начала нового бюджетного года. Подобная практика присутствует в Бангладеш, Грузии, Иордании, Кении, Малави и Намибии. В некоторых крайних случаях, таких, как Гана и Китай, правительство обычно вообще не показывает бюджет до начала бюджетного года.

Формирование бюджета

В большинстве стран доступ к информации и возможности участия в бюджетном процессе, как правило, наиболее ограничены на первом этапе бюджетного процесса: формировании бюджета правительством. В некоторых случаях исполнительная власть

на этом этапе бюджетного цикла может опубликовать бюджетную резолюцию, которая раскрывает общие параметры бюджета. Но большая часть работы происходит в закрытом режиме. После подготовки бюджета «первой скрипкой» становится министерство финансов, как организация по управлению работой других министерств и по координации работы с субнациональными органами власти.

Во многих странах министерство финансов подает бюджет на рассмотрение совета министров или премьер-министра с целью его утверждения до подачи в парламент. Иногда общие параметры бюджета, включая ожидаемые совокупные доходы, расходы и долг, подаются в совет министров еще до того, как министерство финансов определит «потолки» расходов по отраслям и программам.

Министерство финансов обычно несет ответственность за поддержание бюджетной дисциплины в государственном секторе вообще. Поскольку от него ожидают обеспечения соответствия бюджетному законодательству страны, а также контроля над расходами других министерств, министерство финансов наделено такими полномочиями, которые помогают гарантировать финансовую «чистоту» власти. В круг этих полномочий могут входить право регулировать стандарты учета в государственном секторе на национальном и субнациональном уровнях, возможность обеспечивать единообразие и сопоставимость, а также право принимать решения о предельных объемах расходов отраслевых или других министерств.

Министерство финансов также часто располагает аналитиками, которые отвечают за макроэкономические прогнозы и прогнозы доходов, необходимые для составления проектов национального и субнациональных бюджетов. Формирование бюджета требует сотрудничества с другими уровнями власти, а законодательство должно предписывать четкое разграничение сфер ответственности между разными уровнями власти. Данный процесс также требует наличия ясных законов о возможностях субнациональных правительств брать займы и о системе распределения доходов между бюджетами разных уровней.

Обязанность министерства финансов координировать формирование бюджета включает ответственность за уведомление субнациональных органов власти о своих оценках доходов, чтобы те могли подготовить собственные бюджеты. Национальный бюджет также будет содержать трансферты и дотации в бюджеты субнационального уровня. Четко разграничивать эти платежи крайне важно.

Эти дотации обычно имеют следующие формы: безусловных трансфертов, которые зачастую используются для выравнивания диспропорций между регионами; условных трансфертов, которые зависят от стандартов или условий предоставления услуг; целевых дотаций — под специальные нужды или программы. (См. статью на с. 25)

Выполнение и оценка бюджета

Как только бюджет подготовлен и утвержден парламентом, работа исполнительной власти по его адми-

нистрированию должна стать предметом внимания публичных ежемесячных или ежеквартальных отчетов. Способность правительства предоставлять информацию об исполнении бюджета зависит от его навыков управления финансами.

Например, для прозрачной отчетности требуется система классификаторов и кодов. Система должна быть способной уведомлять о том, какие расходы относятся к каким административным структурам (министерствам или ведомствам), так, чтобы было возможно отслеживать ответственность за расходы до конкретного человека или группы лиц. Система классификации также должна показывать функции расходов так, чтобы было возможно разделять расходы по их назначению, например, с целью определения того, что расходуется на здравоохранение, образование, охрану окружающей среды или оборону.

Экономическая классификация дает возможность получить ответы на следующие вопросы. Сколько расходов направляется на оплату труда госслужащих в сравнении с социальными выплатами? Или же, какая часть бюджета расходуется на платежи по обслуживанию долга в сравнении с приобретением товаров и услуг?

После расходования бюджета он должен быть подвергнут анализу, и этот процесс должен давать общественности больше информации. В течение бюджетного этапа оценки и аудита исполнительная ветвь власти должна публиковать годовой отчет, который раскрывает не только финансовые результаты работы правительства, но и то, как бюджет связан с успешностью достижения целей государственной политики.

После публикации годового отчета независимый аудитор страны (высшая аудиторская инстанция) должен провести финансовый аудит счетов правительства. Аудитор представит свое мнение о соблюдении правительством бюджетных норм и о том, как правительство выполняло предписания законодательной власти, закрепленные в годовом бюджете. Некоторые депутаты и организации гражданского общества добились больших результатов в получении аудиторских докладов и привлечении внимания общества к важности содержащихся там выводов.

Еще одним инструментом, который потенциально полезен гражданскому обществу, является использование данных так называемого «аудита результатов» («ценность за деньги»). (См. статью на с. 38) Многие аудиторские органы начали использовать аудит результатов в дополнение к своему обычному ежегодному финансовому аудиту, чтобы получить более объективную оценку того, насколько хорошо расходуются средства. Аудит результатов оценивает экономность, эффективность и результативность правительственных программ.

Ведутся споры о том, стоит ли развивать этот вид аудита в странах, которые пока не наработали собственные навыки финансового управления. Некоторые эксперты предостерегают от чрезмерного внимания к этому виду аудита в ущерб аудиту, на-

Министерство финансов отвечает за уведомление субнациональных органов власти о своих оценках доходов.

IBP помогает гражданам принимать участие в работе с бюджетом

Для граждан один из самых лучших способов удостовериться в том, что они получают от своего правительства все, что им полагается, — это понять, что происходит в течение бюджетного процесса. Но процесс может выглядеть сложным, а получение информации может казаться непосильной задачей.

Международный бюджетный проект (IBP) был учрежден в 1997 году, чтобы помочь гражданскому обществу и другим заинтересованным сторонам обрести знания и навыки, необходимые для наблюдения за работой с бюджетом. Проект пытается достичь своих целей посредством партнерств с занимающимися работой в области прозрачности неправительственными организациями, формируя сети сотрудничества этих организаций и повышая осведомленность о необходимости работы с бюджетом.

В рамках своей работы IBP обучил тысячи людей во многих государствах тому, как отслеживать бюджетный процесс и влиять на него.

IBP также составил «Опросник об открытом бюджете» (Open Budgets Questionnaire), который организации гражданского общества могут использовать для определения того, насколько прозрачен бюджетный процесс в их стране. IBP применил соответствующий опрос в 36 разных странах и выявил много случаев проблем с прозрачностью, в частности:

- наблюдаются пробелы с обнародованием бюджетной резолюции;
- лишь немногие страны отслеживают или оценивают бюджеты после их утверждения;
- правительства не прилагают достаточных усилий для обеспечения публичного обсуждения бюджета.

В докладе под названием «Открытие бюджетов для общественного понимания и обсуждения: результаты из 36 стран» (Opening Budgets to Public Understanding and Debate: Results from 36 Countries) также рекомендованы решения для определенных проблем. С докладом можно ознакомиться на веб-сайте IBP: <http://www.internationalbudget.org/openbudgets/index.htm>.

правленному на усиление базовых систем управления финансами. Но даже в тех странах, которые развивают свои навыки управления финансами, выводы о результатах деятельности часто могут привлекать значительное общественное внимание и иметь большое влияние на предоставление услуг.

Законы о доступе к информации

Основополагающие законы, касающиеся бюджетного процесса (или надзорных органов, таких, как высшая аудиторская инстанция), часто предписывают, какие документы должны публиковаться и когда. Но для

обеспечения бюджетной подотчетности столь же важно принять законы о доступе к информации, а также удостовериться в том, что граждане могут получить информацию на практике. (См. статью на с. 11.)

Значительная часть публикуемой сегодня правительствами бюджетной информации в действительности придерживается вне поля зрения общества.

Исследование национальных практик бюджетирования, проведенное в 2004 году Международным бюджетным проектом (см. вставку), показало, что 35 из 36 исследованных стран предоставляют такие документы в промежуточных отчетах и отчетах по итогам года. Однако в девяти из них правительство не публиковало промежуточные отчеты (в течение бюджетного года), а в семи странах не публиковались и годовые отчеты.

Результаты этого исследования наводят на мысль о том, что многие правительства могли бы существенно повысить прозрачность в бюджетной сфере, не выходя за рамки незначительных затрат, сделав простой шаг по распространению документов, которые они уже и так готовят. А как только эти документы увидят свет, внимание и заинтересованность гражданского общества могут стать катализатором для более обширных реформ в финансовом управлении государственным сектором, которые во многих странах необходимы для улучшения качества или своевременности информации.

Поскольку многие государственные услуги предоставляются региональными и муниципальными правительствами, гражданское общество может только выиграть от более совершенного и применимого на субнациональном уровне законодательства о доступе к информации. Высокий уровень детализации информации, необходимый для отслеживания конкретных расходов или группы расходов, связанных с конкретным проектом или программой, в бюджетной документации центрального правительства обычно отсутствует.

Законы о свободе информации могут помочь любому, кто ищет доступ к такой информации, как численность бенефициаров программы в конкретной местности или географическое распределение расходов. Эти цифры в достаточно подробной разбивке в государственном бюджете не появятся.

А поскольку способность генерировать информацию настолько тесно связана с управленческими навыками правительства, запрос на более полную и более качественную информацию обещает породить улучшение в качестве крайне важных для повседневной жизни граждан услуг.

Свобода информации крайне важна для открытости финансовых операций

Законы о свободе информации уже стали международной нормой, но их непоследовательное выполнение требует бдительности налогоплательщиков и гражданского общества

Хелен Дэрбишайер (Helen Darbishire)

«Платит ли министр по вопросам государственного управления Болгарии компании Microsoft из собственного кармана?» Этот провокационный заголовок в выпуске бюллетеня Программы «Доступ к информации», болгарской неправительственной организации, за июль 2005 года отразил разочарование активистов, борющихся за свободу информации, и членов парламента, проигравших накануне дело в Высшем административном суде Болгарии. Эта группа лиц обратилась в суд с тем, чтобы получить доступ к копии контракта между болгарским правительством и Microsoft на сумму 13,5 млн. долларов США, но получила отказ. Обоснование отказа — тот факт, что контракт конфиденциальный, и Microsoft не разрешила правительству обнародовать его. Авторы статьи бранят себя за убежденность в том, что они смогут выиграть дело: «Решение Высшего административного суда поразительно — благодаря ему оптимисты, которые верят в справедливость решений суда относительно доступа к информации, выглядят как глупые и увлеченные активисты». Они также были шокированы тем фактом, что общественности и депутатам парламента было отказано в праве ознакомиться с контрактом, заключенным между органом власти и частной компанией, когда в сделке

Хелен Дэрбишайер является исполнительным директором Access Info Europe, организации по правам человека, расположенной в Мадриде и занимающейся защитой прав на доступ к информации. Она работает над составлением и внедрением множества законов о доступе к информации в Европе, Южной Америке и Африке. Она также была одним из экспертов, которым Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) делегировала разработку боснийского законодательства о свободе информации. Хелен Дэрбишайер является учредителем и председателем Сети правозащитников за свободный доступ к информации. До 2005 года она руководила программами по свободе информации и выражения в Правовой инициативе Института открытого общества.

Доступ к информации

фигурировала внушительная сумма денег налогоплательщиков.

Право знать, каким образом государство использует деньги, является ключевым для концепции права на доступ к информации. Члены общества платят правительству налоги долларами, евро, фринтами или леками так же, как передают власть во время выборов. Информация является предельно важной для того, чтобы граждане наблюдали и участвовали в управлении этими средствами. Общественность имеет право спросить, чьи же это деньги, в конце концов. Прозрачность — это больше, чем просто подотчетность, ведь она предполагает постоянное влияние на процесс принятия решений не только во время выборов, но и как реакция на уже принятые решения.

Существует два главных канала, по которым информация поступает к общественности: это либо ответ на запросы, внесенные членами общества, которые намерены реализовать свое право доступа к информации, либо заблаговременное обнародование данных органами государственной власти. Доступ к информации и заблаговременная прозрачность — две стороны одной медали, даже если существуют отличия как в плане их функционирования, так и в правовых режимах, их регулирующих. Оба подхода все больше сливаются воедино по мере того, как право доступа к информации государственных органов признается на национальном и международном уровнях.

Пристальный взгляд на развитие права доступа к информации обнаруживает, что это право все еще остается сильнее на бумаге, чем на деле. Бюджетная прозрачность — проблема во многих странах; и информацию, необходимую для антикоррупционной работы, все еще очень непросто заполучить. Действительно, некоторые данные в распоряжении государства не должны предаваться огласке. Тем не менее, как доказывает ряд исследований конкретных ситуаций, намного больше информации может и должно быть обнародовано.

Глобальное распространение права на доступ к информации

Право на информацию имеет долгую и в то же время короткую историю. Впервые закон о праве на доступ к информации был принят в 1766 году, однако преобладающее большинство аналогичных законов было принято в течение последних 15 лет: в 1990 году их было только 12, на сегодняшний день их более 65. Тот

Право знать, каким образом государство использует деньги, является ключевым для концепции права на доступ к информации.

Таблица 1. Законодательство о доступе к информации в Европе

Страна/территория	Дата принятия Конституции	Обеспечивает ли Конституция свободу информации (СИ) либо доступ к информации (ДИ)*	Дата принятия законодательства о СИ
Австрия	1920	ДИ	1987
Азербайджан	1995	СИ	2005
Албания	1998	СИ и ДИ	1999
Андорра	1993	СИ	—
Армения	1995	СИ	2003
Бельгия	1831	ДИ	1994
Болгария	1991	СИ и ДИ	2000
Босния и Герцеговина	1995	Не обеспечено	2000
Великобритания	неписанная	СИ (билль о правах)	2000
Венгрия	1949	СИ и ДИ	1992
Германия	1949	СИ	2005
Греция	1975	ДИ	1999
Грузия	1995	СИ и ДИ	1999
Дания	1849	Нет конкретных указаний	1985
Ирландия	1937	Нет конкретных указаний	1997
Исландия	1944	Нет конкретных указаний	1996
Испания	1978	СИ и ДИ	1992
Италия	1948	Нет конкретных указаний	1990
Кипр	1960	СИ	—
Косово	2003	ДИ	2003
Латвия	1922	СИ	1998
Литва	1992	СИ и ДИ	1996
Лихтенштейн	1921	Нет конкретных указаний	1999
Люксембург	1868	Нет конкретных указаний	—
Македония	1991	СИ и ДИ	2006
Мальта	1964	СИ	—
Молдова	1994	ДИ	2000
Монако	1962	Нет конкретных указаний	—
Нидерланды	1815	Нет конкретных указаний	1978
Норвегия	1814	Нет конкретных указаний	1970
Польша	1997	СИ и ДИ	2001
Португалия	1976	СИ и ДИ	1993
Российская Федерация	1993	СИ	В регионах
Румыния	1991	СИ и ДИ	2001
Сан-Марино	1600	Нет конкретных указаний	—
Сербия	2003	Нет конкретных указаний	2003
Словакия	1992	СИ и ДИ	2000
Словения	1991	СИ и ДИ	2003
Турция	1982	СИ	2003
Украина	1996	СИ	1992
Финляндия	2000	СИ и ДИ	1951
Франция	1958	Нет конкретных указаний	1978
Хорватия	1990	ДИ	2003
Черногория	1992	СИ и ДИ	2005
Чехия	1993	СИ и ДИ	1999
Швеция	1975	СИ и ДИ	1766
Швейцария	1999	СИ и ДИ	2004
Эстония	1992	СИ и ДИ	2000

* Примечание: в колонке о конституционном обеспечении СИ — свобода информации, а ДИ — более конкретное право получать доступ к информации, которой располагает правительство.

Источник: Access Info Europe, <http://www.access-info.org>

первый закон, принятый в Швеции, был частью закона о свободе прессы, гарантировавшего доступ к официальным документам.

После этой первой ласточки развитие права на информацию можно систематизировать в виде трех основных волн. Первая волна — ведущие демократические страны принимают законы о праве доступа к государственным документам или записям. Например, Финляндия приняла закон о праве на информацию в 1951 году, США — в 1966 году (с поправками в 1974 году после Уотергейтского скандала), Норвегия — в 1979 году, а Франция и Нидерланды — годом ранее.

Эти законы закрепили административные процедуры предоставления информации общественности, в большей степени фокусируясь на административных, а не законодательных, исполнительных и судебных органах власти. Важно, что эти законы утверждают основной принцип зарождающегося права на информацию, а именно: запрашивающая сторона не должна объяснять, в каких целях ей нужна информация.

В течение второй волны, длившейся с 1980-х до начала 1990-х годов, демократические государства в других частях мира разработали свои собственные законы о праве на информацию. В частности, это были Австралия и Новая Зеландия в 1982 году и Канада в 1983 году. Среди европейских стран тут можно упомянуть Австрию, Бельгию, Данию и Португалию. В Австралии, Канаде и Португалии новые законы учредили институт специальных уполномоченных по информации, в чьи полномочия входил надзор за внедрением правовых норм и за соответствием им.

Третью волну стимулировал коренной политический сдвиг, обрушивший Берлинскую стену: в 1992 году Венгрия стала первой посткоммунистической страной, принявшей Закон «О защите личной информации и обнародовании данных, представляющих общественный интерес». Закон задал новый стандарт — короткий 15-дневный срок для получения информации. Он также четко описал исключения и механизмы контроля, осуществляемого парламентским уполномоченным по защите данных и информации, которого следует уведомлять об отказах в предоставлении данных.

В течение 1990-х годов посткоммунистические власти Центральной Европы (ЦЕ) и бывшего Советского Союза принимали законы о доступе к информации. Правительства от Балтии до Юго-Восточной Европы и Закавказья, мотивированные более тесной интеграцией с такими сообществами, как Европейский Союз, и ощущая потребность в борьбе с растущей коррупцией, этим неизменным атрибутом стремительно-го перехода к рыночной экономике, ответили на требования общества установить правовые рамки, гарантирующие открытость власти.

В 2000 году международное сообщество приняло более жесткие стандарты, потребовав от Боснии и Герцеговины принять закон о доступе к информации.

Во всех посткоммунистических странах, вступивших в ЕС в мае 2004 года, работают законы о доступе к информации. То же касается более десятка стран региона, включая Албанию, в прошлом самую закрытую

страну Европы. В **Таблице 1** представлена информация о законах и конституциях.

В последних законах о доступе к информации зафиксированы уроки, извлеченные во время выполнения более раннего законодательства. Область действия современных законов шире. Например, закон Боснии и Герцеговины распространяется на все ветви власти и все органы, исполняющие государственные функции, а в Словакии закон касается органов, получающих государственные средства.

Временные рамки получения информации, обозначенные в законах, постепенно сокращаются. Так, в Эстонии для этого понадобится всего пять дней.

Все эти тенденции отражаются и в странах Латинской Америки. Новые законы принимаются как часть демократических реформ в таких странах, как Мексика (2002 год) и Перу (2002 год). Правительства Азии и Африки все больше вовлекаются в глобальное движение за свободу информации.

Упреждающая прозрачность

Как правило, типичный закон о доступе к информации предусматривает предоставление информации исходя из запросов на нее.

Хотя это право и пребывает на стадии разработки, существует еще один важный фронт борьбы за большую открытость государственного правления — стимулирование заблаговременной прозрачности.

Все больше и больше законы о доступе к информации и другие дополнительные нормы требуют, чтобы правительства предоставляли информацию и без предварительно поданных запросов, стимулируя органы государственной власти использовать электронные средства с целью распространения информации, т.е. обнародовать отчеты и другие данные в интернете.

Упреждающая прозрачность выстроена по принципу «сверху вниз», она отражает открытость со стороны предложения. Но для того, чтобы она работала эффективно и сбалансировано, ее необходимо подкрепить доскональным законодательством.

Цель упреждающей прозрачности четко изложена в Статье 1 Закона Венгрии «О свободе информации посредством электронных каналов» от 4 июля 2005 года:

«Учитывая необходимость в быстром предоставлении обществу четкой информации, цель этого Закона — обеспечить непрерывный и бесплатный электронный доступ к государственной информации, предусмотренной этим Законом, любому желающему без прохождения процедур идентификации и оформления запроса».

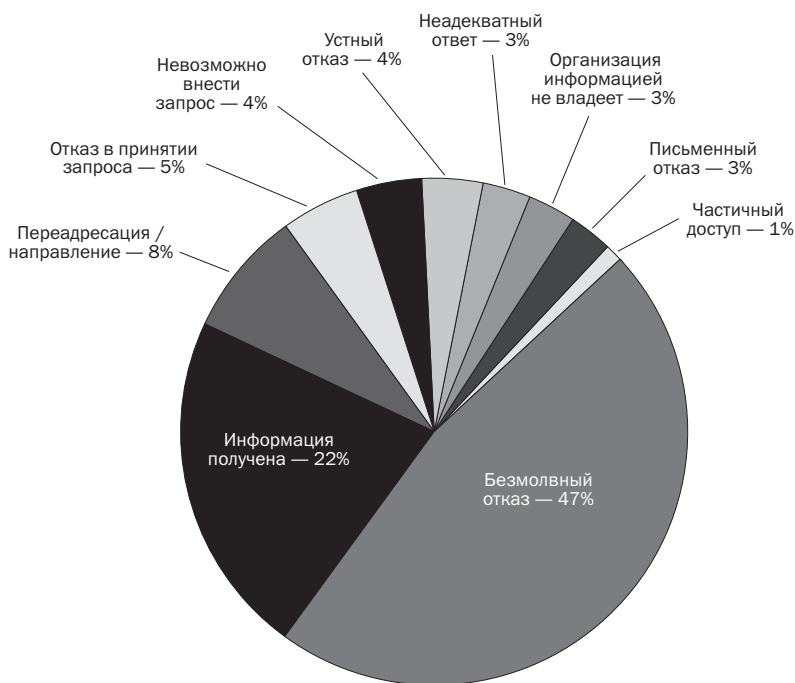
Венгерское законодательство подробно описывает виды информации, которая должна быть доступной, включая проекты законов, судебные решения и подробную информацию, касающуюся организации, штата и деятельности органов государственной власти. В эти требования также входит много финансовой информации: бюджеты, тарифы на услуги, «техническое описание тендеров, объявленных организацией, выполняющей государственные задачи, их результаты и причины», а также детали контрактов. Требова-

Таблица 2. Правовые обязанности относительно электронной публикации финансовой информации в Венгрии

Информация, обязательная для опубликования	Должна обновляться	Способ хранения
Годовой (простой) бюджет организации, выполняющей государственные задачи; также ее регулярный отчет, отчеты о выполнении бюджета, составленные таким образом и с такой частотой, как это определено конкретными нормами.	Сразу же после каких-либо изменений	Документы хранятся в электронном архиве на протяжении периода времени, определенного специальным законодательным предписанием, но не менее пяти лет.
Информационная сводка относительно численности сотрудников организации, выполняющей государственные задачи. Обзор заработной платы, дополнительных льгот, регулярных выплат и возмещения издержек менеджерам и старшим должностным лицам, а также краткая сводка по видам и объемам выплат, предоставляемым другим сотрудникам.	Ежеквартально	Документы хранятся в электронном архиве на протяжении периода времени, определенного специальным законодательным предписанием, но не менее одного года.
Информация относительно имен получателей целевых субсидий развития, которые обычно не выплачиваются из бюджета государственной организации. Информация должна включать предназначение субсидии, ее объемы и место, где осуществляется программа субсидирования.	Ежеквартально	Документы хранятся в электронном архиве на протяжении периода времени, определенного специальным законодательным предписанием, но не менее одного года.
Тема контрактов, имеющих отношение к: закупкам товаров; проектам строительства; заказу услуг; продаже имущества; использованию имущества; передаче имущества либо прав; концессиям стоимостью, определенной отдельным нормативным предписанием; использованию государственных фондов либо управлению активами, относящимися к государственным финансам. Необходимая информация — имена сторон договора, стоимость контракта, срок действия контракта.	Ежеквартально	Документы хранятся в электронном архиве на протяжении периода времени, определенного специальным законодательным предписанием, но не менее одного года.
Открытая информация, обозначенная в Законе о концессиях, включающая приглашения на торги, информацию об участниках тендеров, уведомления относительно оценки и результатов торгов.	Ежеквартально	Документы хранятся в электронном архиве на протяжении периода времени, определенного специальным законодательным предписанием, но не менее одного года.
Платежи, превышающие 5 млн. венгерских форинтов, направленные на выполнение заданий, не входящих в круг основных заданий государственной организации. Это, в частности, касается грантов, поддерживающих: социальные организации; профсоюзы и другие организации, представляющие интересы рабочих; организации, способствующие образовательной, культурной, социальной и спортивной деятельности служащих и других бенефициаров; платежи, связанные с задачами, выполняемыми организацией.	Ежеквартально	Документы хранятся в электронном архиве на протяжении периода времени, определенного специальным законодательным предписанием, но не менее одного года.

Источник: Закон Венгрии о свободе информации в электронных средствах, Схема публикации III: Информация о распоряжении финансами.

Реакция органов власти на 1 926 запросов на информацию в 14 странах



Источник: «Прозрачность и молчание: мониторинговое исследование доступа к информации в 14 странах» (Transparency & Silence: 14-Country Access to information Monitoring Survey), Правовая инициатива Института открытого общества, <http://www.justiceinitiative.org>

ния венгерского законодательства представлены в **Таблице 2**.

Все чаще законы, касающиеся финансового менеджмента и государственных закупок, а также законы о добропорядочности, определяющие декларирование имущества или конфликты интересов, требуют, чтобы органы государственной власти обнародовали информацию заблаговременно, не дожидаясь поступлений запросов. В центре внимания объединений гражданского общества, работающих на усиление прозрачности власти, отныне находится мониторинг соответствия этим требованиям.

Обеспечение права на получение информации на деле: прозрачность и умолчание

На бумаге — прогресс просто ошеломляющий. На деле же все не так однозначно. Детальное исследование ситуации с доступом к информации в 14 странах, проведенное Правовой инициативой Института открытого общества (OSI)¹, обнаружило, что в Армении, Болгарии, Испании, Македонии, Румынии и Франции результатом внесения 42% заявок стало предоставле-

ние информации в соответствии с международными нормами доступа к информации. В новых демократиях ЦЕ количество ответов оказалось высоким — была удовлетворена почти половина поданных заявок, например 48% в Болгарии и 49% в Румынии.

Стакан наполовину полон или наполовину пуст: исследование Правовой инициативы показало, что 47% заявок натолкнулось на абсолютную тишину, классифицируемую в отчете как «безмолвный отказ» (см. График). Уровень безмолвных отказов в тех странах, где работают законы о доступе к информации, составляет лишь 38%, но все же это недопустимо высокий показатель игнорирования запросов общественности.

Несистемность в ответах

Исследование также обнаружило серьезную проблему несистемного обращения с запросами. Например, если один и тот же запрос вносился дважды разными лицами, в 57% случаев с ним обращались по-разному. Иногда реакция на эти идентичные запросы была совсем разной. Один запрос может получить ответ, тогда как в удовлетворении второго отказано, или же он вообще проигнорирован. Только 20% парных заявок получили идентичные ответы.

Типичным можно назвать пример из Македонии, где в службу мэра Скопье была подана заявка следующего содержания:

«Какова протяженность дорожной сети, за которую отвечает город Скопье, и какие ресурсы выделяются на ее содержание? Пожалуйста, предоставьте данные за период 2000–2003 годов с разбивкой по каждому отдельному году».

Эта заявка поступила дважды — первый раз от НПО, а второй раз — от представителя бизнеса. Представитель НПО получил обстоятельный ответ, согласно которому муниципалитет Скопье несет ответственность за 540 км дорог и что последний выделяет на ее содержание 60 млн. македонских динаров в год, что составляет 10% бюджета муниципалитета. Это были данные за период 2000–2003 годов. В ответе вопрошателю от НПО также было указано имя контактного лица на случай, если понадобится более подробная информация.

В свою очередь, запрос от представителя бизнеса был переадресован в государственную компанию, ответственную за дорожные сети. Она предоставила информацию о протяженности дорожной сети, включая исчерпывающие данные о бульварах, скверах и дорогах, но ни слова не было упомянуто о выделяемых финансах. Итог для НПО — информация получена, тогда как для бизнеса — запрос переадресован (правда, стоит отметить, что часть требуемой информации получена).

¹ *Transparency and Silence* («Прозрачность и молчание»), опубликовано Правовой инициативой Института открытого общества (OSI) (www.justiceinitiative.org). Это отчет по результатам исследования, осуществленного Правовой инициативой и ее партнерами с целью выявления того, как государственные учреждения и ведомства в четырнадцати странах — Аргентине, Армении, Болгарии, Гане, Испании, Кении, Македонии, Мексике, Нигерии, Перу, Румынии, Франции, Чили и ЮАР — отвечают на те или иные запросы на информацию.

Дополнительное исследование, включавшее интервью с должностными лицами после проведения мониторинга, показало, что причина подобной противоречивости заключается преимущественно в неспособности обеспечить надлежащую работу внутренних систем обработки запросов. Эта неспособность может быть вызвана скорее плохой подготовленностью персонала или неадекватными системами работы с информацией, чем нехваткой политической воли. Какими бы ни были причины, неспособность адекватно отвечать является недостатком власти, и это является нарушением права на информацию.

Дискриминация

Еще одна серьезная проблема, выявленная в ходе исследования — дискриминация при предоставлении информации. Правовая инициатива обнаружила, что журналистам и представителям гражданского общества получить информацию намного проще по сравнению с рядовыми гражданами, и что существует заметная дискриминация в отношении людей, принадлежащих к социально незащищенным группам (см. Таблицу 3).

Особое внимание в странах ЦЕ привлекает тот факт, что вопрошателям-цыганам оказалось очень непросто получить какую-либо информацию — и в количественном, и в качественном отношении на их запросы реагировали хуже, чем на запросы других.

В Болгарии цыган получил ответы лишь на 15% заявок в то время, как 70% заявок журналистов было удовлетворено. В Румынии граждане, представлявшие себя как частные лица, не связанные ни с какими конкретными организациями, получили ответы на 70% запросов, тогда как цыгане получили ответы только на 35% своих запросов.

Подобное пренебрежительное отношение к цыганам не ограничивается пределами региона ЦЕ. В Испании вопрошатель цыганской национальности вообще не получил никакой информации в ответ.

С другими этническими меньшинствами тоже плохо обращались. Во Франции арабка получила ответы всего на 5% запросов, которые она подавала, в Македонии запрос этнического албанца оставили без внимания.

Несмотря на то, что исследование Правовой инициативы основывается на ограниченном количестве заявок и является лишь мгновенным снимком ситуации, оно указывает на наличие вселяющих беспокойство тенденций. Право доступа к информации, как право человека, должно предоставляться без дискриминации.

Доступ представителей бизнеса к информации

Как показывает исследование Правовой инициативы, вопрошателям от бизнеса тоже приходится нелегко. Это имеет непосредственное отношение к усилению финансовой прозрачности, поскольку честная конкуренция требует равного распределения информации. В целом, бизнесмены, подающие запросы, получили значительно большее количество письменных отказов по сравнению с другими вопрошателями. Предс-

Таблица 3. Информация, полученная вопрошателями от социально незащищенных групп, в сравнении с другими вопрошателями

Страна	Вопрошатель от социально незащищенной группы (этнические либо социально-экономические группы)	Количество информации, полученной в среднем по стране	Наибольшее количество полученной информации в стране/вопрошатель	Информация, полученная вопрошателем от социально незащищенной группы
Армения	Инвалиды (пользуются инвалидной коляской)	51%	80% (одна НПО)	35% (самым низким показателем было 30% для вопрошателя от бизнеса)
Болгария	Цыганка (Фонд Romani Baht Foundation; выступала в качестве частного лица)	48%	75% (оппозиционный журналист)	15%
Испания	Цыган — работник социальной сферы, оказывающий помощь семьям цыган (запрос внесен от частного лица)	17%	40% (две НПО)	0%
Македония	Албанская этническая группа (мужчины)	16%	30% (одна НПО и проправительственный журналист)	0%
Румыния	Цыган, 25 лет	49%	70% (частное лицо)	35%
Франция	Арабка	21%	30% (оба — журналисты)	5%

Источник: Access Info Europe, www.access-info.org

Таблица 4. Стоимость перелетов премьер-министра на самолетах ВВС Великобритании

Дата рейса	Самолет	Отправление из	Прибытие в	Всего английских фунтов стерлингов
26 декабря 2004 года	BAe 146	Нортхолт (авиабаза Великобритании)	Бари/Палезе Маччи	6 973,00
26 декабря 2004 года	BAe 146	Бари/Палезе Маччи	Шарм-эль-Шейх	6 606,00
30 декабря 2004 года	BAe 146	Шарм-эль-Шейх	Акаба	1 468,00
30 декабря 2004 года	BAe 146	Акаба	Шарм-эль-Шейх	1 101,00
3 января 2005 года	BAe 146	Шарм-эль-Шейх	Бари/Палезе Маччи	8 074,00
3 января 2005 года	BAe 146	Бари/Палезе Маччи	Нортхолт	6 606,00

Источник: <http://www.mod.uk/DefenceInternet/FreedomOfInformation/>

Таблица 5. Платежи советникам, осуществленные Министерством финансов Ирландии

Год	Получатель	Выплаченная сумма, евро
1999	ABN AMRO and McCann Fitzgerald	46 091
	McCann Fitzgerald	58 734
2000	Arthur Cox Solicitors	200 202
	ABN AMRO and McCann Fitzgerald	264 668
	McCann Fitzgerald	47 081
2001	Sean Burke Solicitors	83 920
	Masons Solicitors	72 200
	Arthur Cox Solicitors	35 424
	ABN AMRO and McCann Fitzgerald	584 466
	A&L Goodbody Solicitors	1 701 658
	McCann Fitzgerald	11 513
2002	A&L Goodbody	326 055
	Gerard Hogan SC	960
	Masons Solicitors	24 017
	O'Donnell Sweeney	102 276

Источник: Access Info Europe, www.access-info.org

тавители бизнеса получили письменные отказы на 11% запросов, что почти втрое превышает показатель для следующих за ними по уровню отказов НПО (4%). На долю бизнесменов также приходится больше безмолвных отказов, а именно на 61% поданных заявок, что существенно выше по сравнению с 51% в среднем.

Эту удивительную ситуацию можно объяснить недостаточным использованием европейскими бизнесменами норм законодательства о доступе к информации. В отличие от них, представители бизнеса в Соединенных Штатах активно обращаются к Акту о свободе информации, более того, они запрашивают более широкий спектр информации, чем их европейские коллеги.

Похоже, что запросы от представителей малых и средних предприятий часто вызывают подозрения. Например, когда предприниматели Армении и Франции интересовались данными об уровне смертности в вооруженных силах, с ними связывались из Министерства обороны и высказывали пожелание «подробнее обсудить запрос». Ничей другой запрос не вызвал такой реакции.

В Испании вопрошатель от бизнеса обратился к Агентству по делам экологии и территориального планирования Мадрида с вопросом, сколько разрешений на городское планирование было выдано с 1994 года, сколько было дано отказов и по каким причинам. Вопрошатель получил письменный отказ с примечанием, что подобную информацию нельзя получить без пояснений, зачем она необходима. В целом, вопрошатель от бизнеса в Испании получил информацию только на 5% своих запросов. Это не идет ни в какое сравнение с уровнем ответов на запросы НПО (40%).

Ситуация обескураживает, ведь заявки от коммерческого сектора на информацию, связанную с госуда-

рственными тендерами и контрактами, могут усилить давление с целью формирования равных правил игры. Это давление может, в свою очередь, способствовать снижению уровня коррупции. Однако исследование показывает, что вопросам, связанным с честностью государства, редко удается выудить информацию. Например, вопрошатели от бизнеса в шести европейских странах попросили предоставить им декларации имущества министров, и только в Румынии такие декларации были предоставлены.

Ограничения на право получения информации: национальная безопасность и защита коммерческих интересов

Несмотря на то, что право на получение информации является основополагающим, существуют ограничения на право доступа к определенной информации. Общеизвестно, что некоторая информация, располагаемая государством, должна умалчиваться в целях защиты таких важных интересов, как национальная безопасность, или же исходя из права каждого на неприкосновенность частной жизни. Другие стандартные основания ограничений включают защиту процесса принятия властных решений и защиту коммерческой тайны.

Но даже рамки секретной информации не абсолютны — должен соблюдаться баланс между секретностью и важностью информации для общества. Большое количество информации, которой располагают военные, не угрожает национальной безопасности, но может быть необходимым для финансовой подотчетности. Например, согласно последнему пресс-релизу в рамках Акта о свободе информации Великобритании от 2000 года, британское Министерство обороны обнародовало средства на использование премьер-министром военной транспортной авиации, эксплуатируемой 32-й эскадрильей Королевских воздушных сил. Выдержка из данных за последние десять лет представлена в **Таблице 4**.

Другая публикация Министерства обороны Великобритании содержит оригиналы документов расследования осуществленных силами Ирландской республиканской армии (ИРА) 22 сентября 1989 года взрывов в музыкальной школе морской пехоты в Кенте. Также, отвечая на поступившие просьбы предоставить данные о неопознанных летающих объектах (НЛО), на одном из разделов веб-сайта Министерства обороны размещена информация об НЛО, включая все сообщения о них за последние несколько лет. Примечательно, что это была самая популярная тема первых заявок после принятия американского Акта о свободе информации в 1966 году.

Коммерческие интересы и прозрачность осуществления закупок

Необходимость защиты коммерческих интересов — одна из самых распространенных причин отказа в доступе к информации, которой располагает государство. На уровне ЕС почти 16% случаев отказа Европейской Комиссии в открытом доступе к документам связано с этой причиной.

Рекомендации Совета Европы относительно доступа к официальным документам от 2002 года² предусматривают ограничения на доступ к информации, учитывая «коммерческие и другие экономические интересы». Последние определены как, «например, коммерческие вопросы, которые не должны предаваться огласке из соображений конкуренции, в частности, ввиду конфиденциальной природы деловых переговоров».

Новые стандарты указывают на то, что ограничения по коммерческой конфиденциальности заметно сужаются в тех случаях, когда частная компания вступает в деловые отношения с государством. Положение этих компаний сходно положению выборных должностных лиц, которые должны мириться с большим вторжением в свою личную жизнь и обнародовать такую информацию, как подробное описание своего имущества, в то время как другие члены общества имеют полное право не распространяться об этом.

В 2003 году уполномоченный по вопросам свободы информации Ирландии постановил, что содержание контрактов между государством и частными компаниями можно предавать гласности, даже если это может привести к потере конкурентных позиций той или иной компании.³

Дело началось с запроса, согласно ирландскому Акту о свободе информации от 1997 года, на содержание контракта между Министерством финансов Ирландии и финансовыми консультантами ABN AMRO and McCann FitzGerald Solicitors на сумму 850 247 евро, которую уполномоченный охарактеризовал как «большая сумма государственных денег». Общая сумма выплаченных средств уже была оглашена министром финансов (см. Таблицу 5), но вопрошатель нужны были детали контракта. Финансовые консультанты были против обнародования контракта, поскольку это также раскрыло бы их гонорар и ценообразование, что, по их мнению, дало бы преимущество их конкурентам.

Ирландский уполномоченный по делам информации постановил, что раз уж контракт заключен, «информация о состоявшемся тендере утратила свою конфиденциальность в том, что касается ставок оплаты услуг и других деталей, необходимых для понимания природы заказанных услуг». Он заключил, что это справедливо, даже если наносится вред конкурентному положению затронутых сторон: «В конечном счете, что касается контракта, обнародование этой информации лучшим образом послужило интересам общества в свете существенной потребности в открытости и подотчетности».

² Рекомендации Комитета министров Совета Европы Res(2002)2 относительно доступа к официальным документам устанавливают стандарты доступа к информации, предполагаемой государственными органами. В Совете Европы сейчас происходит процесс перехода от декларации к обязывающему договору.

³ Комиссия по вопросам свободы информации Ирландии, дело 99183, McKeever Rowan Solicitors и Министерство финансов.

⁴ Уполномоченный по вопросам информации Словении, дело № 020-18/2004/3, 28 октября 2004 года, заявитель против поведения и решения Муниципалитета Радовлицы.

В другом деле, устанавливающем прецедент, уполномоченный по вопросам информации Словении подтвердил, что контракты о закупках между органами власти и частными поставщиками должны обнародоваться за исключением тех случаев, когда затронута коммерческая тайна, дающая конкурентные преимущества.⁴

Дело началось с информационного запроса, внесенного 22 февраля 2004 года представителем общности, который запросил копию договора между муниципалитетом и частной компанией ALPDOM Inzeniring по управлению жилыми застройками, принадлежащими муниципалитету. Муниципалитет Радовлицы отклонил запрос на том основании, что контракт конфиденциален согласно Закону Словении о компаниях от 1993 года. Муниципалитет также сослался на Статью 6 Закона о доступе к информации, обеспечивающей защиту коммерческой тайны.

Вопрошатель обжаловал это решение, утверждая, что договор должен быть свободно доступным, и общественность имеет полное право принимать участие в принятии решений, касающихся управления зданиями, находящимися в государственной собственности. Вдобавок не могло не тревожить, что менеджер ALPDOM Inzeniring являлся одновременно заместителем мэра местного муниципалитета, отсюда очевидно смешение государственных и частных интересов.

Уполномоченный по вопросам информации вынес решение, что контракт подлежит обнародованию. Он сослался на следующие основания, отражающие сравнительные стандарты прозрачности контрактов о государственных закупках:

- информацию в контракте, не влияющую на конкурентные позиции поставщика, нельзя считать коммерческой тайной;
- данные нельзя классифицировать как коммерческую тайну, если другие законы требуют их обнародования (в этом случае словенский Закон о государственных закупках от 2000 года);
- данные нельзя классифицировать как коммерческую тайну, если они имеют отношение к нарушению законодательства или практики честного бизнеса;
- весь контракт нельзя считать коммерческой тайной, поскольку часть информации, содержащейся в нем, должна предаваться огласке во время процесса внесения заявок;
- общая финансовая стоимость контракта не может утаиваться;
- объект тендера и описание предоставляемых услуг/товаров не могут утаиваться;
- дополнительные ведомости должны быть обнародованы, поскольку они касаются соответствия условиям и критериям закупок;
- оценка соответствия критериям не может утаиваться, так как это существенный компонент подписания контракта на выполнение государственного заказа, поэтому общественность имеет право

Уполномоченный по вопросам информации Словении подтвердил, что контракты о закупках между органами власти и частными поставщиками должны обнародоваться.

знать, правильно ли прошла процедура отбора и внес ли отобранный участник торгов самое лучшее из поданных предложений.

Уполномоченный по вопросам информации также заметил, что вдобавок к вышеизложенным пунктам информацию можно считать коммерческой тайной только тогда, когда это заранее оговорено поставщиком и не имеет прямого отношения к рассматриваемым закупкам. Уполномоченный также выступил с предложением, что если участвующие в торгах претенденты объявят значительную часть предоставляемой ими информации коммерческой тайной, организация-заказчик не должна допускать их заявки к участию в торгах. Там, где контракты действительно

содержат коммерческую тайну, информацию следует либо устранять/вычеркивать физически, либо защищать электронным паролем.

Учитывая вышеизложенные стандарты, отказ Болгарии обнародовать контракт с компанией Microsoft, который содержит информацию, имеющую отношение к расходованию большой суммы государственных денег, — явное нарушение права на получение информации. Международные нормы бюджетной прозрачности формулируются все четче, но во многих демократических странах переходного периода практика все еще не успевает за этими нормами. А это необходимо, если мы хотим, чтобы праву доступа к информации уделялось надлежащее внимание.

Законодательство Венгрии раскрывает глаза на государственные финансы

Внимание органов исполнительной власти привлекает «Закон о прозрачных карманах» — одно из средств достижения бюджетной прозрачности

Кристоф Золтан Варга (Kristof Zoltan Varga)

С окончанием эпохи коммунизма в 1990 году чрезмерно раздутое правительство Венгрии начало лишаться своих активов, и люди заговорили о свободной конкуренции, независимых выборах и коррупции. Причиной одних из самых ранних скандалов в новой демократической Венгрии стали случаи обогащения некоторых лиц, имевших доступ к внутренней информации о продаже государственного недвижимого имущества. Теперь, когда государство продало большинство своего излишнего имущества, скандалы в Венгрии вращаются вокруг государственных покупок: госслужащих обвиняют в мошенничестве и нечестном расходовании средств налогоплательщиков.

Хотя возможности для коррупции могли измениться, общественная обеспокоенность по этому поводу постоянна. Правительство среагировало рядом реформ, включая закон, регулирующий закупки и правила, требующие от чиновников декларировать свое имущество.

Самый «свежий» закон, так называемый «Закон о прозрачных карманах», — это единый обширный документ, который сменил несколько других законов и помог усилить защиту от коррупции, а также сделать карманы чиновников более прозрачными. Одно из важных изменений, спровоцированных этим законом, заключается в том, каким образом теперь будет осуществляться процесс закупок. Цель изменения — усиление прозрачности бизнеса, выступающего подрядчиком по отношению к государству. Новый закон также заставил народных избранников больше отчитываться о своих личных финансах. Ни один из законов Венгрии в достаточной мере не поднимает вопрос о потенциальной коррупции во время финансирования политических кампаний, поэтому нужны более глубокие реформы. И все же следует отметить усилия Венгрии по борьбе с коррупцией — опыт страны дает другим правительствам хороший пример для подражания.

Кристоф Золтан Варга — депутат городского совета Будапешта, руководит Информационной сетью местного самоуправления Программы «Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг».

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

Предыдущая правовая система

Одна из самых ранних и, что важно, ощутимых попыток заняться проблемой коррупции в государственном секторе экономики Венгрии была осуществлена в направлении законодательных рамок, а также изменений в практике государственных закупок. В 1995 году парламент принял первый комплексный закон по этому вопросу, на который общественность возлагала большие ожидания. К сожалению, опыт показал, что правовое регулирование действительно необходимо, но одного его недостаточно.

Одно лишь законодательство не в состоянии исключить возможность сотрудничества между агентством, инициирующим тендер, и частным экономическим субъектом, который «обречен» его выиграть лишь потому, что у него в правительстве есть друзья. В таком случае условия аукциона могут быть прописаны под конкретную компанию, которая получает несправедливое преимущество над остальными соперниками.

Естественно, в таких случаях законодательство предусматривает обжалование принятого решения. Законодатели разработали систему обжалования, исходя из того, что лучшими стражами справедливости в процессе закупок являются другие компании. Понятно, что конкуренты обычно заинтересованы в справедливом итоге тендера, поэтому они могут подавать жалобы на незаконные или несправедливые решения. Следовательно, согласно этой логике, соперники в борьбе за государственные контракты могут сами эффективно поддерживать порядок в системе.

Но подобное наведение порядка не приносит ожидаемых результатов. Несмотря на то, что жалоб очень много, организаторы плохих аукционов платят большие штрафы, а результаты множества тендеров признаются недействительными, системе все равно не удается снизить уровень коррупции.

Крупные тендеры, такие, как строительство дорог или других объектов, особенно подвержены практике нечестных конкурсов. Участвовать в аукционах такого масштаба могут лишь немногие компании, поэтому они стараются объединиться в картели с целью удержания более высоких цен. Картели разделяют рынок и фиксируют цены, что, в свою очередь, уничтожает конкуренцию на тендерах.

Другой компонент усилий Венгрии, направленных на искоренение коррупции, — это законы, призванные отслеживать личное благосостояние государственных служащих и предотвращать конфликты интересов.

Картели разделяют рынок и фиксируют цены, что, в свою очередь, уничтожает конкуренцию на тендерах.

Главным инструментом мониторинга личного достатка чиновников является финансовый отчет, который они должны предавать гласности. Система работает официально, к тому же с каждым годом она расширяется, так что все больше госслужащих и даже некоторые их родственники просто обязаны публично декларировать свои финансы.

К сожалению, законодательство беззубо. Не существует никаких санкций за не полностью заполненные финансовые отчеты, помимо снижения рейтинга популярности их авторов. Более того, отсутствует инфраструктура для рассмотрения данных, представленных в этих финансовых отчетах.

«Закон о прозрачных карманах»

Так называемый «Закон о прозрачных карманах» (ЗПК) был принят под номером 2003/25 в апреле 2003 года. Хотя он и представляет собой единый акт, на самом деле этот документ вносит поправки в 18 действующих законов, предметом которых является использование государственных средств. Главная задача ЗПК — повысить прозрачность расходования бюджетных средств. В частности, ЗПК гласит, что любой потенциальный подрядчик государства должен в первую очередь сделать свой бизнес прозрачным для органов государственной власти. Таким образом, важнейший раздел ЗПК пересматривает границы коммерческой тайны.

До принятия ЗПК подрядчики, ссылаясь на законы о защите коммерческой тайны, могли отказаться пре-

Имена подрядчиков, чьи контракты с правительством стоят свыше 5 млн. форинтов, должны обнародоваться.

доставлять информацию о том, каким образом они расходуют государственные деньги. ЗПК исключает такую практику, позволяя органам государственной власти, таким, как Государственное ревизионное управление, отслеживать применение средств налогоплательщиков в отчетных книгах предприятий, которые являются подрядчиками центрального правительства или органов местного самоуправления. Аналогичные правила доступа и открытости касаются также и субподрядчиков.

Кроме того, ЗПК предусматривает изменения, направленные на большую прозрачность государственных расходов, чем ранее. С этой целью закон перекладывает бремя обнародования государственной информации на министерства и ведомства. До ЗПК такая информация требовалась от властей от случая к случаю. ЗПК предписывает публиковать в интернете четко сформулированный перечень информации, включая бюджет министерства или ведомства, размер штата, главные закупки и проекты развития, список заданий организации, показатели оценки деятельности, структуру организации и т.д. Эта норма вытекает из понимания разницы между доступностью и доступом — важным отличием в сфере прозрачности.

Еще одно важное изменение, продиктованное ЗПК, — обязательное обнародование названий подрядчиков, чьи контракты с правительством стоят свыше 5 млн. венгерских форинтов (приблизительно 20 тыс. евро). Следует также оглашать сумму контракта. К примеру: на веб-сайте городского совета Буда-

пешта размещено более 900 контрактов, здесь также указаны: название управления мэрии, ответственного за реализацию контракта, идентификационный номер контракта, дата подписания, название подрядчика, тип контракта, цель, сумма и дата выполнения. Если один подрядчик получил несколько контрактов в течение одного года, стоимость этих контрактов должна суммироваться; в случае, если она превышает 5 млн. форинтов, подрядчик подчиняется правилам, указанным выше.

ЗПК также предусматривает прозрачное управление в компаниях, чей контрольный пакет принадлежит государству, и чей капитал составляет свыше 200 млн. форинтов (800 тыс. евро). Согласно закону, должностные лица, состоящие в советах директоров этих компаний, должны отчитываться по своим финансам до вступления в должность, а потом каждые два года. Структура этой отчетности аналогична той, которой следуют депутаты парламента, служащие органов местного самоуправления и определенные административные чиновники.

ЗПК дополнен постановлением, направленным против злоупотреблений с оплатой труда руководителей государственных компаний. Раньше руководители таких компаний зачастую получали завышенные зарплаты и премии, поэтому при увольнении им полагались огромные выходные пособия. Правительственное постановление 2173/2003 регулирует зарплаты и выходные пособия этих руководителей.

Оценка закона

Три года после вступления ЗПК в силу знаменуются неоднозначными результатами.

Несомненно, закон повысил прозрачность использования средств налогоплательщиков, равно как и прозрачность личного благосостояния должностных лиц. Он также увеличил возможности органов государственной власти контролировать государственные средства и обнаруживать нарушения при их использовании. В одном из самых громких случаев Управление по конкуренции обнаружило, что с целью получения прибыли во время тендеров было организовано несколько картелей. Впоследствии это управление наложило на картель рекордно большой штраф на сумму 7,43 млрд. форинтов (29 млн. евро), доказав свою приверженность делу борьбы с коррупцией.

С другой стороны, было бы преувеличением утверждать, что ЗПК ощутимо повлиял на уровень коррупции. Полномочия и ресурсы органов власти для разоблачения и наказания за сложные бизнес-схемы, влекущие за собой коррупционные действия, достаточно ограничены. А некоторые важные пункты ЗПК не подкреплены никакими санкциями.

Серьезной проблемой является то, что ЗПК уделяет недостаточно внимания финансированию политических партий, которое многие аналитики называют сердцевинной незаконного использования государственных средств. Имеются убедительные свидетельства нелегального финансирования партий Венгрии и связанной с этим коррупции. Деятельности околопартийного бизнеса недостает прозрачности и должного контроля; к тому же не существует эффективных меха-

низмов проверки незаконной отчетности по партийному финансированию.

Государственное ревизионное управление может влиять на ситуацию исключительно с помощью действующего законодательства, которое не дает возможности проконтролировать растущие расходы на проведение кампаний. Ревизионное управление рекомендовало правительству внести изменения в Закон о партиях с тем, чтобы устранить расхождения в нормах об отчетности между вышеупомянутым законом и Законом о бухгалтерском учете.

Хоть это и не доказано в судебном порядке, вероятным источником финансирования политических кам-

паний являются «откаты» от подрядчиков, выигрывающих государственные тендеры. Эта практика не только увеличивает цены на товары и услуги, которые покупает государство, но и искривляет среду распределения государственных средств, поскольку содействует подрядчикам на основании их помощи в финансировании партийных кампаний.

Таким образом, ЗПК сам по себе не в состоянии решить все проблемы коррупции в Венгрии. Для того, чтобы закон достиг своих целей, он должен быть дополнен новой законодательной базой, которая регулировала бы финансирование партий в рамках работоспособной и прозрачной системы.

Настало время более широкой государственной финансовой отчетности

Из-за потребности в прозрачности и реалистичных оценках государственного долга традиционный бухгалтер оказывается менее пригодным

Желько Севич (Zeljko Sevic)

На протяжении многих лет правительства отслеживали свои средства с помощью простой системы «дебет-кредит», которая просто «прибавляет» деньги при их поступлении и «вычитает» — по мере расходования. Хотя эта система может казаться логичным подходом к государственной бухгалтерии, она, тем не менее, дает несовершенную картину долгосрочной задолженности и не обеспечивает всей исчерпывающей информации, которую требуют сегодняшние налогоплательщики.

На сегодняшний день власть должна быть прозрачной, она должна доказывать, что расходует деньги предусмотрительно и эффективно. Это также значит, что

В странах ЦЕ и бывшего СССР ограниченное количество профессиональных финансистов сказывается прежде всего на государственном секторе, особенно на местном уровне.

правительствам нужна такая система учета, которая предоставляла бы полную и реалистичную информацию. Для того, чтобы обеспечить эту потребность, государственный сектор экономики в развитых странах постепенно

переходит на так называемый учет по методу начислений. Несмотря на преимущества этой системы, большинству стран Центральной Европы (ЦЕ) и бывшего Советского Союза не хватает ресурсов или политической воли для осуществления такого перехода.

Учитывая новые требования к национальным и местным органам власти в отношении прозрачности бюджетов, абсолютно очевидным кажется тот факт, что и этот регион постепенно перейдет на учет по методу начислений. Но граждане и госслужащие должны понимать, для чего нужна новая система и что требуется для ее внедрения.

Во многих странах ЦЕ и бывшего СССР анализ и аудит финансовой отчетности все еще не утвердились

Желько Севич является профессором по бухгалтерскому делу, финансам и государственной политике в Бизнес-школе Университета Гринвича, где он также руководит исследованиями, социально ориентированными программами и европейскими вопросами. В Университете он работает с 1998 года. Севич учился в Сербии, Шотландии, Нидерландах и Швеции. Преподавал в учебных заведениях Австралии, Австрии, Японии, США, Хорватии, Словении, Польши, Болгарии, а также в Университете Мира, учрежденном ООН.

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

как отдельно взятая профессия, и вместо экспертов по финансовой отчетности работают простые бухгалтеры. В прежних коммунистических системах деньги были чем-то не имеющим отношения к экономике; их роль состояла только в том, чтобы быть мерилем того, кто кому сколько должен. Таким образом, в регионе ощущается дефицит обученных профессионалов, а многие финансисты являются простыми счетоводами, которым доверили более сложную работу.

Переход от счетоводства к финансовому учету, если его возможно осуществить непосредственно, может казаться простым и определенным, но, как показывает опыт, тем, кто воспринимает финансовый учет как простую бухгалтерию, очень сложно превратиться в профессиональных финансистов. Как научная, так и профессиональная литература усеяна примерами затормозившихся преобразований и сопротивления «старой гвардии», что подтверждается для самых разных стран.

В странах ЦЕ и бывшего СССР ограниченное количество профессиональных финансистов сказывается прежде всего на государственном секторе, особенно на местном уровне. Органы местного самоуправления традиционно не в состоянии привлечь и удержать лучшие таланты, поэтому они очень часто в последнюю очередь приступают к изменениям и профессионализации своих учета и финансов. Ситуация сильно отличается между разными правительствами и странами.

В большинстве развитых экономик уже функционирует государственный финансовый учет — особенно в странах, которые вошли в Европейский Союз после 1980-х годов — или же сейчас стремительно внедряется. В развивающихся и переходных экономиках ситуация улучшается, но значительно медленнее и в меньших масштабах.

Этот недостаток кадров в условиях повышенных требований, предъявляемых к прозрачности государственных финансов, порождает большие проблемы. Нынешние модели управления и государственной политики требуют высокого уровня участия граждан в процессах формирования государственной политики и активного привлечения гражданского общества. Это нечто новое для стран ЦЕ и бывшего Советского Союза.

Традиционно граждане региона сторонились вопросов, связанных с государственными финансами. Обладая абсолютной свободой действий правительство могло вводить любые налоги и другие сборы. Граждане не могли противиться налогам, хотя, с другой стороны, очень часто они также не могли ощутить

каких-либо выгод. Такая ситуация была особенно типичной для региона в преддверии Первой мировой войны, но она же сохранилась и во время правления последующих режимов.

Появление Нового государственного управления, школы управления, призывающей к прозрачности, растиражировало в государственном секторе такие современные инструменты, как оценка результатов деятельности и управление результатами. Граждане превратились во влиятельных заинтересованных лиц, настоятельно требующих от своих правителей больше информации. От чиновников требовалось показать, каким образом расходуются собранные налоги, и доказать, что налогоплательщики действительно достаточно получают в обмен на свои деньги.

Учет денежных средств уступает место учету по методу начислений

Правительства региона привыкли следовать учету денежных средств (учет по методу поступлений). Этот подход представлялся логичным, поскольку исполнительные органы власти, особенно на местном уровне, должны были иметь полностью сбалансированные бюджеты. В прошлом можно было распределять и тратить только имеющиеся деньги, поэтому государственные учреждения занимались исключительно учетом денежных потоков.

На сегодняшний день, даже несмотря на то, что страны региона и всего мира накапливают большие долги, множество правительств все еще следует модели «деньги возможно расходовать только по мере их поступления». Учет денежных средств по такому принципу распространяется и на текущие расходы, и на капитальные расходы, и на трансферты.

Но система учета денежных средств не предоставляет другую необходимую информацию, например, об основных фондах и долгосрочном долге. Она также дает недостаточно информации об оценке общего финансового положения правительства. Отчет о движении денежных средств, являясь самым важным и единственным финансовым отчетом, который следует подготавливать в такой системе, не подает пользователю никаких сигналов о потенциальных последствиях и бремени в последующие периоды.

Теперь, когда государственные финансы все больше и больше полагаются на заимствования, учет денежных средств не дает полной картины. Во многих развитых странах около 50% государственных доходов поступает от выпуска государственных облигаций. Учет денежных средств сам по себе не в состоянии показать, какое бремя ложится на последующие поколения. Государственным организациям сейчас необходимо включать в свои балансы информацию по активам и обязательствам с целью улучшения финансового менеджмента в государственном секторе.

Чтобы обеспечить такие потребности, правительства более развитых стран переходят на систему учета по методу начислений. Такой вид учета привлекает внимание доходы по мере их возникновения и расходы по мере их образования. Он игнорирует временные параметры денежных потоков доходов и расходов. Хотя эта концепция и звучит очень просто, она может

обеспечить более реалистичную финансовую картину, чем та, которую дает учет по методу поступлений.

Учет по методу начислений впервые был использован в англо-саксонских странах, где главным принципом учета было постоянное информирование инвесторов о том, как идут дела в компании. Разумеется, такая система требует большей открытости в сравнении с классической европейской системой, где учет регулируется законом и обуславливается преимущественно потребностью государства в сборе налогов.

Хотя это и несовершенная система, требующая иногда произвольных распределений, развитые страны во всем мире признали эффективность учета по методу начислений. Но в странах ЦЕ и бывшего СССР до сих пор остается учет по методу поступлений. Даже когда чиновники региона признают необходимость изменения методики учета, им препятствуют ограниченные ресурсы и сложности с иницированием системных изменений.

В Македонии попытка перехода на учет по методу начислений потерпела неудачу. Возможно, самым большим барьером на пути к успеху стало нежелание государственных служащих отказаться от хорошо усвоенной практики учета денежных средств. Правительство Македонии отказалось от эксперимента и вернулось к старой системе учета, но переход на новые стандарты все же должен произойти.

Сложностей перехода на учет по методу начислений следует ожидать. В Австралии и Новой Зеландии продолжительные попытки перехода на новую систему привели к успеху только благодаря включению в более широкий пакет реформ государственного управления. На сегодняшний день Австралия и Новая Зеландия считаются самыми «продвинутыми» странами в отношении финансового учета.

Адаптация системы частного сектора к потребностям государственного сектора

Концепция учета по методу начислений заимствована из частного сектора и приспособлена к обеспечению потребностей государства. В условиях учета по методу начислений организации государственного сектора должны предоставлять следующие финансовые отчеты: 1) отчет о финансовом положении; 2) отчет о финансовых результатах; 3) отчет о движении денежных средств; 4) отчет об изменениях в активах/капитале. Первые три отчета соответствуют балансу, ведомости о доходах и отчету о движении денежных средств, которые частные компании готовят согласно корпоративным правилам бухгалтерского учета. Четвертый отчет, об активах и капитале, является особенным для систем учета по методу начислений в государственном секторе.

В частном секторе, откуда и произошел данный метод, самым главным понятием является прибыль, определяемая как разница между совокупными доходами и понесенными расходами. Но предполагается, что правительства и другие органы государственного сектора не должны гнаться за прибылью.

Теперь, когда государственные финансы все больше и больше полагаются на заимствования, учет денежных средств не дает полной картины.

Большинство организаций государственного сектора работает в рамках фиксированных бюджетов, а бенефициары обычно не платят им напрямую. Капитальные расходы правительства и социальные трансферты нельзя воспринимать как «транзакции с прибылью и убытком», говоря бухгалтерским языком. Наоборот, большинство правительственных платежей рассматривается или как «капитальные транзакции», которые прямо уменьшают капитал, или как «транзакции по обмену».

Учет по методу начислений требует, чтобы вся информация по финансовым потокам и ресурсам включалась в финансовые отчеты. Эта информация помогает правительству отчитываться по ресурсам, распределенным в рамках бюджетного процесса и потраченным на удовлетворение потребностей граждан. Если учет осуществлять надлежащим образом, в распоряжении правительства будет четкая картина общего финансового положения, и оно сможет выделить те направления, которые не дают должной отдачи.

Поскольку государственный сектор нуждается в более тщательном контроле за управлением издержками, правительства приходят к выводу, что им следует децентрализовать бюджетные обязательства и функции учета. Низшие уровни государственного управ-

В отчетах перед общественностью можно использовать отчетность, основанную на достигнутых результатах, где расходы привязаны к результатам.

ления должны будут принимать больше решений о расходах. Этот тип децентрализации требует надзора и значительных улучшений качества данных о расходах. Формулировки направлений

деятельности и расходов государства должны быть ясными и унифицированными. Непосредственный учет издержек, учитывающий факторы времени, качества и обслуживания, предоставит информацию, дающую возможность улучшать государственное управление.

Наряду с тем, что возможности госслужащих при децентрализации расширяются, то и благодаря делегированию они также получают дополнительные возможности и полномочия. Делегирование — это когда выборные чиновники возлагают регуляторные полномочия на определенную группу карьерных госслужащих. Поскольку выборные чиновники в конечном счете ответственны за результаты расходов, они, так же, как и общество, требуют более открытой системы учета. Одним из преимуществ такого подхода является более эффективное использование налоговых поступлений.

Начался медленный переход

Несмотря на то, что в государственном секторе начался переход от учета денежных средств к учету по методу начислений, Международный совет по стандартам финансового учета в государственном секторе (International Public Sector Accounting Standards Board

(IPSASB) разрабатывает систему стандартов для учета по методу поступлений. Эти стандарты нужны, потому как слишком много развивающихся стран не владеет качественным ресурсом для перехода на новую систему учета.

На сегодняшний день можно ожидать медленного, но стабильного перехода от учета денежных средств к учету по методу начислений. Изменений следует требовать не только от правительств, но и от самих граждан. Если общество хочет максимально ощутить выгоды от учета по методу начислений, граждане должны приобщаться к новой системе. Среднестатистический избиратель должен уметь прочесть упрощенные финансовые отчеты, а правительство должно заботиться об информировании как можно большего числа граждан.

Тогда как учет по методу поступлений может показаться гражданам проще, учет по методу начислений предоставляет больше информации и обеспечивает возможности более тщательного контроля не только за финансовым менеджментом, но и за общим положением правительства или его отдельного ведомства. Для того, чтобы информация стала более доступной общественности, правительство или государственная организация должны предоставлять гражданам «удобочитаемые», упрощенные формы финансовых отчетов.

В отчетах перед общественностью можно использовать отчетность, основанную на достигнутых результатах, когда расходы привязаны к результатам, а затраты четко привязаны к отдаче от определенных мероприятий.

Описательная часть финансового отчета может быть даже более важна для государственного сектора экономики, чем для частного. Это особенно справедливо в том случае, когда финансовые отчеты государственного сектора предоставляются вниманию широкого круга граждан. Несмотря на то, что у разных членов общества разные интересы, все они владеют непоколебимым правом поставить под сомнение результативность и эффективность правительства, которое они финансируют.

Возможно, IPSASB пора предпринять шаги, поощряющие правительства во всем мире использовать учет по методу начислений с тем, чтобы обеспечить унификацию и возможность сравнений между разными странами. Есть мнение, что правительствам не следует уподобляться друг другу, поскольку национальные органы власти отвечают в первую очередь перед своими гражданами. Но с поступью глобализации необходимость в согласованных правилах отчетности приобретает все большее значение.

Кроме того, рядовые граждане только выиграют от того, если их правительства смогут открыть им доступ к более подробной информации, обеспечиваемой учетом по методу начислений.

Прозрачные трансферты повышают честность органов местного самоуправления

Основные государственные службы зависят от денег, поступающих с центрального на местный уровень, но этим перечислениям недостает критического взгляда

Габор Петери (Gábor Péteri)

Большое количество денег, расходуемых на крайне необходимые государственные услуги на местном уровне, поступают в виде субсидий и трансфертов от национального правительства. В странах Европейского Союза, так же, как и в странах — кандидатах на членство, средства переправляются с уровня ЕС на уровень субнациональных властей, в частности, в форме Структурных фондов.

Децентрализация означает большую ответственность на местном уровне и потребность в больших бюджетах, финансируемых высшими уровнями власти. Подобные перечисления средств должны быть прозрачными, потому что они являются лакмусовой бумажкой открытости, которую следует поддерживать на местном уровне, а также потому, что они очень сильно влияют на предоставление услуг на местном уровне. Любые изменения в системах распределения средств незамедлительно и заметно отражаются на предоставляемых услугах. Тем не менее постоянные субсидии, выделяемые на удовлетворение текущих бюджетных потребностей, редко привлекают внимание СМИ или объединений гражданского общества. Все заинтересованные стороны могут усиливать прозрачность, понимая важность мониторинга межбюджетных трансфертов.

Органы местного самоуправления предоставляют услуги, касающиеся нашей повседневной жизни, такие, как начальное образование, здравоохранение, водоснабжение, утилизация мусора, социальные услуги и т.д. В среднем 15–25% государственных расходов приходится на субнациональный уровень. В Европе большинство муниципальных средств происходит из центральных бюджетов. Таким образом, масштаб и методы осуществления межбюджетных трансфертов существенно влияют на бюджетную прозрачность.

Сведение баланса

Трансферты органам местного самоуправления планируются во время процесса бюджетного планиро-

Габор Петери является редактором этого выпуска издания Local Governance Brief и директором по развитию Local Government Initiative Development Ltd. (LGID).

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

вания. Суммы трансфертов определяются в результате компромисса между конкурирующими пожеланиями в области бюджетной политики.

Дотации, собственные доходы и субсидии для органов местного самоуправления преследуют три основных цели:

- поощрение эффективного расходования и использования муниципальной доходной базы;
- гарантирование достаточных средств для осуществления функций на местном уровне согласно оговоренному уровню предоставления услуг;
- поддержка регионального выравнивания.

Решения по бюджетной политике должны базироваться на балансе между этими тремя целями, а приоритеты могут меняться в зависимости от текущих экономических условий.

Более ограничительная бюджетная политика концентрируется на стимулировании роста муниципальных доходов и сокращения затрат на местном уровне.

Постоянные субсидии, выделяемые на удовлетворение текущих бюджетных потребностей, редко привлекают внимание СМИ или объединений гражданского общества.

В течение бюджетных годов с низким уровнем доходов муниципалитеты могут запросить бюджетные гарантии, чтобы предотвратить сокращение государственных дотаций. В период экономического роста можно использовать больше средств для выравнивания развития преуспевающих и отстающих регионов.

Общая сумма трансфертов органам местного самоуправления также зависит от территориально-административной системы. Во фрагментированных системах местного самоуправления, как в Венгрии или Чехии, существует более сильная потребность в выравнивании, так как многие небольшие муниципалитеты не имеют устойчивой доходной базы. Страны с более крупными муниципальными единицами, такие, как Польша, могут предоставить больше доходов муниципальным органам, у которых более стабильная экономическая база.

Законы или политика, регулирующие трансферты и формирующие ожидания, усиливают прозрачность и предсказуемость бюджетного распределения. Например, в Польше дотации на образование определяются конкретными долями государственного бюджета. Другие страны устанавливают пропорцию для распределения доходов, по меньшей мере, на один избирательный цикл. Так происходит в Венгрии, где 40% налога на доходы граждан остается местным органам. В других системах для муници-

Институт «Наблюдение за доходами» работает над снятием «ресурсного проклятия»

Богатые природными ресурсами страны могут подвергаться такому виду коррупции, который приводит к сильной дифференциации в распределении доходов и тормозит экономическое развитие.

Институт «Наблюдение за доходами» (Revenue Watch Institute), учрежденный по инициативе Института открытого общества (OSI) в 2002 году, помогает таким странам усилить подотчетность доходов от природных ресурсов путем предоставления заинтересованным сторонам информации, обучения, сетей сотрудничества и финансирования деятельности, направленной на обеспечение прозрачности.

«Большинство стран, богатых природными ресурсами, страдает от «ресурсного проклятия», результаты которого — бедность и плохое государственное управление, несмотря на богатство природных ресурсов, — говорится на веб-странице Института. — «Наблюдение за доходами» повышает возможности гражданского общества, СМИ и рядовых граждан отслеживать, каким образом правительства собирают и расходуют доходы от добычи и продажи природных ресурсов».

Работа Института «Наблюдение за доходами» заключается в публикации исследований по богатым ресурсами странам, поддержке прозрачности и выделении грантов на проекты, затрагивающие эти вопросы. В частности, организация публикует исследовательские отчеты по использованию денег, поступающих от продажи иракской нефти.

Также организация занималась лоббированием среди разных стран решения поддержать отчетность по нефтяным и газовым доходам в рамках Инициативы по обеспечению прозрачности в добывающей промышленности (Extractive Industries Transparency Initiative). Кроме того, в 2004 году «Наблюдение за доходами» выступал консультантом «Фонда помощи OSI — Азербайджан» во время подписания меморандума о взаимопонимании с нефтяной компанией BP относительно мониторинга нефтепровода Баку–Тбилиси–Джейхан.

С дополнительной информацией можно ознакомиться на веб-странице Института «Наблюдение за доходами»: <http://www.revenuewatch.org/>.

пальных трансфертов выделяются отдельные виды налоговых поступлений на государственном уровне.

Распределение: от избирательности к формулам

Определение суммы трансферта местному органу власти — только первый шаг. Второй основополагающий вопрос: каким образом трансферты и доходы распределяются между муниципалитетами, государственными ведомствами или даже обслуживающими организациями.

При прежних коммунистических режимах Центральной Европы и бывшего Советского Союза услуги, предоставляемые на местном уровне, финансировались централизованно, причем распределение было абсолютно избирательным. Общие бюджетные ассигнования определялись в рамках многоуровневого процесса торгов. Реальные решения о распределении во время этих переговоров маскировались за ширмой сложных показателей расходов на оплату труда, материалы и других затрат на услуги. Текущие бюджетные ассигнования и программы капитальных инвестиций устанавливались министерствами. Даже ключевые министерства имели очень ограниченное влияние на распределение, установленное министерством финансов.

После окончания эпохи коммунизма ситуация начала меняться, даже в правительствах Средней Азии, где децентрализация продвигается медленнее. В качестве первых шагов в этих странах разные единицы исполнительной власти, включая министерства и региональные правительства, пытаются разработать опре-

деленные стандартные принципы, ограничивающие произвольность ассигнований из государственного бюджета. Среднеазиатские правительства берут пример с России, где работает сложная формула распределения доходов между 89 субъектами федерации. Руководители Средней Азии также готовы следовать практике «деньги идут вслед за учеником», когда образование финансируется в расчете на учащегося.

Эти первые шаги могут привести к более продуманным моделям распределения средств. В Македонии недавние реформы по бюджетной децентрализации установили простые формулы финансирования услуг государственного образования через органы местного самоуправления. Местные органы власти, обслуживающие школы начального образования, получают «базовую сумму на муниципалитет» плюс средства, рассчитанные по количеству учащихся, взвешенные на коэффициент плотности населения. Такой подход основывается на предположении, что удельные затраты на образование выше в малонаселенных районах, где школы поменьше. Ввиду поддержания стабильности финансирования школ ни один муниципалитет не может получить меньше, чем 85% и не больше, чем 112% суммы, полученной в предыдущем году.

Эти прозрачные методы распределения не должны ограничиваться только школами. Прозрачность усиливается, когда финансирование все большего числа услуг подводится под формулу, и методы распределения средств становятся более совершенными.

В Словении, например, уровень общих расходов местных органов власти рассчитывается с помощью прозрачной и объективной формулы. При расчете расходов конкретного муниципалитета принимаются во внимание такие факторы, как население, протяженность дорог местного значения, площадь муниципалитета, население школьного возраста и количество лиц пожилого возраста. Формула используется для сравнения коэффициента на душу населения со средним показателем по стране, а каждый фактор имеет свой вес. Например, в Словении население муниципалитета имеет в формуле наивысший коэффициент-множитель — 70%.

Другие формулы для распределения

Цель вышеупомянутых формул дотаций — прозрачным способом заполнить пробел между оценкой расходов и рассчитанными доходами муниципалитетов. Еще одна модель ориентируется исключительно на трансферты, оставляя контроль над расходами на местном уровне за муниципальными властями. Этот метод используется в Венгрии, Польше и Чехии. В этих странах дотации общего назначения предоставляются органам местного самоуправления на основании сложных формул.

В Венгрии ассигнования местным органам власти определяются в соответствии с около 90 различными основными показателями, каждому из которых придан свой вес. Из этих показателей 63 используются для финансирования образования.

В Польше общая дотация состоит из двух основных компонентов. Один компонент берет фиксиро-

ванную долю государственного бюджета и делит ее между правительствами местного уровня, основываясь на количестве учеников, получающих начальное и среднее образование в школах, находящихся на подведомственной им территории. Суммы, начисляемые на каждого ученика, взвешиваются в соответствии с типом школы и потребностями учеников для того, чтобы учесть разницу в затратах на образование в разных условиях. Например, сельские школы нуждаются в больших средствах по сравнению с городскими, а учеников с особыми потребностями или тех, чей родной язык отличается от государственного, учить обходится дороже. В целом, Польша использует 21 коэффициент для определения объемов финансирования образования. Среди других факторов в формуле, определяющей объемы трансфертов на местный уровень в Польше, присутствует намерение выровнять способности органов местного самоуправления собирать доходы.

Все эти сложные формулы требуют надлежащей статистической и финансовой информации, в противном случае объективности в распределении дотаций не достичь. Подробные данные необходимы для своевременного измерения результатов работы и потенциала обслуживающих организаций. Эта информация не всегда доступна на ранних этапах бюджетного процесса, а это означает, что бюджетное планирование основывается на оценках и прогнозах.

Еще один тип трансфертов — капитальные инвестиции, очень активно обсуждаемый компонент межбюджетных трансфертов. Капитальные инвестиции на местном уровне обычно обеспечиваются разными источниками, включая национальное, муниципальное и частное финансирование, но национальные дотации всегда играют важную роль. Трансферты распределяются либо по усмотрению, либо на основании схем долевого участия. Несмотря на национальные стратегии, отраслевые планы развития и технико-экономические обоснования, дотации на капитальные инвестиции всегда подвержены более высокому риску политической предвзятости, чем финансирование текущих расходов.

Первый опыт работы с фондами Европейского Союза после присоединения к этой организации был очень похожим. В ЕС был создан дополнительный уровень бюрократии, были установлены новые процедуры внутреннего планирования, формирования программ и расходования средств. Эта практика планирования часто дополняет имеющиеся нормы межбюджетных отношений. Следовательно, национальные планы развития, операционные программы и дотации ЕС должны стать частью общей системы бюджетной прозрачности.

Важность прозрачности

Прозрачные бюджетные процедуры и открытые, прописанные законодательно методы распределения государственных трансфертов или доходов окажут положительное влияние на межбюджетные отношения. Объективность формул распределения дотаций ограничивает избирательность и произвольный характер решений на центральном уровне.

Книга Всемирного банка отмечает нехватку данных на местном уровне

Важная часть работы по усилению демократии в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) — децентрализация, предоставляющая больше полномочий органам местного самоуправления и приближающая власть к народу.

Наряду с увеличенными полномочиями децентрализация также возлагает на органы местного самоуправления больше ответственности, к которой они не всегда готовы. Публикация Всемирного банка под названием «Требования относительно данных субнационального уровня по бюджетной децентрализации: конкретные примеры из Центральной и Восточной Европы» (Subnational Data Requirements for Fiscal Decentralization: Case Studies from Central and Eastern Europe) рассматривает недостатки правительств на местном уровне в данном регионе в области предоставления информации о бюджетной деятельности и выдвигает рекомендации по устранению этой проблемы.

Сегодняшним органам местного самоуправления необходимо предоставлять массу данных для того, чтобы обосновать свои расходы и отчитаться по деньгам, перчисленным с центрального уровня. Но, согласно публикации Всемирного банка, ограниченность информации от органов местного самоуправления ЦВЕ нередко шокирует исследователей государственной политики и международные агентства. «Они удивляются, когда обнаруживают, что не существует систем, способных предоставить такие цифры, более того, их удивление перерастает в беспокойство, когда они узнают, что правительства на местном уровне даже не владеют информацией по социально-экономическим характеристикам подведомственных территорий, например, о численности населения, доходной базе или потребности в расходах», — говорится в предисловии книги.

Книга проводит оценку того, что необходимо сделать в Болгарии, Румынии, Словакии, Словении и Украине. Эти страны находятся на разных уровнях децентрализации, как утверждает книга, но все они нуждаются в усовершенствовании сбора бюджетных данных на местном уровне. Книга рассказывает, что эти страны делают неправильно, и что им следует изменить, чтобы улучшить сбор данных.

«Лица, принимающие решения на уровне органов местного самоуправления, должны располагать адекватной информацией для принятия своих решений и распределять ограниченные ресурсы как можно более эффективно», — говорится в публикации. — «Необходимость в демографических, социальных, экономических и бюджетных данных на субнациональном уровне становится все более очевидной в то время, когда органы власти регионального и местного уровня привлекаются к достижению национальных и глобальных целей по снижению уровня бедности».

Публикацию можно прочитать по адресу: <http://www-wds.worldbank.org>.

Это сделает бюджетные условия работы органов местного самоуправления более предсказуемыми и сможет повысить устойчивость распределения финансов.

В конце концов, эти подходы приведут к выравниванию уровня услуг, предоставляемых государственными службами. Прозрачные формулы распределения дотаций четко обнажают недостатки избирательных решений, указывая на наличие победителей и проигравших. Если эти формулы разработать надлежащим образом, общие дотации вместе с бюджетными стимулами на местном уровне смогли бы отразиться на более высокой эффективности использования государственных денег.

Прозрачность распределения средств между муниципалитетами тоже изменила бы политическую риторику относительно государственного бюджета. Вопрос системы бюджетной политики будет оставаться открытым, но переговоры о финансировании муниципалитетов станут более сфокусированными. Варианты политики можно трансформировать в объективные мероприятия, а их влияние на бюджет будет легко измерить. Это делает государственные услуги на местном уровне более эффективными и равными.

Чтобы побороть негатив, ОЭСР акцентирует на позитиве

Данная организация предлагает систему, которая может помочь странам оценить коррупцию и среагировать на нее, не полагаясь исключительно на восприятия

Том Поппер (Tom Popper)

Помогая разным странам мира оценивать коррупцию, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) пытается придерживаться позитивного подхода, концентрируясь на честности, а не на преступлениях. Хотя этот подход может казаться несколько мечтательным, ОЭСР стоит на том, что данные по честности являются более доступным и более объективным показателем того, располагают ли управленцы необходимыми для борьбы с коррупцией инструментами.

«Мы убеждены, что коррупция является не просто единичным действием какого-либо лица, а что она также является симптомом системной проблемы. По-

этому мы концентрируемся на системах и проверяем системы», — говорит Янош Берток, руководитель Директората государственного управления и территориального развития ОЭСР. Согласно философии ОЭСР, как только

правительство вводит в действие качественные меры по обеспечению честности, случаи коррупции обычно сокращаются в численности.

В течение многих лет ОЭСР помогал правительствам бороться с коррупцией, рекомендуя передовую практику, которая обеспечивает честность государственных служащих. Более чем 60 государств мира приняли эту практику на вооружение, а исследования показали полученное в итоге в этих странах снижение уровня коррупции.

Сегодня ОЭСР выступает за более развитую систему борьбы с коррупцией, используя руководство, опубликованное в докладе под названием «Честность в государственном секторе: система оценки» (Public Sector Integrity: A Framework for Assessment (OECD 2005)).¹ Янош Берток, написавший доклад в соавторстве с Элоди Бет, описал подход ОЭСР к оценке и борьбе с коррупцией в ходе интервью, данного в апреле 2006 года. Он объяснил, что система ОЭСР предлагает гражданам и правительствам способ определить, какие сферы подвержены коррупции, и какой объем работы необходим для обеспечения честности. Система также предписывает шаги, которые должны предпринимать правительства ради повышения уровня честности внутри себя.

Концепция, представленная в докладе ОЭСР, скорее всего, будет задавать тон инициативам по повыше-

ЧЕСТНОСТЬ И БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ

нию уровня прозрачности правительств во всем мире — как на национальном, так и впоследствии на местном уровне.

Борьба за честность

В резюме вышеупомянутого документа разъясняется, что цель заключается не в том, чтобы попытаться измерить точно уровень коррупции в стране: «Подход, принятый в докладе, скорее направлен на оценку «противоположности» коррупции — т.е. честности». Даже если оценка не может полноценно оценить уровень честности в организации, она может помочь определить сильные и слабые стороны конкретных инструментов государственной политики, формируя «инфраструктуру этики», — институты, системы и механизмы, распространяющие этику и противодействующие коррупции в государственной службе».

Подход ОЭСР к измерению уровня прозрачности отличается от Индекса восприятия коррупции Transparency International. Согласно данным Transparency International, «Индекс восприятия коррупции рейтингует более чем 150 государств по воспринимаемому уровню коррупции, определенному экспертными оценками и опросами общественного мнения». Индекс восприятия коррупции является одной из наиболее известных оценок коррупции, и он помог Transparency International привлечь внимание широкой общественности к этой проблеме.

Признавая качественную работу Transparency International в повышении осведомленности, господин Берток отметил, что основанные на опросах общественного мнения индексы вряд ли будут очень точными.

«Проблема с оценкой коррупции заключается в том, что коррупция является тайным действием», — говорит господин Берток. — «Общие показатели, такие, как индекс Transparency International, базируются на восприятии. Эти индексы основаны на общих знаниях, а не на фактической информации. Если вы будете использовать их для выявления проблемы, они полезны, но если вы хотите оценить результаты, то они не так полезны».

Вместо измерения восприятия, по словам Бертока, лучшим решением может быть оценить более объективные критерии при определении того, насколько государственные служащие той или иной страны уважают потребность в честности и прозрачности.

«Проблема с оценкой коррупции заключается в том, что коррупция является тайным действием... Страны ищут внушающую доверие информацию».

Янош Берток, ОЭСР

¹ С дополнительной информацией об этой публикации можно ознакомиться по адресу: http://www.oecd.org/document/19/0,2340,en_2649_201185_35822611_1_1_1_1,00.html.

«Страны ищут внушающую доверие информацию», — говорит он. — «Некоторые из имеющихся показателей считаются не только ненадежными или искажающими реальность, но в некоторых случаях странам ими попросту сложно воспользоваться».

По этой причине ОЭСР рекомендует ориентироваться на имеющиеся нормы и измерять уровень честности, встроенный в систему. «Мы ищем минимальные стандарты, ниже которых сотрудники государственных служб не могут опуститься», — говорит господин Берток.

Оказывается, эти стандарты очень сильно варьируются от страны к стране. «Существует значительная разница в подходах и уровне развития между странами Запада и странами с переходной экономикой Центральной Европы (ЦЕ)», — говорит Янош Берток. Однако он отмечает, что «за последние 15 лет в странах ЦЕ наблюдается прогресс. Доступны огромные объемы информации».

По словам господина Бертока, страны ЦЕ перешли от скрытного управления командной экономикой к более открытому обществу, осознающему потребность в обнаружении информации о деятельности власти. «Я полагаю что эти достижения стран ЦЕ очень важны», — говорит он. — «Они наверстывают упущенное, но вы все еще можете заметить разницу».

По мнению господина Бертока, новая «Система оценки» ОЭСР могла бы помочь странам ЦЕ улучшить положение дел с прозрачностью, но он также отмечает, что многие страны региона еще должны осуществить некоторые базовые шаги до внедрения всех рекомендаций. «Руководитель управления государственной службы в Словакии очень заинтересовался использованием этой методики», — рассказывает Янош Берток. — «Но они находят ее немного уложенной».

И все же Янош Берток утверждает, что быстрые результаты возможны. Он отмечает, что Южная Корея, небольшая страна, правительство которой имеет ряд сходных характеристик с правительствами стран ЦЕ и бывшего Советского Союза, добилась больших успехов в обеспечении прозрачности. Исследователь поясняет, что Южная Корея развивает свой очень открытый, скроенный по американским лекалам подход к государственному управлению посредством использования технологий. «В сфере лицензирования каждую заявку можно отслеживать через интернет. Вы можете увидеть, почему другой заявитель получил положительный ответ, и сравнить это с вашим случаем», — говорит Янош Берток. — «Точно так же обстоят дела с государственными закупками. Южная Корея, как и другие страны, публикует все предложения в интернете».

Южная Корея также тщательно расследует случаи коррупции и держит ход расследования открытым для общественности. «Они безотлагательно публикуют доклады (о коррупции), делают их реально публичными и открыто их обсуждают», — говорит исследователь.

Опыт Южной Кореи и других стран в области продуманной политики честности был учтен в «Системе оценки» ОЭСР. «При разработке «Системы

Антикоррупционная сеть помогает странам обмениваться информацией

Что касается коррупции, то страны Центральной Европы и бывшего СССР имеют аналогичные проблемы. Это означает, что они также могут иметь аналогичные решения.

Антикоррупционная сеть старается помочь странам региона добиться положительных результатов посредством повышения уровня коммуникаций и сотрудничества между государствами. Она стимулирует коммуникации в рамках встреч и способствуя сотрудничеству, но большая часть коммуникаций в рамках Сети сосредоточена на ее сайте.

Сайт содержит тематические новости, информацию о конференциях Сети, базу данных контактной информации, а также информацию о проектах в области борьбы с коррупцией.

Сайт расположен по адресу: <http://www.anticorruptionnet.org>.

На встречах, организованных Антикоррупционной сетью, представители стран-соседей договорились сформировать субрегиональные инициативы, в рамках которых они будут сотрудничать над повышением уровня честности в своих правительствах.

Например, Сеть создала Балтийскую антикоррупционную инициативу, которая обеспечивает информационный обмен между странами Балтии. Сеть также помогла создать так называемый Стамбульский план действий, который определяет стратегию для борьбы с коррупцией в Азербайджане, Армении, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Российской Федерации, Таджикистане и Украине. Сеть также способствует реализации этого плана.

Работа Сети поддерживается Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Сеть представляет ОЭСР в Антикоррупционной инициативе Пакта стабильности. (См. статью на с. 32.) Как и для этой инициативы, целью Сети является объединение людей.

На веб-сайте Антикоррупционной сети объясняется важность этой миссии: «Многое было сделано для проведения национальными правительствами реформ ради борьбы с коррупцией, а также в рамках региональных инициатив и международных инструментов. В результате в некоторых районах коррупция отстает. В других она попросту становится более мудреной и трудноуловимой. Потребность в формировании коалиций и извлечении пользы из уроков других неотложна и может сэкономить ограниченные ресурсы».

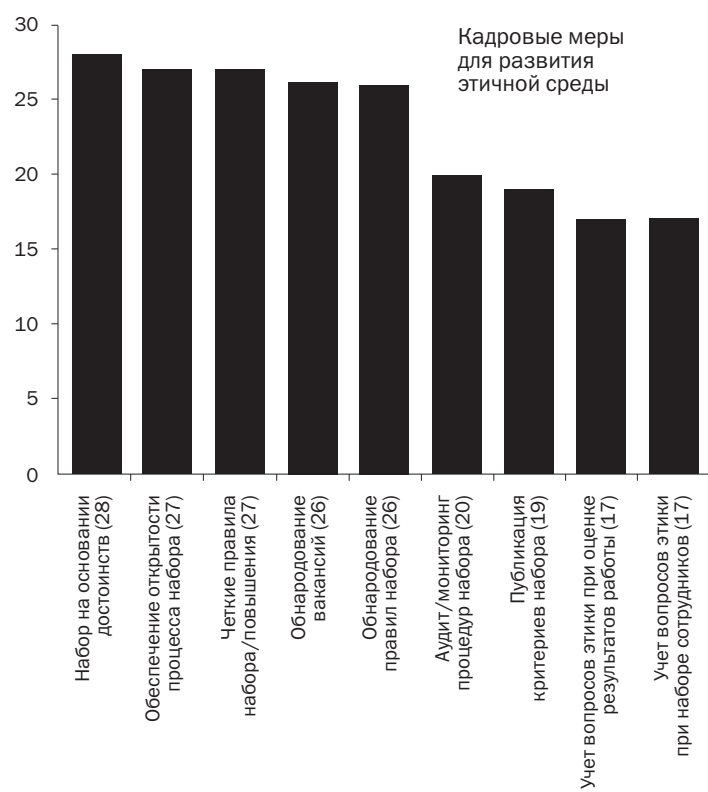
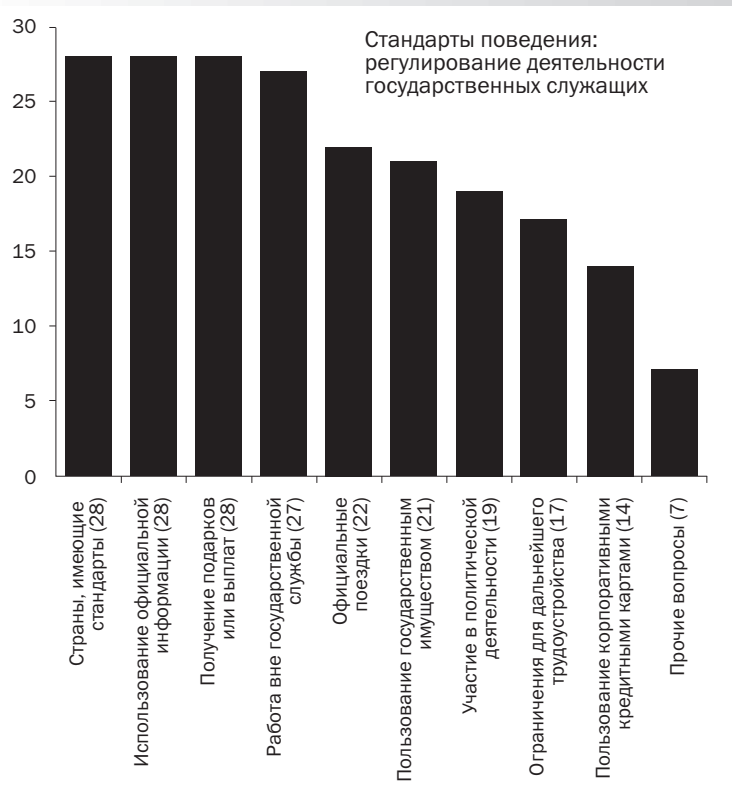
«оценки» мы работали с наиболее развитыми странами, и эти страны корректировали свои системы, так что это было чем-то вроде взаимовыгодного сотрудничества», — говорит Янош Берток.

Пособие ОЭСР выделяет три задачи, которые могут возникнуть перед правительствами при формировании их собственной системы оценки: определение того, что можно измерить; обеспечение надежных и последовательных результатов оценки; обеспечение последствий изменений, произведенных на основании этих результатов.

Что можно измерить

Если говорить об определении того, какие критерии можно использовать для оценки уровня коррупции, то «Система оценки» ОЭСР призывает использовать как можно более конкретную информацию. Поскольку коррупционные деяния, которые их участники пытаются утаить от властей, измерить тяжело, ОЭСР ре-

Оценка честности в 29 странах



Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) исследовала 29 стран на предмет наличия стандартов, способствующих честности правительства. Помимо прочих выводов, авторы исследования обнаружили различия по видам стандартов для государственных служащих (верхний график) и кадровых политики (нижний график), направленных на обеспечение честности.

Источник: *Building Trust in Government: Lessons From OECD Countries*, by Janos Bertok, OECD, 2002, <http://www.iipe.org/conference2002/papers/Bertok.pdf>.

комендует оценивать систему на основании тех аспектов, которые легче представить в численном выражении, например, уровень честности. Это означает проверку того, какие предохранители от коррупции уже встроены в систему, и потом определение того, какие профилактические меры можно добавить.

В «Системе оценки» ОЭСР предложены следующие вопросы, которые могут стать объектом оценки:

- должны иметься антикоррупционные меры, которые способствуют честности, включая правовые нормы, кодексы поведения, институты и специальные процедуры;
- инструменты политики честности должны быть реалистичными и способными функционировать;
- инструменты политики честности должны эффективно выполнять свои конкретные первоначальные задачи;
- инструменты политики должны соответствовать ожиданиям заинтересованных сторон;
- разные элементы процедур, обеспечивающих честность, должны быть согласованными друг с другом, и они должны усиливать друг друга, а также обеспечивать цели политики честности.

Обеспечение надежных результатов

Для обеспечения достоверности результатов оценки прозрачности простого определения правильных критериев измерения честности недостаточно. Также важно решить, кто должен осуществлять эту работу, и определить соответствующие процедуры. Те, кто проводят оценку, должны быть беспристрастными и располагать достаточными ресурсами.

Хотя в «Системе оценки» отмечена положительная роль большего участия заинтересованных сторон, там также признаются ограничения для этих возможностей. В докладе сказано, что необходимо достичь «баланса между важностью участия внешних заинтересованных сторон и ограничениями для проекта, наиболее распространенными среди которых являются соображения конфиденциальности, оперативности и бюджета».

В Канаде, где в январе 2006 года вслед за коррупционными скандалами произошла смена правительства, новое руководство страны привержено сильным мерам по борьбе с коррупцией. «Это ключевой политический вопрос в Канаде», — сказал господин Берток. Но он добавил, что поскольку проблема политизирована, она может рассматриваться не самым лучшим образом. По его словам, войдя в раж демонстрации общественности своей нетерпимости к коррупции, новое правительство подготовило законопроект объемом свыше 300 страниц, который малопривлекателен для внедрения.

«В Канаде после ухода с государственного поста человеку придется на пять лет отказаться от работы в отраслях, связанных с его бывшей сферой деятельности в правительстве. Я полагаю, что это перебор», — говорит Янош Берток. Он добавляет, что другие аспекты законопроекта настолько суровы, что они могут помешать нормальной работе правительства.

Риск того, что политическое участие может перевернуть процесс на несколько иную колею, обуславли-

важает важность использования как можно более объективных знаний, а не мнений. В пособии ОЭСР отмечается: «восприятия не являются точными мерами реальности. В сильно политизированной среде они могут быть существенно искажены, а также хронически неточны. Объективные и субъективные данные необходимо объединять с целью максимизации надежности результатов оценки».

Янош Берток говорит, что Южная Корея хорошо справляется с этой задачей. «В Южной Корее институциональный анализ и субъективные данные сопровождаются друг друга, и корейцы пытаются сделать субъективную информацию более объективной», — говорит он. Исследователь объясняет, что субъективная информация по прозрачности в Южной Корее происходит из исследований восприятия, аналогичных тем, что проводятся организацией Transparency International. Но корейские опросы отличаются тем, что вопросы задают только тем людям, которые работают в органах власти. Хотя эти данные субъективны, они происходят из единого источника, поэтому их какая бы то ни было предрасположенность должна быть системной.

Гарантия влияния

Как только правительство оценило уровень своей честности, какие-либо недостатки должны устраняться практическими мерами. В противном случае работа по оценке была проделана зря. Обнародование результатов играет большую роль в том, чтобы заставить правительство согласиться на меры, которые повысят уровень прозрачности и честности.

«Поэтому результаты оценки должны быть обнародованы, ради повышения осведомленности граждан, подкрепления общественных дебатов и усиления подотчетности», — рекомендуется в «Системе оценки». — «Например, публикация результатов оценки государственных учреждений в средствах массовой информации формирует давление на организации с низкой оценкой, чтобы последние улучшали свои программы противодействия коррупции».

Цель здесь заключается в том, чтобы помочь создать такую атмосферу, где коррупция менее вероятна. Зачастую это означает разработку пакета норм, усложняющих коррупцию, поощряющих честность и формирующих атмосферу, где сотрудники правительства ощущают, что коррупцию необходимо предотвращать.

«Продуктом является не просто какой-то документ, продуктом является понимание», — говорит Янош Берток. Он поясняет, что это понимание потребности в честности должно преобладать среди сотрудников органов власти. Он также отметил, что различия в рабочей культуре означают следующее:

то, что легко понимается в одной стране, может быть не так хорошо воспринято в другой.

Одним из примеров такой разницы является использование помощи «доносчиков» (whistleblowers). После раскрытия коррупции во время Уотергейтского скандала, приведшего к отставке президента Ричарда Никсона в 1974 году, США утвердили обширную систему мер государственной политики, направленных на усиление честности в правительстве. Среди этих мер были активные усилия по стимулированию и повышению эффективности работы «доносчиков», когда сотрудников органов власти призывают докладывать о каком-либо неправильном поведении своих руководителей или коллег: они «дуют в свисток» при виде нарушений, подобно судьям в спорте.

В США деятельность «доносчиков» поддерживается устойчивой государственной политикой, что, по словам Яноша Бертока, крайне важно для системы. «Должна быть четкая процедура, такая, как работа омбудсмена (уполномоченный по правам человека), дающая возможности для существования «доносчиков», — объясняет он.

Однако в большинстве стран Европы использование «доносчиков» не получило такого развития. «В Германии и Франции есть правовые обязанности докладывать о коррупции, но там все равно нет уголовных дел», — говорит Янош Берток. Он пришел к выводу, что рабочая культура во многих европейских правительствах не способствует «доносительству», поэтому необходимы другие инструменты.

«Система оценки» ОЭСР ставит перед собой задачу дать странам возможность определить, какие инструменты им подходят. Как сказано в документе, система оценки «дает «дорожную карту» для разработки методологий оценки».

Господин Берток объясняет, что подход ОЭСР заключается не в том, чтобы оценивать правительства, а в том, чтобы предлагать им средства для расследования и обеспечения собственных потребностей. «Что мы пытаемся дать, так это новый подход. Многие международные организации используют мониторинг для определения показателей страны, но с каждым из показателей имеются похожие проблемы», — говорит он. — «По этой причине мы преподнесли именно рамочную систему для организаций».

Какую бы систему не выбрала та или иная страна, она должна обеспечить минимальные стандарты честности. Только посредством усиления честности правительства могут сократить ее антипод — коррупцию.

«В Южной Корее институциональный анализ и субъективные данные сопровождаются друг друга... чтобы сделать субъективную информацию более объективной».

Янош Берток, ОЭСР

Инициатива Пакта стабильности предлагает систему борьбы с коррупцией

SPAI и ее секретариат RSLO были учреждены с целью помочь странам ЮВЕ сплотить усилия в борьбе за честность их правительств

**Калинеску Корнел-Виргилиу
(Calinescu Cornel-Virgiliu)**

Низкооплачиваемые государственные служащие, традиционная приемлемость взяточничества, а также бюрократия, все еще активно противодействующая некоторым основным реформам, — все эти факторы способствуют процветанию коррупции в странах Юго-Восточной Европы (ЮВЕ). Чтобы ей противостоять, правительства в регионе борются за открытость и честность, в чем им вот уже пять лет немало помогают международные инициативы.

Антикоррупционная инициатива Пакта стабильности (The Stability Pact Anti-corruption Initiative (SPAI)) была утверждена в Сараево в феврале 2000 года. Ее целью является предотвращение угрозы, нависшей над восстановлением и развитием стран ЮВЕ.¹

Странам ЮВЕ еще придется пройти длинный путь внедрения нового законодательства, направленного на профилактику коррупции.

SPAI помогает бороться с коррупцией в регионе, опираясь на уже проводимую деятельность, координируя усилия, направленные на усиление интеграции, и добиваясь политической поддержки на высшем уровне.

Она поддерживает новую законодательную базу правительств региона и более активное участие гражданского общества.

Бюро по связям Регионального секретариата (SPAI Regional Secretariat Liaison Office (RSLO)) функционирует как исполнительный орган SPAI с 2003 года. В рамках работы по борьбе с коррупцией он поддержал множество учебных программ, конференций и форумов. Сильной стороной RSLO является поддержка сотрудничества между странами; именно благодаря этому оно смогло существенно повлиять на разработку министерской декларации о борьбе с коррупцией в странах Юго-Восточной Европы. Анализ проделанной RSLO работы показывает, что удалось предпринять результативные меры по поддержке сплоченной и общерегиональной борьбы с коррупцией. Было бы неплохо, если бы другие международные организации последовали этому примеру.

Под эгидой SPAI страны-члены инициировали последовательные и комплексные реформы своей институциональной и законодательной базы, предусматривающие снижение уровня коррупции и

Калинеску Корнел-Виргилиу (calinescucv@lolba) является региональным экспертом по борьбе с коррупцией Бюро по связям Регионального секретариата SPAI.

ЧЕСТНОСТЬ И БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ

повышение эффективности государственного управления.

По мере того как страны ЮВЕ, являющиеся членами Пакта стабильности, приближаются к членству в Европейском Союзе, они пытаются обеспечить новые стандарты открытости и бюджетной прозрачности. Все страны, участвующие в SPAI, утвердили национальные антикоррупционные стратегии и планы действий, тем самым подчеркивая свою политическую решимость в борьбе с коррупцией. Их законодательные рамки по большей части согласованы с европейскими стандартами, закрепленными в международных конвенциях: в данный момент урегулированы такие щекотливые вопросы, как конфликт интересов, декларирование имущества, доступ к информации, финансирование политических партий, государственные закупки и отмывание денег. Более того, каждая страна, участвующая в SPAI, начала формирование специальных органов по борьбе с коррупцией.

Странам ЮВЕ еще придется пройти длинный путь внедрения нового законодательства и преодолеть множество преград, таких, как:

- реформирование судебной системы и государственного управления;
- противодействие негативному восприятию уровня коррупции, сформировавшегося как в обществе, так и в коммерческих структурах;
- работа над заполнением вакуума хороших проектов по обучению и повышению общественной осведомленности;
- решение проблем недостаточного кадрового обеспечения структур по борьбе с коррупцией и низкой заработной платы;
- поддержка понимания важной роли профилактических антикоррупционных мер.

RSLO SPAI: региональный антикоррупционный центр

RSLO (<http://www.spai-rslo.org>), являясь исполнительным органом SPAI, служит центром регионального сотрудничества по борьбе с коррупцией в странах ЮВЕ. Оно координирует сотрудничество и способствует распространению лучших практик и ценных уроков. RSLO было учреждено в сентябре 2003 года. Поначалу его финансировали USAID и Центрально-европейская и евразийская правовая инициатива Ассоциации американских юристов. Правительство Боснии и Герцеговины предоставило ему офис в Сараево. С 2004 года, когда началась уже полноценная работа, RSLO остается единственным центром в ЮВЕ, занимающимся исключительно борьбой с коррупцией.

¹ Члены SPAI: Албания, Босния и Герцеговина, Македония, Молдова, Румыния, Сербия, Хорватия и Черногория. Наблюдатели SPAI: Болгария и Миссия ООН в Косово (UNMIK).

Организованное по инициативе стран региона, RSLO положило начало процессу передачи ответственности за SPAI и руководства ею странам региона. Одним из путей, которыми RSLO заручался региональной ответственностью, стала поддержка принятия Министерской декларации о 10 совместных шагах по ограничению коррупции в странах ЮВЕ, поддержанной министрами юстиции и внутренних дел стран — членом SPAI в мае 2005 года в Брюсселе.²

Согласно декларации, министры обязались провести в своих странах работу по подписанию Конвенции ООН против коррупции (**см. вставку на с. 34**), разработать стратегии и законодательные рамки для поддержки честности, а также осуществить другие конкретные шаги. Декларация также содержит график незамедлительных действий. Уровень сотрудничества, необходимый для выполнения этой декларации, был достигнут благодаря структуре RSLO, состоящей из представителей всех стран-членов. Эта сеть сотрудничества формирует многонациональную и многокультурную среду, содействующую борьбе с коррупцией в регионе. RSLO направляет свою деятельность непосредственно на поддержку стран, пытающихся следовать стандартам и требованиям в сфере правосудия и внутренних дел, являющейся составляющей процесса обретения членства в Европейском Союзе. Главные сферы работы RSLO:

- поддержка регионального сотрудничества органов по борьбе с коррупцией;
- содействие приближению к международным стандартам по борьбе с коррупцией;
- поддержка в налаживании экспертных связей между правительством, бизнесом, гражданским обществом, СМИ и другими заинтересованными сторонами;
- обеспечение платформы для распространения лучших практик и обмена информацией;
- продвижение тематических программ, нацеленных на искоренение коррупции в таких уязвимых сферах, как судебная власть, государственное управление, государственные закупки, приватизация и финансирование политических партий;
- разработка специальных программ обучения для соответствующих заинтересованных сторон, семинары для судей, прокуроров, следователей, аудиторов, государственных служащих и полиции.

В рамках этих целевых сфер деятельности в 2004–2006 годах RSLO организовало и приняло участие в более чем 65 учебных программах и конференциях по противодействию коррупции. RSLO также предоставляет региональным представителям форум, где обсуждаются общие проблемы борьбы с коррупцией. Участникам доступны библиотека и другие информационные ресурсы.

Обучение, проводимое RSLO

RSLO концентрирует свои усилия на усилении регионального сотрудничества, поддерживая обмен практической информацией и лучшими методиками борьбы с коррупцией.

Все виды обучения, изложенные ниже, предусматривают достижение нескольких целей: создание региональной системы обмена информацией; усиление регионального сотрудничества путем установления непосредственного контакта между служащими правоохранительных органов, задействованных в борьбе с коррупцией в высших эшелонах власти; формулирование предложений относительно усовершенствования национального законодательства и институциональных рамок в странах-участниках.

Региональное обучение для прокуроров и служащих правоохранительных органов

В октябре 2004 года RSLO организовало первую региональную конференцию на тему «Обмен лучшими практиками расследования, преследования и решения по делам, связанным с коррупцией в высших эшелонах власти стран ЮВЕ». Конференция состоялась в Черногории благодаря сотрудничеству с Миссией Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Сербии и Черногории (представительство в Подгорице) и Дирекцией антикоррупционной инициативы в Черногории. Конференцию посетили национальные делегации, состоящие из специализированных прокуроров, судей, следователей и экспертов разведки, задействованных в разоблачении коррупционной деятельности в высших эшелонах власти, из восьми стран SPAI. Конференция предоставила участникам возможность создать региональную сеть из специализированных экспертов.

Обучение включало практические задания: участники разбили на отдельные рабочие группы и получили задание по устранению несоответствий уголовного законодательства, препятствующих борьбе с коррупцией в высших эшелонах власти.

Также проводились доклады по опыту разных стран. Они акцентировали внимание на следующем:

- существующие процедуры по установлению случаев коррупции в высших эшелонах власти (определение и механизмы, позволяющие обнаружить такие случаи);
- поток соответствующей информации и роль разведывательных подразделений/служб;
- предварительные расследования;
- сотрудничество между различными ведомствами;
- создание рабочей группы и плана расследования;
- средства и методы расследований;
- специальные процедурные правила, применяющиеся во время расследования/обвинения;
- судебное разбирательство;
- законодательные прорехи, влияющие на скорость и эффективность процесса расследования, обвинения и вынесения приговора по делам о коррупции в высших эшелонах власти.

Во время обсуждений участники отмечали, что некоторые несоответствия в уголовном законодательстве препятствуют эффективному использованию ряда следственных мер, которые могли бы существенно помочь в процессе предъявления доказательств о коррупции в высших эшелонах власти. Национальные де-

В 2004–2006 годах RSLO организовало и приняло участие в более чем 65 учебных программах и конференциях.

² См. http://spai-rslo.org/documents/events/2005/05-11_12_Joint%20Declaration%20against%20corruption.pdf.

SPAI поддерживает ратификацию Конвенции ООН против коррупции

Первое, к чему призывает Министерская декларация о 10 совместных шагах по ограничению коррупции в странах Юго-Восточной Европы, — это ратификация и внедрение Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Бюро по связям Регионального секретариата SPAI (RSLO), которое содействовало принятию этой декларации, также поддерживает работу по ратификации конвенции ООН.

Конвенция ООН, а также другие международные системы и соглашения, предоставляют правительствам комплекс стандартов, направленных на усовершенствование работы законодателей и принимающих решения политиков в соответствии с принципами качественного государственного управления.

Именно поэтому RSLO помогает странам SPAI признать ратификацию и внедрение Конвенции ООН приоритетной для региона. Вдобавок к поддержке ратификации как части Министерской декларации ЮВЕ RSLO также организует ряд семинаров и конференций, задачей которых является практическая помощь по внедрению Конвенции. Конференции также призваны сделать акцент на положительных примерах для тех стран, где Конвенция еще не ратифицирована.

Кроме того, RSLO поддерживает ратификацию других международных соглашений, направленных на честное и эффективное государственное управление.

легации проявили интерес к дальнейшим тренингам, особенно к тем, которые сосредоточены на конкретных экономических и финансовых вопросах, таких, как приватизация, государственные закупки, конфликт интересов и финансирование политических партий.

Обучающая поездка для антикоррупционных прокуроров

В сентябре 2005 года RSLO инициировало первый из серии партнерских проектов, целью которых является обмен имеющимися навыками между странами SPAI.

Благодаря координации со стороны RSLO, команда из прокуроров Черногории посетила Хорватскую специализированную прокуратуру по борьбе с организованной преступностью и коррупцией (USKOK) в Загребе. В этом, длившемся неделю, мероприятии участвовали два генеральных прокурора и два главных специальных прокурора по борьбе с организованной преступностью и коррупцией из этих стран. В течение недели две команды прокуроров обменивались информацией по учреждению специальных подразделений по борьбе с коррупцией, принятию соответствующего антикоррупционного законодательства, методикам специального расследования, а также личным опытом расследования и ведения сложных дел о коррупции.

Региональное обучение экспертов по государственным закупкам

В сентябре 2005 года RSLO организовало региональную конференцию на тему «Эффективное внедрение европейских стандартов государственных закупок: законодательные рамки и лучшие практики». Это событие привлекло политиков, судей и более чем 60 экспертов из учреждений, занимающихся государственными закупками. Конференция состоялась при поддержке Миссии ОБСЕ в Сербии и Черногории (представительство в Подгорице) и Комиссии по государственным закупкам Черногории.

Участники этого регионального события посвятили свое внимание системам государственных закупок и их подверженности коррупции. RSLO организовало специальную группу экспертов, работа которой координировалась представителями Бюро. Эта группа обсуждала важность профилактики и подавления кор-

рупции в сфере государственных закупок, оценив, какие доступные меры и возможные изменения предстоит принять. Участники также обменялись взглядами по таким ключевым вопросам, как жертвы коррупции в системе государственных закупок, имеющиеся возможности для обжалования, возмещение ущерба, санкции и возможная ответственность.

Участники подчеркнули необходимость налаживания более тесного сотрудничества организаций, ответственных за внутренний аудит госзакупок, включая департаменты министерств финансов, государственные учреждения аудита и органы государственных закупок. Ожидается, что этот подход обеспечит более эффективный контроль и мониторинг систем государственных закупок, а также усилит влияние профилактических механизмов, направленных на борьбу с коррупцией. Кроме того, участники подчеркнули необходимость более тесного сотрудничества, координации и коммуникаций между учреждениями по государственным закупкам, правоохранительными органами и судебной властью в процессе выявления, расследования, обвинения и вынесения приговора по случаям мошенничества и коррупции при госзакупках.

Участники конференции сделали ценный вклад в разработку проекта закона о государственных закупках в Черногории в соответствии с директивами ЕС.

Региональное обучение государственных аудиторов

В марте 2006 года RSLO совместно с Институтом государственных аудиторов Черногории, Немецким обществом по техническому сотрудничеству (GTZ) и Миссией ОБСЕ в Сербии и Черногории организовал международную конференцию на тему «Роль высших аудиторских органов Центральной и Юго-Восточной Европы в предотвращении коррупции». Одним из высокопоставленных участников встречи был председатель Международной организации высших органов финансового контроля (INTOSAI), которая является профессиональной организацией аудиторских органов в странах — членах ООН. Также среди участников были председатель парламента Черногории и руководители высших аудиторских учреждений ряда стран Центральной и Юго-Восточной Европы.

Мероприятие способствовало обмену опытом в сфере аудита государственных расходов в соответствии с рекомендациями INTOSAI. Участники отметили, что результатом данной встречи стал значительный импульс для дальнейшего развития двустороннего и многостороннего сотрудничества высших аудиторских учреждений.

Конференция подчеркнула необходимость в конкретных институциональных и культурных условиях для борьбы с коррупцией. Представители высших аудиторских учреждений — самых главных аудиторских органов в соответствующих странах — согласились, что они пока недостаточно работают над повышением уровня общественного понимания необходимости в институциональной подотчетности. Они подчеркнули, что госслужащие должны в большей мере прислушиваться к рекомендациям аудиторов, а аудиторы должны участвовать в разработке политики подотчетности.

Казахстан использует принцип «единых окон» в целях улучшения качества государственных услуг

Концентрируя осуществление множества операций в одном месте, правительство может стать более прозрачным и обслуживать граждан эффективнее

Даниэль Сербан (Daniel Serban)

Правительство Казахстана испытывает проблему имиджа. Индекс восприятия коррупции за 2004 год, подготовленный международной неправительственной организацией Transparency International, отодвинул Казахстан на неблагоприятное 122 место (всего оценивалось 146 стран). Тем временем Президент Нурсултан Назарбаев и другие члены его правительства подвергаются нередким обвинениям в коррупции, если верить сводкам новостей и Wikipedia.¹

В последние годы Назарбаев, занимающий пост президента с 1991 года, пытается улучшить имидж своего правительства и повысить качество государственных услуг путем ряда реформ. Одна из таких инициатив, начавшаяся в 2005 году, заключается в создании «единых окон», то есть единых служб, осуществляющих 54 вида государственных операций и ориентированных на хорошее обслуживание. Цель таких служб — рационализация и усовершенствование общения граждан с чиновниками. Анализ работы этих служб показывает, что они оперативны и эффективны. Делая процесс подачи заявлений более унифицированным и прозрачным, единые окна также помогают снизить возможности для коррупции. Хотя она еще требует определенных улучшений, казахская система единых окон может послужить моделью для других правительств.

Реформы государственных услуг в Казахстане

За последние пять лет Казахстан проделал заметную работу в области государственного управления, включая становление политически независимой государственной службы, которая отличается системой подбора и продвижения персонала по результатам работы. Ее деятельность координируется Агентством по делам государственной службы, подчиненным президенту. Закон о государственной службе выдвигает два главных требования: а) кодекс поведения, направленный на большую ориентацию на клиента и снижение уровня бюрократии и коррупции; б) требование, со-

ЧЕСТНОСТЬ И БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ

ласно которому государственные служащие должны ежегодно декларировать свои доходы.

Наряду с этим внутренним давлением, ради повышения качества услуг правительство прибегает к внешнему воздействию путем обнародования стандартов качества государственных услуг. В стандарты входят: срок ответа, степень вежливости, тарифы и процедуры обжалования. Эти стандарты опубликованы в форме порядка предоставления государственных услуг. Это своего рода соглашения о результатах работы, подлежащие мониторингу и обнародованию и, что важно, предусматривающие участие общественности. Таким образом, антикоррупционные меры конструктивным образом интегрируются в общий процесс реформирования.

Несмотря на проделанную за последние годы работу по реформированию, граждане Казахстана не очень верят в эффективность работы своего правительства. В 2004 году исследование отношения общественности, осуществленное Программой развития ООН (ПРООН)², показало, что:

- только 6,5% граждан считают, что обслуживание является удовлетворительным, тогда как в этом убеждены 33,7% госслужащих центрального уровня и 21,4% чиновников местного уровня: таким образом, заметна четкая диспропорция восприятий;
- 42,7% граждан считают, что услуги слишком дорого стоят;
- 70% граждан считают, что предоставление услуг занимает чрезмерно много времени (против 24,7% госслужащих центрального уровня);
- 80% населения считает, что информация, предоставляемая государственными службами, нечеткая или непонятная;
- самой большой причиной плохого обслуживания считается бюрократизм.

Администрация Назарбаева попыталась улучшить ситуацию с помощью серии реформ, изложенных в постановлении президента о модернизации государственных услуг (февраль 2005 года). Эти реформы, предусматривающие увеличение жалования госслужащих на 34%, абсолютно беспрецедентны среди стран Содружества независимых государств.

Правительство Казахстана в состоянии профинансировать эти улучшения благодаря здоровому эко-

Делая процесс подачи заявлений более унифицированным и прозрачным, единые окна также помогают снизить возможности для коррупции.

¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Nursultan_Nazarbayev.

² *Public Service Reform in Kazakhstan*, UNDP, 2004.

номическому росту, подкрепляемому освоением больших запасов нефти. Несмотря на позитивные сдвиги, государственные службы нуждаются еще во многих изменениях, особенно в сферах здравоохранения и образования. И, несмотря на недавние повышения, уровень оплаты труда в государственном секторе экономики все еще является источником недовольства и недостаточной мотивации среди большинства госслужащих.

Еще одна часть пакета реформ 2005 года — экспериментальная программа единых окон в столице страны, Астане. Хорошие результаты этого эксперимента стимулировали открытие таких окон по всей стране в 2006–2007 годах.

Единые окна, поддерживаемые Европейским Союзом в рамках Программы TACIS, являются амбициозной попыткой повысить подотчетность государственных служб и побороть коррупцию. Эти усилия приобретут еще большую важность для Казахстана, учитывая его планы по децентрализации. Реальное участие общественности в разработке и предоставлении государственных услуг сулит как большие возможности, так и немалые риски.

Учитывая сложившуюся культуру государственной службы, которая все еще отражает командно-административную систему управления, госслужащие и об-

Документы пересылают скорой почтой через официальную почтовую службу, так что они поступают в соответствующее министерство или ведомство в течение одного дня.

щественность столкнутся с большими трудностями при сотрудничестве в рамках этой новой задачи. Граждане склонны скептически оценивать свои шансы быть услышанными, тогда как чинов-

ники могут испугаться того, что тщательный контроль со стороны общественности может сильно помешать их работе.

Но опыт таких стран, как США, Великобритания, Австралия, Польша и Венгрия, доказывает, что открытость государственного управления определенным стандартам работы создает самоподдерживающийся импульс, который ненавязчиво повышает сознательность госслужащих в отношении их обязанностей. Чем ощутимее результаты работы, которые подлежат обнародованию, тем сильнее импульс. Рейтинги результатов и усилия по привязке заработной платы госслужащих к оценке результатов их деятельности способствуют лучшей ориентации власти на граждан.

Деятельность единых окон в Астане

Министерство юстиции полностью отвечает за контроль над деятельностью единых окон. В Астане последние организованы как единые службы. Две службы в Астане, расположенные на улицах Пушкина и Жубанова, были открыты 28 ноября 2005 года. Целью этих учреждений является борьба с коррупцией посредством прозрачного обслуживания. Также предусматривается более быстрое реагирование на запросы граждан, так как под одной крышей предоставляется максимум услуг.

В настоящее время свои услуги через единые окна предоставляют пять государственных учреждений: Налоговый комитет Министерства финансов, Инфор-

мационно-производственный центр и Департамент юстиции Министерства юстиции, Государственный научно-производственный центр земельных ресурсов и землеустройства Агентства по управлению земельными ресурсами и местный департамент Министерства внутренних дел. В этих единых окнах можно осуществлять 54 вида операций. Все эти операции можно разделить по следующим семи категориям:

- льготы для ветеранов Второй мировой войны;
- регистрация населения — эта работа занимает большую часть времени единых окон;
- гражданский статус;
- регистрация юридических лиц (предприятий);
- регистрация прав собственности на недвижимость;
- выплата налогов;
- выделение земли.

Типичное посещение единого окна происходит следующим образом. Посетителю, переступившему порог службы, вручают основную предварительную информацию о процедурах, которые ему нужно будет пройти. Эта информация предоставляется в письменном виде (только на русском языке) или устно одним из четырех подготовленных служащих приемной. Посетителю выдают талон, и не более чем через 15 минут электронная панель указывает, куда ему следует двигаться дальше. В операционной зоне есть 34 окна; в каждом из них работает по одному сотруднику, обученному проводить все виды операций. Посетитель подходит к окну и предоставляет сотруднику офиса свою документацию. Затем клиента информируют, когда ему надо повторно прийти за сертификатом, разрешением или обратиться за другими необходимыми услугами.

Документы пересылают скорой почтой через официальную почтовую службу, так что они поступают в соответствующее министерство или ведомство в течение одного дня. Скорость получения ответа зависит от рассматриваемой услуги: для справки по земельным вопросам требуется всего один день, тогда как на регистрацию предприятия уходит 18 дней.

В приемной/зале ожидания единых окон можно воспользоваться такими полезными услугами, как копировальный аппарат, банк, нотариус и небольшая фотостудия. В зале ожидания достаточно столов и стульев, также к услугам посетителей три больших плазменных экрана — чтобы ожидание не казалось утомительным. Для инвалидов тоже предусмотрен удобный доступ.

Рабочее время — с 9 часов утра до 7 часов вечера с понедельника по пятницу, а в субботу — с 9 часов утра до 1 часа дня. В среднем, единые окна обслуживают 1,5 тыс. посетителей в день.

Сотрудники единых окон используют программное обеспечение, позволяющее легко оценивать их работу, а также работу всей службы. С помощью программного обеспечения можно отслеживать:

- количество посетителей, которым предоставлялись услуги в течение каждых 30 минут;
- количество клиентов, обслуженных у каждого окна;
- количество посетителей, которым предоставлена определенная услуга;

- время, проведенное в очереди;
- время, истраченное на предварительные беседы.

Что следует усовершенствовать

Хоть практика единых окон и увенчалась успехом в отношении эффективности и прозрачности определенных государственных операций, остается еще множество возможностей для усовершенствования. Например, существует номер телефона, по которому клиенты могут связаться со службой для получения информации, но поскольку оператор выполняет сразу несколько задач, он не в состоянии оперативно реагировать на все входящие звонки. Также у входа достаточно бланков на русском языке, но совсем нет на казахском.

Персонал, приветствующий клиентов у входа, обучен умению общаться с посетителями и хорошо «подкован» по множеству различных вопросов, но он иногда просто физически не в состоянии справиться с поступающими запросами. Когда приемная/зал ожидания переполнен людьми, клиенты иногда просто проходят мимо сотрудников приемной и попадают неподготовленными в операционный зал. В таких случаях время на собеседование с одним сотрудником единых окон увеличивается. Эти сотрудники работают за окошками, не оснащенными микрофонами или громкоговорителями, поэтому в операционном зале иногда слишком шумно, а это, в свою очередь, препятствует конструктивному общению между посетителем и оператором.

Не существует какой-либо институционализированной системы подачи жалоб. Тем не менее руководитель службы единых окон принимает все устные жалобы и пытается немедленно на них отреагировать. Почти 90% жалоб касаются не работы персонала единых окон, а деятельности министерств, которые рассматривают документы.

Проблема работы разных министерств представляет собой самые большие сложности для единых окон. Не всем понятно, каковы на самом деле взаимоотношения между министерствами и едиными окнами, которые в понимании граждан олицетворяют министерства. Бывали случаи в министерствах, когда их работники отказывались сотрудничать со службами единых окон по той причине, что им более удобна старая система делопроизводства, когда граждане ходят в разные государственные учреждения за разными услугами. Но старая система прочно связана с элементами коррупции.

Перечень показателей, стандартов и целей обслуживания в единых окнах разработан в феврале 2006 года. Этот список, который должно утвердить Министерство юстиции, был составлен с участием работников единых окон и их посетителей, работавших совместно в рамках фокус-групп. Предложенные цели изложены в **таблице**.

Несмотря на то, что единые окна в Астане смогли добиться многого за последние четыре месяца, все еще существует много услуг, которые они могли бы

Цели для стандартов качества в «единых окнах»

Показатель	Стандарт	Цель, %
1. Время в очереди	15 минут	90
2. Время общения с сотрудником	15 минут	90
3. Полезность информации	Очень полезная	90
4. Предоставленная информация	Вся	90
5. Вежливость и учтивость	Очень вежливо и учтиво	85
6. Эффективность	Очень эффективно	80
7. Жалобы относительно обслуживания	Незамедлительно на месте	80

предоставлять, включая услуги в онлайн-режиме. Также следует сделать единые окна более известными. Это предусматривает более тесный контакт с общественностью и СМИ.

Список основных рекомендаций по усовершенствованию работы единых окон выглядит примерно так:

- Расширить спектр предоставляемых услуг.
- Разработать веб-страницу единых окон, содержащую бланки в электронном виде, которые можно скачивать.
- Установить простую аудиосистему (микрофон и громкоговоритель) в каждом окне.
- Обучить персонал навыкам работы с клиентами-инвалидами, а также с трудными клиентами.
- Установить автоответчик, который бы предоставлял основную информацию и/или принять в штат на полный рабочий день оператора, отвечающего на входящие звонки.
- Изготовить стенды, которые бы описывали предназначение единых окон, ключевые показатели работы, процесс внесения жалоб и пожелания офиса относительно поведения посетителей: будьте вежливы, приходите подготовленными и т.д. Эти объявления должны быть размещены на видном месте в приемной единых окон.
- Подготовить брошюры и буклеты с тем же содержанием, что и на объявлениях, как на русском, так и на казахском языках.
- Подготовить бланки анкет удовлетворенности посетителей и поощрять их заполнение клиентами.

Обоснованием работы единых окон является постепенное предоставление все большего количества услуг в одном месте (вместо отдельно расположенных министерств) на областном/городском уровне. Пока что количество участвующих министерств достаточно ограничено. Например, предоставляющее ряд услуг Министерство внутренних дел решило обслуживать граждан в своих собственных единых окнах, а не в интегрированной инстанции. Следовательно, непростой задачей будет объединить такие службы в единое целое. Все эти вопросы еще недостаточно решены, поэтому необходимы дальнейшие консультации с заинтересованными сторонами.

Аудиторы могут стать помощниками в усилении местного самоуправления

Проверки, способствующие наблюдению заинтересованных сторон за работой органов местного самоуправления, обеспечивают прозрачность, необходимую для децентрализации

Сюзанна Кассо (Susanna Kasso)

Иногда лучший способ поощрять свободу — это устанавливать больший контроль. На сегодняшний день государственные аудиторы именно этим и занимаются, предлагая такие правила, которые смогут дать органам местного самоуправления больше свободы действий.

Страны Центральной Европы (ЦЕ) и бывшего Советского Союза в данный момент проводят децентра-

Налогоплательщики претендуют на открытый доступ к проверке государственных расходов и результатов работы.

лизацию с тем, чтобы повысить уровень демократии и приблизить органы власти к людям. Эти изменения предусматривают возложение

большей ответственности на органы местного самоуправления, а также обеспечение их средствами, достаточными для исполнения новых функций. Если общенациональные органы власти собираются передать местному уровню новые бюджетные обязанности, то центральные ведомства и избиратели должны быть уверены в том, что муниципальные администрации используют свои увеличенные бюджеты эффективно и результативно.

Аудиторы обеспечивают контроль, необходимый для повышения доверия к органам местного самоуправления и усиления бюджетной прозрачности на всех уровнях. В то время, когда государственные администрации пытаются работать с большей эффективностью расходов, у государственных аудиторов появились новые роли. Современные методики, такие, как аудит результатов деятельности, помогают аудиторам справиться с новыми задачами. Этот процесс способствует большей бюджетной прозрачности и, соответственно, укрепляет демократию.

Во времена коммунизма карьерные государственные руководители принимали все решения по управлению, а бюджетные данные не обнародовались. В то время аудиторы исполняли по большей части функции, связанные с внутренней ревизией, помогая чиновникам высшего звена отыскивать ошибки или несоответствия в работе служащих низшего ранга.

Изменения повлекли за собой новые задачи: избранные народом политики поначалу изъявили жела-

Аудит

ние забрать себе большую часть полномочий руководителей и госслужащих. Однако этот подход необязательно гарантирует большую прозрачность и подотчетность; фактически он может ослабить ответственность власти. Вместо того, чтобы перетягивать одеяло властных полномочий на себя, народные избранники обнаружили, что они должны делегировать полномочия профессиональным государственным служащим. Теоретически, задача выборных политиков преимущественно заключается в том, чтобы задать исполнительной власти определенные рамки, но на практике оказывается очень непросто разграничить задание рамок и реальное выполнение поставленных задач.

Системы аудита решают эти проблемы. Предоставляя политикам определенный контроль за руководителями, аудиторы помогают и тем, и другим определиться со своими новыми ролями и разделить обязанности.

Аудит обеспечивает новые подходы к управлению

С начала 1980-х годов происходит глобальная реформа государственного управления. Правительства начинают применять учения школы нового государственного управления, которые рекомендуют подход ориентации на клиента в государственном секторе.

Тогда как правительства пытаются улучшить свою результативность и одновременно снизить затраты, управление государственными расходами при общественном участии очень быстро становится обычной практикой в государственных финансах. Налогоплательщики претендуют на открытый доступ к проверке государственных расходов и результатов работы, и эта открытость способствует деятельности сторонников хорошего государственного управления.

Роль гражданского общества возросла благодаря глобальной революции в государственном управлении, которая поощряет более активное участие граждан в управлении и акцентирует внимание на необходимости большей прозрачности и подотчетности в системе государственного управления.

Наряду с участием общества есть и другие подходы к повышению эффективности услуг, которые включают большую прозрачность, диверсификацию служб и новые формы управления. Отличительной чертой всех этих подходов является новый акцент на результаты и продукты — вместо процессов и структур. Этот подход изменяет роль аудитора.

Функция аудита традиционно ориентировалась на процессы и финансовый контроль. Аудиторы отслеживали соответствие правилам и способность расхо-

довать в пределах заданного бюджета, но они не изменили результативность и эффективность затрат.

Многие правительства все еще исходят из той предпосылки, что роль аудитора — это краткосрочная бюрократическая проверка того, сколько израсходовано, но никак не того, что получено. Этот подход представляется неполным и недостаточным в условиях современного управления.

Государственным аудиторам на сегодняшний день нужно играть более значительную роль в разъяснении стремления правительства во всем мире достичь определенных результатов. Поскольку их оценки сосредотачиваются на результатах, аудиторы убеждают государственных служащих в важности конечного результата.

Согласно новому подходу, служба государственных аудиторов, которая иногда воспринималась как просто придирчивая помеха для руководителя, теперь приобретает статус специальной службы. В странах, где осуществляется децентрализация, новое законодательство рассматривает аудиторов как крайне важное орудие контроля и проверки на всех уровнях.

По аналогии с центральными органами власти, подверженными аудиту извне, органы местного уровня тоже нуждаются во внешней проверке. Местные чиновники должны сознательно относиться к обязанностям, сопряженным с государственными средствами. Аудитор, привлеченный извне, может усилить понимание этой ответственности и, пользуясь предоставленными ему контрольными полномочиями, проследить, действительно ли воля местных заинтересованных сторон отражается в решениях, принимаемых органами местного самоуправления.

Понимание того, что их будут регулярно проверять, заставляет местные органы власти улучшать результаты своей работы. Регулярные проверки желательны также потому, что они помогают вовремя провести необходимые корректировки.

В государственном секторе внутренний и внешний аудит дополняют друг друга. Внешний аудитор рассматривает методы внутреннего аудитора так же, как качество внутренней проверки, чтобы определить, сколько усилий надо потратить на внешний аудит. Внешний аудитор также использует информацию, предоставленную внутренним ревизором.

Роль внешнего аудита

Внешний аудит играет важную роль в наблюдении за распределением государственных средств и корпоративным управлением государственных служб. Он необходим для разделения государственной власти, когда лица, принимающие решения, подотчетны перед гражданами, а лица, исполняющие решения, отвечают перед теми, кто их принимает.

В такой системе госслужащие, принимающие решения, владеют правом контроля за работой чиновников-исполнителей с помощью такого инструмента, как финансовый аудит. Ведь именно проверки в состоянии показать, каким образом их решения воплощаются в жизнь, и оценить способность исполнителей распоряжаться государственными фондами.

Обычно лица, принимающие решения, не владеют достаточной квалификацией для осуществления про-

Совет Софии — как на ладони, благодаря наблюдателям от неправительственных организаций

Своим присутствием на заседаниях муниципального совета группа организаций гражданского общества содействует открытости процесса государственного управления в Софии.

Согласно проекту под названием «Гражданский мониторинг в Муниципальном совете Софии», эксперты из различных организаций гражданского общества регулярно наблюдали за сессиями совета, после чего обнародовали отчеты по его деятельности. Проектом руководил Институт открытого общества (София), партнерами которого были три болгарские неправительственные организации: Access Foundation Sofia, Гражданская ассоциация против нелегального строительства и коррупции и BlueLink Foundation.

Представители этих организаций отметили несколько проблем с бюджетным процессом, но в их отчете также имелись некоторые положительные моменты — в 2004 году, очевидно, под влиянием присутствия экспертов-наблюдателей впервые в истории Софии совет пригласил к обсуждению бюджета общественность.

Первоначальный отчет, обнародованный под эгидой проекта и охватывающий период с 1 октября 2003 года по 31 марта 2004 года, отметил несколько проблем, а именно:

- Муниципалитет Софии не принял долгосрочную стратегию, несмотря на то, что она предусмотрена регламентом совета.
- Совет отложил принятие шестимесячного плана законодательной деятельности.
- Повестка дня постоянных комитетов не была опубликована на веб-страницах.
- Совет не осуществлял и не содействовал контактам с общественностью, хотя он и отвечает за ее привлечение к обсуждениям.

Возможно, более серьезным замечанием со стороны проекта гражданского мониторинга стал факт нарушения бюджетного законодательства: совет принял бюджет без наличия долгосрочной стратегии, муниципального плана развития и трехлетнего бюджетного прогноза — все эти документы необходимы.

Как положительное было отмечено то, что общественность, наконец-то, пригласили участвовать в обсуждении бюджета. Обнаружены были также и другие позитивные изменения, в частности:

- Большое количество принятых решений публикуется на веб-сайте муниципального совета Софии.
- Планы работы постоянных комитетов обнародуются в режиме онлайн.
- Председатель муниципального совета Софии начал проводить медиа-брифинги после завершения сессий.
- Депутаты совета и представители гражданского общества обсудили за круглым столом первый отчет по проекту гражданского мониторинга.

С дополнительной информацией можно ознакомиться на веб-странице Института открытого общества (София): <http://www.osf.bg/>.

верки на предмет четкости и правильности финансовых отчетов. Учитывая этот факт, правительства нуждаются в независимом внешнем аудиторском органе, способном оценить финансовую отчетность. Он также должен быть независимым от руководителей и отчитываться перед теми, кто принимает решения. Цель внешней проверки состоит в предоставлении профессиональной точки зрения относительно правдивости и законности финансовых отчетов в такой форме, чтобы ее могли понять и принять даже неспециалисты.

Внешние аудиторы предоставляют политикам лишь краткий анализ в виде отчета о результатах аудита. Если отчет подтверждает правдивость и законность финансовых отчетов чиновников-исполнителей, выборные чиновники не прибегают к каким-то особым мерам. Если же аудитор добавляет особые комментарии, то это значит, что принимающие решения лица должны воспользоваться своими полномочиями для получения разъяснений от исполнителей и, возможно, даже сменить руководство.

Полезность различных видов аудита		
Главные требования государственного управления	Аудиторские подходы (и в какой мере они отвечают этим требованиям)	
	Регулярный аудит	Аудит результатов деятельности
Прозрачность: насколько информация о всех решениях и действиях правительства доступна общественности. Обязанность правительств — предоставлять такие данные в четкой и доступной форме.	Если бюджетные законодательство и предписания полагаются на принципы прозрачности и подотчетности, аудиторская проверка, основывающаяся на этом подходе, обеспечивает не только точность финансовой документации, но также поддерживает доверие граждан к правительству. Если бюджетные законы не придерживаются этих принципов, аудит сам по себе не в состоянии их улучшить.	Аудит результатов деятельности в состоянии адекватно предоставить информацию и внести рекомендации по усилению прозрачности.
Подотчетность: насколько ответственно правительство предоставляет информацию о том, каким образом оно намеревается принимать решения или осуществлять свои шаги, о фактических решениях и действиях, о результатах или последствиях таких решений и действий.		Помимо финансовой отчетности, аудит результатов деятельности предоставляет информацию о деятельности правительства. Он обеспечивает объективную оценку, сосредотачиваясь на результатах управления во благо общества.
Управление государственными расходами: циклический ряд решений и действий, принимаемых и осуществляемых правительством относительно ассигнования, расходования и отслеживания использования государственных средств, а также общие результаты управления этими средствами в государственных учреждениях.	В большинстве случаев оценка этого принципа не является частью регулярного (финансового) аудита.	Этот принцип — главная цель аудита результатов. Этот вид аудита способствует улучшению государственного управления и расходования государственных денег.

Помимо того, что внешние аудиторы обеспечивают контроль над управленцами государственного сектора и заставляют их быть честными, они играют еще одну очень важную роль. Выборные политики должны знать о качестве государственных услуг, а также об эффективности и результативности расходования денег налогоплательщиков. С целью обеспечения этой потребности к началу 1970-х годов высшие аудиторские учреждения¹ развитых стран начали применять аудит результатов деятельности.

Аудит результатов деятельности измеряет эффективность деятельности правительства. Вместо простой констатации, куда потрачены деньги, аудит результатов деятельности сосредотачивается на том, каким образом были израсходованы средства, и определяет, разумно ли это было сделано.

Роль внутренних проверок и внутреннего контроля

Внутренний аудит отличается от внешнего своими задачами и приоритетами. Но во многом они пересекаются: как в том, что делают аудиторы, так и в том, почему они это делают. Главная роль внутреннего аудита заключается в поддержке руководства в усовершенствовании его деятельности и системы контроля.

Внутренние аудиторы являются сотрудниками организаций, которые они проверяют, то есть они работают исключительно на эту организацию. Как правило, существуют законы, определяющие функции внутренних аудиторов, но порядок практиче-

ского выполнения норм сильно отличается между разными организациями.

Согласно «Практическому кодексу внутреннего аудита в органах местного самоуправления» Института государственных финансов и бухгалтерского учета (CIPFA — Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) от 2000 года, внутренний аудит можно определить так: «Независимая оценочная функция, предусмотренная руководством организации для превращения системы внутреннего контроля в службу организации. Она объективно изучает, оценивает и докладывает о соответствии внутреннего контроля, что, в свою очередь, помогает целесообразно, экономно, эффективно и результативно использовать ресурсы».

Несмотря на то, что внутренние аудиторы не зависят от департаментов организации, в которой они работают, они частично зависимы от высшего руководства или мэра. Руководитель высшего звена утверждает план и программы аудита, а внутренний аудитор отчитывается по ним. В обязанности руководителя входит рассмотреть заключения внутреннего аудита и внедрить рекомендации, касающиеся системы внутреннего контроля. При условии надлежащего применения внутренний аудит может стать мощным инструментом усовершенствования управления.

И внутренний, и внешний аудит оценивают систему внутреннего контроля. Система внутреннего контроля включает в себя весь спектр контроля — финансовый и всякий другой, инициированный руководством с целью обеспечения порядка и эффективности в работе государственных органов, строгого соблюдения политики руководства, защиты активов, а также полноты и точности учетных записей.

Внешние аудиторы смотрят на системы внутреннего контроля с тем, чтобы определить, предотвращают ли они риск ошибок (либо снижают его), в то время как внутренние аудиторы пытаются вносить текущие улучшения в эти системы.

Система внутреннего контроля состоит из отдельных компонентов, называемых «элементы контроля», «элементы внутреннего контроля» или «элементы бухгалтерского контроля». Вся система целиком должна быть более мощной, чем просто сумма всех ее составляющих. Эффективная система внутреннего контроля задает рамки рационального управления финансами.

В условиях современных органов местного самоуправления, где от высшего руководства требуется делать больше в условиях меньших объемов ресурсов, важно, чтобы руководители могли делегировать некоторые из своих обязанностей. Сильный внутренний контроль позволяет руководителям доверять принятию решений кому-то другому, ведь плохие решения будут заблокированы контролирующей системой.

Правительство со слабым внутренним контролем подвержено мошенничеству или коррупции.

¹ «Высшие аудиторские учреждения» — это общее название главных государственных аудиторских органов страны. Учитывая различия в культуре, истории и законодательных базах, эти учреждения в разных странах называются по-разному.

Виды подходов к аудиту

Традиционные («регулярные») проверки обеспечивают точность финансовой документации и соответствие законодательству. В то время как правительства все больше используют подходы нового государственного управления и стремятся продемонстрировать, что извлекают максимальную пользу от денег, они все более полагаются на «аудит результатов». Эта методика требует от аудитора комментариев по следующим трем категориям: экономика, эффективность и результативность управления.

Принимая эту расширенную роль, аудиторы получают новую обязанность преподносить результаты своих проверок в ясном и выразительном виде, понятном для многих руководителей, использующих аудит результатов. Таким образом, аудиторы подчеркивают важность хороших результатов во всех сферах управления.

Международная организация высших органов финансового контроля (International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI) поддерживает правительства во всем мире в переходе на методику аудита результатов. Согласно ее информационной брошюре, «INTOSAI была учреждена в 1953 году как самостоятельная, независимая, неполитическая организация с целью содействия обмену идеями и опытом между ее членами, высшими аудиторскими организациями всего мира».² INTOSAI работает как профессиональная организация высших органов контроля в странах — членах ООН.

Несмотря на то, что стандарты аудита, разработанные INTOSAI, необязательны к применению, они объединяют в себе самый успешный опыт различных высших аудиторских организаций. За время своей работы INTOSAI также организовала процесс утверждения стандартов и рекомендаций для сфер, напрямую касающихся финансового управления и подотчетности в государственном секторе.

Стандарты аудита INTOSAI следующим образом определяют регулярный аудит и аудит результатов деятельности:

² INTOSAI: 50 Years (1953–2003), A Special Publication of the International Organization of Supreme Audit Institutions, http://www.intosaijournal.org/fifty_years/INTOSAI_50th_Anniv_English_72dpi.pdf.

³ INTOSAI Auditing Standards, Chapter I, paragraphs 1.0.39–1.0.40, http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_AudStandComm/3_CodEth_AudStand2001_E.pdf.

«Регулярный аудит включает:

- а) подтверждение финансовой отчетности организаций, включая изучение и оценку финансовой документации, а также изложение мнений по поводу финансовой отчетности;
- б) подтверждение финансовой отчетности исполнительных органов власти в целом;
- в) аудит финансовых систем и операций, включая оценку соответствия соответствующим законам и положениям;
- г) аудит внутреннего контроля и функций внутреннего аудита;
- д) аудит честности и обоснованности административных решений, принимаемых проверяемой организацией;
- е) отчет по каким-либо другим вопросам, обусловленным аудитом или касающимся аудита, которые высшая контрольная инстанция считает достойными внимания.

Аудит результатов деятельности касается аудита экономики, эффективности и результативности, охватывая:

- а) аудит экономики административной деятельности в соответствии с надлежащими административными принципами и практиками, а также политикой руководства;
- б) аудит эффективности использования человеческих, финансовых и других ресурсов, включая изучение информационных систем, измерение результативности, мероприятия мониторинга и процедуры по устранению выявленных проблем, которым следуют проверяемые организации;
- в) аудит результативности деятельности на предмет достижения целей конкретной организации, а также аудит фактических результатов деятельности в сравнении с ожидаемыми».³

INTOSAI продолжает продвигать аудит результатов деятельности, и все больше правительств берет эту методику на вооружение. Таким образом, изменения в области аудита стимулируют изменения в других сферах государственного управления, поддерживая большую открытость и бюджетную прозрачность правительств. Результат — усиление демократии.

Аудиторы получают новую обязанность преподносить результаты своих проверок в ясном и выразительном виде, понятном для многих руководителей, использующих аудит результатов.

Системная работа по усилению прозрачности как результат объединенных усилий различных программ OSI

Ираклий Рехвиашвили
(Irakli Rekhviashvili)

Сеть открытого общества выступает за прозрачное принятие решений и усиленную подотчетность во всем мире. В течение нескольких последних лет сеть работает над усилением прозрачности доходов, поступающих в национальные и местные бюджеты от налогов и продажи природных ресурсов. Тем временем Институт открытого общества (OSI) совместно с различными фондами Сороса работает над созданием сети организаций гражданского общества и запускает крупномасштабные международные кампании по повышению общественной осведомленности, усилению неправительственных организаций и лоббированию среди правительств идей обеспечения бюджетной прозрачности.

Посредством широко разветвленной совокупности инициатив и программ OSI реагирует на проблемы, связанные с бюджетной прозрачностью и подотчетностью. Все эти усилия вместе взятые составляют работу OSI по поддержке более демократического

Несколько программ OSI направлено на обеспечение четкой базы для подотчетности при разработке и внедрении бюджетной политики.

государственного управления благодаря поддержке открытости. Во время встречи в Лондоне в мае 2006 года активисты, представляющие различные инициативы по борьбе с коррупцией и продвижению идей добропорядочного управления, впервые обсудили непосредственно планы OSI, нацеленные на усиление прозрачности и борьбу с коррупцией. **(См. статью на последней странице.)**

Среди самых признанных инициатив OSI в области прозрачности необходимо назвать Институт по наблюдению за доходами (ранее Программа OSI «Наблюдение за доходами»), кампанию «Обнародей то, что платишь». Также можно упомянуть поддержку Международного бюджетного проекта, работающего в США, и НПО Global Witness (Лондон), направляющей свою работу на демонстрацию связи между освоением природных ресурсов и нарушением прав человека. Вдобавок к этой деятельности сетевые программы OSI и фонды Сороса занимаются обеспечением доступа к информации, а также разработкой и внедрением проектов по бюджетной прозрачности во всем мире.

Ираклий Рехвиашвили является руководителем проектов Программы LGI, сосредотачивающим свое внимание на проектах в Закавказье и Украине. Он занимается антикоррупционными проектами, вопросами прозрачности, предоставления государственных услуг и разработкой политики. Получил степень МРА в Школе по государственным и международным делам Вудро Вильсона при Принстонском университете. Ираклий Рехвиашвили работает в OSI (Брюссель) исследователем Европейской политики соседства, а также политики ЕС в отношении Средней Азии.

OSI ПОДДЕРЖИВАЕТ ПРОЗРАЧНОСТЬ

Инициативы OSI по бюджетной прозрачности основаны на следующих принципах:

- четкое распределение ролей и ответственности;
- активный обмен информацией и доступность данных общественности;
- открытые процессы формирования доходов и прозрачное бюджетирование;
- четкое выполнение и отчетность.

Ниже мы опишем более подробно то, каким образом OSI воплощает эти принципы в жизнь.

Четкое распределение ролей и ответственности

Определение четких ролей и ответственности для правительства и других составляющих государственного сектора является крайне важным для установления бюджетной прозрачности.

Несколько программ OSI направлено на обеспечение четкой базы для подотчетности при разработке и внедрении бюджетной политики. Инициатива по реформированию местного самоуправления и государственных услуг (Программа LGI) положила начало проектам, которые содействуют национальным и местным правительствам в четком определении структур и функций государственных институтов. На межправительственном уровне Программа LGI концентрируется на прозрачности бюджетных отношений и распределения трансфертов.

Распределением ответственности между различными уровнями власти, а также между ее исполнительской, законодательной и судебной ветвями занимаются многие фонды Сороса. Оно также находится в центре внимания различных мероприятий Программы LGI, Правовой инициативы Института открытого общества и программы государственной политики Института по наблюдению за доходами.

В результате усилий OSI правительства в состоянии установить четкие механизмы координации и управления бюджетной и внебюджетной деятельностью. Программа LGI работает над улучшением отношений между государственными ведомствами и организациями гражданского общества, поддерживая проекты партнерства государственного и частного секторов и помогая государственным финансовым учреждениям взаимодействовать с нефинансовыми государственными предприятиями. Организация Global Witness исследует роль правительств в частном секторе и добывающих отраслях промышленности, выполняемую посредством регулирования и прав собственности. Главный акцент многих фондов Сороса — пропаганда необходимости проводить черту между сугубо правительственным сектором и осталь-

ной частью государственного сектора, а также между ними и остальной частью экономики.

Сеть исследовательских центров по вопросам государственной политики (PASOS), основанная Программой LGI, работает над политическими аспектами бюджетной прозрачности и делает все возможное для обеспечения простоты, четкости, гласности и недискриминационности политики и управления в государственном секторе.

Активный обмен информацией и доступность данных для общественности

Поддерживаемые OSI инициативы активно работают над тем, чтобы информация о решениях относительно бюджетной политики была доступна общественности.

Работа Правовой инициативы OSI над усилением свободы информации отразилась в новых законах и передовом опыте многих развивающихся стран. Правовая инициатива также разработала Инструмент мониторинга доступа к информации, предлагающий методику оценки соответствия нормам о доступе к информации.

В Эстонии информационная программа OSI помогла создать Академию электронного государственного управления, которая на данный момент является лидером в продвижении электронного государственного управления и активного обмена информацией в странах Центральной Европы и бывшего Советского Союза. С помощью проектов по исследованию государственной политики, развитию возможностей и обучению Программа LGI добилась успехов в предоставлении подробной информации о бюджетной деятельности, а также в закреплении обязательств по обнародованию информации на национальном и местном уровнях власти.

Деятельность OSI, направленная на расширение доступа к информации, простирается от поддержки межрегиональных и межотраслевых инициатив, таких, как Образовательная сеть государственной честности, которой руководит антикоррупционная НПО Tigi, до национальных и отраслевых кампаний, таких, как «Мониторинг доходов» (Revenue Watch) в Ираке, Азербайджане и Казахстане.

Другие проекты OSI по доступу к информации включают: Программу грантов по правам человека и государственному управлению, финансирующую проекты по таким направлениям, как доступ к информации, бюджетная прозрачность, злоупотребление государственными ресурсами и прозрачность при разработке государственных решений; Программу международных исследовательских стажировок, которая в 2005–2006 годах профинансировала исследования и публикации стажеров по проблемам доступа к информации; Латиноамериканскую программу, которая сотрудничала с Правовой инициативой Института открытого общества, организациями гражданского общества, СМИ и органами власти в сфере адаптации законодательной базы и других нормативно-правовых актов, гарантирующих общественности доступ к информации, необходимой для мониторинга и анализа государственной политики.

Сразу после того, как законопроекты о свободе информации были приняты, фонды Сороса и местные партнерские организации запустили проекты с целью тщательного контроля над их внедрением и оценки их эффективности. Эти инициативы не ограничиваются Центральной и Восточной Европой, традиционным регионом деятельности OSI, — они осуществляются программами OSI, работающими с национальными и местными органами власти в Азербайджане, Кыргызстане, Гане, Тринидаде и Тобаго, Сан-Томе, Перу и Восточном Тиморе. Дополнительные перспективы для OSI и фондов Сороса в плане расширения деятельности по свободе информации включают работу с национальными и местными органами власти по публикации бюджетной документации, окончательной отчетности и других бюджетных отчетов по всем бюджетным и внебюджетным мероприятиям.

Как только законопроекты о свободе информации были приняты, фонды Сороса и местные партнеры запустили проекты по тщательному контролю над их внедрением.

Открытые процессы формирования доходов

Программа политики Института по наблюдению за доходами активно отслеживает доходы, поступающие от крупномасштабной добывающей деятельности, особенно в странах и регионах, где природные ресурсы являются заметной составляющей частью валового внутреннего продукта. Задача Института по наблюдению за доходами — усилить демократическую подотчетность в этих странах путем предоставления их гражданам информации, обучения, сетей сотрудничества и финансирования, необходимых для более эффективного контроля над государственными доходами и расходами. Институт по наблюдению за доходами работает над тем, чтобы доходы от природных ресурсов обеспечили устойчивое развитие и снизили уровень бедности посредством обеспечения прозрачности государственных финансов в ресурсозависимых странах. С помощью такой деятельности Институт по наблюдению за доходами помогает повышать прозрачность в Азербайджане, Ираке, Казахстане, Кыргызстане, Мексике, Монголии, Перу, Южной и Западной Африке.

В сотрудничестве с Global Witness и коалицией «Обнародуй то, что платишь» OSI проводит обучение и оказывает на правительства давление с тем, чтобы те опубликовали информацию о порядке формирования доходов. Подобные проекты особенно эффективны в странах, богатых природными ресурсами, но подверженных бедности и насилию, поскольку доходы добывающих отраслей промышленности финансируют укрепление диктатуры, коррупционные режимы и вооруженные конфликты.

Global Witness добилась немалых успехов в области прозрачности доходов. Ее отчеты по нефтяным доходам в Анголе, доходам от продажи алмазов в Сьерра-Леоне, Либерии и Демократической Республике Конго, а также недавние доклады по расследованиям о газовых доходах Туркменистана стали настоящим прорывом, послужив стимулом для международных организаций и развитых стран.

Программы LGI по усилению прозрачности доходов ориентируются на муниципальные финансы и уп-

Инициативы OSI и других организаций по противодействию коррупции

Ниже указаны некоторые организации, поддерживающие работу Института открытого общества по усилению бюджетной прозрачности. Часть информации для этой статьи собиралась на веб-сайтах, указанных ниже. С подробной информацией об этих организациях вы сможете ознакомиться на следующих сайтах:

AfriMap: <http://www.afriamap.org>

Фонд Стефана Батория (Польша): <http://www.batory.org.pl>

Фонд Хьюлеттов: <http://www.hewlett.org>

Инициатива Института открытого общества в Южной Африке, программа

«Экономическая справедливость»:

http://www2.soros.org/osisa/drupal/taxonomy_menu/2/1

Инициатива Института открытого общества в Западной Африке: <http://www.osiwa.org>

Институт открытого общества — Болгария, проект «Муниципальная бюджетная

прозрачность»: <http://en.osf.bg>

Институт по наблюдению за доходами: <http://www.revenuewatch.org>

Филиал в Ираке: <http://www.iraqrevenuewatch.org>

Филиал в Азербайджане: <http://www.osi-az.org/crw.shtml>

Филиал в Казахстане: <http://www.kazakhstanrevenuewatch.org>

Сетевые программы фондов Сороса:

Сетевая программа по здравоохранению: <http://www.soros.org/initiatives/health>

Сетевая программа по СМИ: <http://www.soros.org/initiatives/media>

Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг:

<http://lgi.osi.hu>

Правовая инициатива Института открытого общества: <http://www.justiceinitiative.org>

Стратегические партнеры/получатели грантов:

«Обнародуй то, что платишь»: <http://www.publishwhatyoupay.org>

Международный бюджетный проект: <http://www.internationalbudget.org>

FUNDAR: <http://www.fundar.org.mx/english/index.html>

TIRI: <http://www.tiri.org>

Global Witness: <http://www.globalwitness.org>

Transparency International: <http://www.transparency.org>

Центр глобального развития: <http://www.cgdev.org>

рвление. Они помогают фондам Сороса и объединениям гражданского общества осуществлять дополнительные проекты по доходам от нефти и газа в тех странах, которые имеют очень малый опыт с инициативами прозрачности. На местном уровне Инициатива бюджетной децентрализации Программы LGI и ряд проектов в разных странах исследуют природу доходов органов местного самоуправления и механизмы распределения средств в Юго-Восточной Европе, на Кавказе и в Средней Азии.

Проекты по усилению прозрачности доходов, осуществляемые фондами Сороса в Индонезии, Латинской Америке, Западной и Южной Африке, варьируются от контроля над нефте- и газопроводами стоимостью в миллиарды долларов до отслеживания того, как органы местного самоуправления распоряжаются выручкой от оплаты парковки автомобилей.

Прозрачное бюджетирование, четкое выполнение и отчетность

Годовые бюджеты почти без исключения являются главным инструментом бюджетной политики на национальном и местном уровнях. OSI и его партнеры работают над вопросами открытой подготовки и выполнения бюджета, чтобы обучать общественность и развивать способности правительства по разработке и выполнению бюджета. Работа, проводимая OSI, сосредотачивается на анализе бюджетного цикла, включая разработку, принятие, выполнение и аудит. Методы бюджетного контроля, разработанные и апробированные организациями гражданского общества и правительственными учреждениями, сейчас работают во многих странах. Поддержка OSI контроля над бюджетными

процедурами со стороны общественности будет иметь решающее значение для устойчивости результатов.

В течение последних трех лет OSI поддерживает Международный бюджетный проект (IBP), работающих во многих странах и сотрудничающий с организациями, развивающими и усиливающими способности гражданского общества к участию в государственном бюджетировании. IBP способствует совместной работе этих бюджетных групп гражданского общества и помогает им продвигать идею прозрачного бюджетирования, а также поддерживает частные, государственные и международные инвестиции в работу гражданского общества по бюджетным вопросам.

Обучение, исследования и развитие возможностей, инициируемые IBP, осуществляются партнерами на местном уровне, такими, как Центр мониторинга государственных финансов (Азербайджан), Центр исследований государственной политики (Казахстан), Институт государственных финансов (Хорватия) и Служба бюджетной информации при Институте демократии (ЮАР). Профессионализм этих организаций и устойчивость осуществляемых ими проектов обеспечивают надежную базу для бюджетной прозрачности. IBP достиг этих результатов благодаря обучению и технической поддержке, оценке и поддержке усилий гражданского общества, направленных на участие в бюджетном процессе, и внесению в него прозрачности, предоставлению надлежащего финансирования деятельности групп гражданского общества по бюджетным вопросам, функционированию в качестве информационного ресурса по бюджетной работе гражданского общества и созданию международных и региональных сетей сотрудничества по вопросам бюджета.

Сетевые программы OSI и фонды Сороса также сделали немалый вклад в работу по бюджетной прозрачности. Исследования стажеров Института LGI в рамках проекта «Мониторинг бюджета» (Budget Watch) иллюстрируют многомерную природу задач по бюджетной прозрачности. LGI также разрабатывает план, позволяющий организациям гражданского общества производить аудит органов местного самоуправления, после чего лоббировать поправки к законам, согласно которым отчеты о проверках должны будут подаваться в местные советы и публиковаться в интернете. Сетевая программа государственного здравоохранения OSI осуществляет контроль ресурсов и пропагандирует соответствующие ценности в секторе здравоохранения.

Фонды Сороса спонсируют проекты по бюджетной прозрачности и на национальном, и на местном уровне, причем работа на национальном уровне фокусируется на формировании и внедрении политики, тогда как усилия на местном уровне сосредотачиваются на бюджетных слушаниях и деятельности, направленной на развитие возможностей. Помимо этого, программы OSI занимаются разработкой бюджетов, принимающих во внимание гендерные вопросы, улучшением предоставления услуг путем стратегического планирования, а также проектами «Мониторинг доходов», следящими за расходованием государственных денег, усиливающими прозрачность бюджетов и процесса их подготовки, поощряющих более активное участие граждан в формировании и выполнении бюджетов.

Новости Программы LGI

ММСР и ПРООН–ППР сотрудничают в сфере обучения работе в многоэтническом обществе

Сотрудники и партнеры Программы развития ООН (ПРООН) прошли обучение по вопросам управления многоэтническими общинами в рамках сессии обучения преподавателей (training-of-trainers), проведенной Программой по управлению многоэтническими сообществами (ММСР), являющейся инициативой Программы LGI, в городе Ош (Кыргызстан) 3–10 апреля 2006 года.

ММСР сотрудничала с Программой превентивного развития ПРООН (ПРООН–ППР) в организации обучения на тему «Введение в управление многообразием».

После посещения учебных мероприятий ММСР в Будапеште, проходивших в конце 2005 — начале 2006 года, представители ПРООН–ППР продолжили сотрудничество с ММСР для развития знаний и навыков среди сотрудников и партнеров ПРООН–ППР. В числе участников последнего обучающего мероприятия были руководители проектов, «полевые» сотрудники ПРООН и представители неправительственных организаций (НПО) — партнеров ПРООН из этнически многообразных сообществ южного Кыргызстана и Таджикистана.

При проведении «полевых» исследований для докладов ПРООН «Система раннего опережения» (Early Warning System), а также при разработке и осуществлении проектов на местном уровне эти участники постоянно сталкиваются с различными потребностями, интересами и восприятиями различных действующих лиц, включая представителей международных организаций и НПО, лидеров общин, а также государственных служащих разного уровня.

Обучение этих участников проводилось ведущими преподавателями ММСР на основании материалов из готовящегося к публикации Пособия ММСР по управлению многообразием. Программа направлена на: повышение осведомленности участников и понимания ими многообразия; развитие их знаний и навыков по управлению многообразием; развитие их способностей эффективно работать с разными действующими лицами на местном уровне.

Сессии и материалы были подготовлены с учетом конкретных потребностей участников и переведены на русский язык. В течение семи дней участников знакомили с такими темами, как: виды многообразия; этническое многообразие и разрешение конфликтов; многообразие и государственная политика; инструменты управления многообразием, например, распределение власти.

Дополнительную информацию можно получить у Петры Ковач по адресу kovacs@osi.hu.

Обучение многообразию адаптируется под условия Кыргызстана

Преподаватели, которых обучали тому, как преподавать вопросы управления многообразием в рамках Программы ММСР, опробовали изученный материал на практике, обучая неоднородную группу государственных служащих и представителей других заинтересованных сторон из города Кара-Балта (Кыргызстан).

Обучение, которое проводилось 24–28 апреля 2006 года в столице Бишкек, проводили инструкторы из Программы этнического развития (ПЭР) Фонда Сороса — Кыргызстан. Преподаватели ПЭР были обучены материалу в ходе семидневной сессии «обучения учителей» (training-of-trainers) под названием «Введение в управление многообразием», проводившейся в январе 2006 года в Бишкеке ведущими преподавателями ММСР.

Разработанные для этого обучения материалы ММСР адаптируются к местной среде и переформируются с целью проведения более коротких обучающих мероприятий и семинаров для общин по всему Кыргызстану. Цель состоит в том, чтобы повысить осведомленность об управлении многообразием и инициировать развитие механизмов учета интересов различных групп населения в государственной политике на местном уровне.

Это обучающее мероприятие включало интенсивную двухдневную подготовительную составляющую, в ходе которой преподаватели ПЭР разрабатывали предстоящие семинары; двухдневный обучающий семинар для участников из Кара-Балты; однодневный сбор реакций, анализа мероприятия и планирования. Обучающий семинар охватил следующие темы: введение в многообразие; многообразие и государственная политика (с акцентом на языковые проблемы в Кыргызстане); децентрализация. Также был проведен круглый стол, на котором обсуждались возможности формирования системы управления многообразием в Кара-Балте.

Дополнительную информацию можно получить у Петры Ковач по адресу kovacs@osi.hu.

Открыта подача заявок на стажировки LGI по государственной политике

До 21 июня 2006 года принимались заявки на участие в Программе стажировок по государственной политике LGI.

Ежегодно Программа LGI отбирает талантливых профессионалов из стран Центральной Европы и СНГ для участия в программе стажировок длительностью один год. Стажеры работают в небольших

командах под руководством авторитетного наставника, чтобы подготовить ориентированные на государственную политику исследования той или иной темы. Окончательные исследования ориентированы на результат и предназначены для практического применения. Каждое исследование содержит стратегию лоббирования или внедрения, а также конкретные рекомендации относительно государственной политики.

В этом году программа стажировок покрывает две темы:

- «Оценка реформ в рамках «Нового государственного управления» в Центральной Европе и бывшем СССР».
- «Территориальный анализ при учете интересов компактно проживающих социально незащищенных групп».

С дополнительной информацией о программе стажировок и подаче заявок можно ознакомиться на веб-сайте LGI: как на главной странице, так и по адресу http://lgi.osi.hu/documents.php?id=1113&m_id=19&bid=6.

Публикации LGI

Следующие публикации можно заказать в Программе LGI. Пожалуйста, заполните на английском языке форму заказа и отошлите ее по указанному адресу. Если вы хотите ознакомиться с публикациями в формате *.html или *.pdf, вы можете посетить веб-страницу LGI: www.osi.hu/lgi/. Выделенные публикации изданы в 2004 году или позже.

КНИГИ

- Hegedűs, József and Raymond J. Struyk (eds.). 2006. *Housing Finance: Old and New Models in Central Europe, Russia, and Kazakstan***
- Högye, Mihály, (ed.), 2001, *Local and Regional Tax Administration in Transition Countries*
- Högye, Mihály, (ed.), 2002, *Local Government Budgeting*
- Horváth, Tamás M., (ed.), 2001, *Decentralization: Experiments and Reforms*. Доступна русскоязычная версия
- Kandeva, Emilia, (ed.), 2001, *Stabilization of Local Governments*
- Kopanyi, Mihaly, Samir El Daher and Deborah Wetzel (eds.). 2004. *Intergovernmental Finance in Hungary: A Decade of Experience 1990–2000***
- Mlinar, Zdravko, (ed.), 2000, *Local Development and Socio-spatial Organization*
- Pallai, Katalin. 2003. *The Budapest Model. A Liberal Urban Policy Experiment*
- Popa, Victor and Igor Munteanu, (eds.), 2001, *Developing New Rules in an Old Environment. Local Government in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*. Доступна русскоязычная версия
- Shakarishvili, George (ed.). 2005. *Decentralization in Healthcare. Analyses and Experiences in CEE in the 1990s***
- Soós, Gábor and Viola Zentai (eds.). 2004. *Faces of Local Democracy. Comparative Papers from Central Europe***
- Soós, Gábor, Gábor Tóka and Glen Wright, (eds.), 2002, *The State of Democracy in Central Europe*
- Tausz, Katalin, (ed.), 2002, *The Impact of Decentralization on Social Policy*
- Toggenburg, Gabriel N. (ed.). 2004. *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward***

Серии публикаций отдельных проектов

LGI/ECMI Series on Ethnopolitics and Minority Issues

- Daftary, Farimah and François Grin, (eds.), 2003, *Nation Building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries*
- Gál, Kinga, ed., 2002, *Minority Governance in Europe*
- Järve, Prit and Sammy Smooha (eds.). 2004. *The Fate of Ethnic Democracy***

Local Government Policy Partnership Series (LGPP)

- Capkova, Sonja (ed.), 2005. *Local Government and Economic Development***
- Davey, Kenneth, (ed.), 2002, *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries*
- Davey, Kenneth, (ed.), 2003, *Investing in Regional Development: Policies and Practices in EU Candidate Countries*
- Kudrycka, Barbara (ed.). 2004. *Combating Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries***
- Lux, Martin, (ed.), 2003, *Housing Policy: An End or a New Beginning?*
- Péteri, Gábor and Tamás M. Horváth, eds., 2001, *Navigation of the Market, Regulation and Competition in Local Utilities in CEE*
- Swianiewicz, Pawel, (ed.), 2002, *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*
- Swianiewicz, Pawel (ed.) 2004. *Local Government Borrowing: Risks and Rewards***

Managing Multiethnic Communities Project (MMCP)

- Bíró, Anna-Mária and Petra Kovács, (eds.), 2001, *Diversity in Action: Local Public Management of Multi-ethnic Communities in CEE*
- Dimitrijević, Nenad, (ed.), 2000, *Managing Multiethnic Local Communities in the Countries of the Former Yugoslavia*
- Dimitrijević, Nenad and Petra Kovács, (eds.), 2004. *Managing Hatred and Distrust: The Prognosis for Post-Conflict Settlement in Multi-Ethnic Communities in the Former Yugoslavia***
- Feischmidt, Margit, (ed.), 2001, *Bibliography on Ethnic Relations in Eastern Europe*
- Robotin, Monica and Levente Salat, (eds.), 2003, *A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe*
- Tishkov, Valery and Elena Filippova, eds., 2002, *Local Governance and Minority Empowerment in the CIS*

LGI Fellowship Series

- Davey, Kenneth, (ed.), 2002, *Fiscal Autonomy and Efficiency*
- Fearn, James (ed.). 2004. *Too Poor to Move, Too Poor to Stay. A Report on Housing in the Czech Republic, Hungary and Serbia***
- Koncz, Katalin (ed.) 2005. *NGO Sustainability in Central Europe: Keeping Civil Society Afloat***
- Marco, Gérard, (ed.), 2002, *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective*
- O'Hara, Sarah, (ed.), 2003, *Drop by Drop: Water Management in the Southern Caucasus and Central Asia*
- Pamfil, Claudia, 2003, *Evolving Intergovernmental Relations for Effective Development in the Context of Decentralization*
- Radó, Péter (ed.). 2004. *Decentralization and the Transformation of the Governance of Education. The State of Education Systems in Bosnia and Herzegovina, Poland and Romania***
- Rekosh, Edward (ed.). 2004. *The Vicious Circle: Weak State Institutions, Unremedied Abuse and Distrust***
- Serban, Daniel, 2002, *A Practical Guide for Local Government Training in Central and Eastern Europe*
- Sevic, Zeljko, (ed.), 2003, *Gauging Success: Performance Measurement in South Eastern Europe*
- Slukhai, Sergii, (ed.), 2003, *Dilemmas and Compromises: Fiscal Equalization in Transition Countries*

Исследования

- Fuenzalida-Puelma, Hernan L., *Health Care Reform in Central Eastern Europe and the Former Soviet Union: A Literature Review*
- Gajduscsek, György and György Hajnal, 2003, *Civil Service Assistance Training Projects in the Former Communist Countries: An Assessment*
- Locsmándi, Gábor, Gábor Péteri and Béla Varga-Ötvös, eds., 2001 *Urban Planning and Capital Investment Financing in Hungary*
- Péteri, Gábor, ed., 2003, *From Usage to Ownership: Transfer of Public Property to Local Governments in Central Europe*
- Péteri, Gábor, ed., 2002, *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*
- Péteri, Gábor and Ondrej Simek, *European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration*
- Regulski, Jerzy, 2003, *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*

Документы

- Effective Democratic Governance at Local and Regional Level***
- Forum on Fiscal Decentralization in Bosnia-Herzegovina—Conference Proceedings*
- Guidebook to Proposal Writing in CEE and the Former Soviet Union '99*. Доступна русскоязычная версия
- Indicators of Local Democratic Governance: Concepts and Hypotheses* by Gábor Soós
- Riga Declaration, Transparency in Local Government in Eastern Europe—Estonia, Latvia, Lithuania, Russia, Ukraine*
- Writing Effective Public Policy Papers: A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe* by Eóin Young and Lisa Quinn. Доступна русскоязычная версия

Please indicate the publications your organization would like and fax to (361) 327-3105, or post to our mailing address. Orders can also be processed via e-mail: lgipublications@osi.hu. Please include the information below for our reference.

Title: Name:

Position:

Institution:

Address:

City:

Post Code:

Country:

Phone:

Fax:

ПОСЛЕСЛОВИЕ

Институт открытого общества планирует серию инициатив по бюджетной прозрачности

Институт открытого общества (Open Society Institute — OSI) предпринимает значительные усилия по усилению прозрачности и борьбы с коррупцией в органах власти. Размах этих мероприятий был рассмотрен в мае 2006 года на встрече в Лондоне, где впервые был составлен общий план работы OSI в этом направлении.

Эта встреча имела несколько целей: обмен информацией о работе над прозрачностью и подотчетностью, проделанной различными фондами Сороса и сетевыми программами; оценка того, каким образом эта работа отражает и продвигает миссию и ценности OSI; разработка долгосрочной политики и стратегии

OSI интересуется различными аспектами сбора, распределения и расходования средств национальных и местных органов власти.

сетевой деятельности в этой сфере; оценка мероприятий, необходимых для внедрения этих стратегий.

Полный отчет по итогам встречи будет опубли-

кован Институтом по наблюдению за доходами (Revenue Watch Institute, <http://www.revenuewatch.org>).

Работа над составлением плана действий доказала, что усилия OSI по повышению прозрачности включают широкий спектр вопросов, выходящих за пределы традиционных рамок бюджетной политики. Описание многих конкретных программ изложено на странице 42.

OSI интересуется различными аспектами сбора, распределения и расходования средств национальных и местных органов власти. Кроме того, организация заинтересована в работе с международными донорами и международными финансовыми организациями.

Участники встречи пришли к выводу, что сетевую деятельность по прозрачности и подотчетности можно классифицировать по таким категориям:

- прозрачность и подотчетность доходов от природных ресурсов — включая участие OSI в Инициативе прозрачности доходов добывающих отраслей (Extractive

Industries Transparency Initiative) и финансирование Институтом кампании «Обнародуй то, что платишь» (Publish What You Pay);

- прозрачность и подотчетность зарубежной помощи, включая многостороннюю и межгосударственную помощь, международные займы;
- бюджетная прозрачность и подотчетность, включая управление доходами и расходами, распределение средств, оказание услуг и закупки.

В то время как сеть фондов Сороса сосредотачивает свое внимание на этих главных аспектах использования государственных средств, она также способствует дальнейшему укреплению бюджетной прозрачности на общенациональном, местном и международном уровнях с помощью:

- пропаганды свободного доступа к информации о сборе и расходовании государственных и международных средств, включая бюджетную политику и бюджетный процесс;
- обеспечения участия гражданского общества и независимого контроля над использованием государственных и международных средств;
- содействия реформированию политики и системы государственного управления с целью укрепления законодательных и институциональных рамок использования государственных и международных средств.

OSI определил три ключевые сферы своей дальнейшей деятельности по усилению прозрачности: мониторинг доходов, объединение прозрачности с финансовой подотчетностью и отслеживание зарубежной помощи.

Своей деятельностью сетевые программы OSI, фонды Сороса и партнерские организации демонстрируют приверженность делу развития открытых обществ, где государственные средства собираются, распределяются и используются прозрачно.

Ираклий Рекувиасвили (Irakli Rekviasvili)