

Интернет-журнал «Наукоедение» ISSN 2223-5167 <http://naukovedenie.ru/>

Том 9, №3 (2017) <http://naukovedenie.ru/vol9-3.php>

URL статьи: <http://naukovedenie.ru/PDF/87EVN317.pdf>

Статья опубликована 19.06.2017

Ссылка для цитирования этой статьи:

Федосов В.А. Сущность общественного участия в бюджетном процессе // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» Том 9, №3 (2017) <http://naukovedenie.ru/PDF/87EVN317.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

УДК 336.14

Федосов Виталий Анатольевич

ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», Россия, Санкт-Петербург¹

Доцент кафедры «Государственных и муниципальных финансов»

Кандидат экономических наук

E-mail: fedosov.vitali@gmail.com

РИНЦ: http://elibrary.ru/author_profile.asp?id=558115

Сущность общественного участия в бюджетном процессе

Аннотация. Общественное участие в бюджетном процессе развивается быстрыми темпами как в мире, так и в Российской Федерации. В нашей стране отдельные формы общественного участия в бюджетном процессе закреплены законодательно, но постоянно внедряются новые формы, которые должны содействовать повышению эффективности бюджетных расходов. Но каждая страна имеет свои особенности, поэтому нельзя просто копировать лучшую практику, которая используется в других странах. Необходимо ее адаптировать к нормативным правовым, экономическим и социальным условиям каждого публично правового образования, где внедряется подобная практика. Поэтому анализ сущности общественного участия в бюджетном процессе должен стать основой дальнейших научных разработок в данной сфере.

В статье проанализированы подходы зарубежных и российских авторов к определению понятий общественного участия и общественного участия в бюджетном процессе. На основе изучения теоретических аспектов общественного участия в бюджетном процессе в статье выделены проблемные и дискуссионные аспекты общественного участия в бюджетном процессе. Автором сформулировано определение понятия общественного участия в бюджетном процессе, проведена классификация отдельных его видов в зависимости от субъекта участия.

Ключевые слова: участие; общественное участие; гражданское участие общественное участие в бюджетном процессе; бюджет; бюджетный процесс; вовлечение граждан; формы общественного участия

Введение

Вне зависимости от модели государственного управления через бюджетные системы стран происходит перераспределение большого объема денежных средств между различными категориями граждан, организациями, отраслями экономики, территориями. Вопросы

¹ 191023, Санкт-Петербург, ул. Садовая, 21

общественного участия в бюджетном процессе становятся все более актуальными с развитием гражданского общества и внедрением новых информационных и телекоммуникационных технологий. Повышение финансовой грамотности и социальной ответственности населения приводит к большей его заинтересованности в различных аспектах реализации бюджетной политики публично-правовыми образованиями.

В странах с выборной демократией общественное участие в бюджетном процессе является одним из инструментов повышения эффективности бюджетной политики. Несмотря на то, что в таких странах существуют независимые органы государственного финансового контроля, более полный учет интересов населения и общественный контроль позволяют эффективнее использовать ограниченные финансовые ресурсы государства. Желательность общественного участия в перераспределении финансовых ресурсов государства подтверждается многими авторами. Дискуссионными представляются вопросы сущности, целей, задач, функций, этапов, принципов, уровней и форм общественного участия в бюджетном процессе, а также их адаптация для применения в конкретной стране или публично-правовом образовании.

Прежде, чем переходить к общественному участию в бюджетном процессе, проанализируем мнения авторов по сущности общественного участия в целом.

Следует отметить, что в науке не сложилось единообразия в определении общественного участия. Понятие участия является дискуссионным и трактуется по-разному различными авторами. Отдельные авторы, исследуя схожие области общественных отношений, используют такие понятия, как гражданское, общественное, социальное, горизонтальное, вертикальное, политическое, индивидуальное участие или просто участие.

Часть авторов определяют общественное участие через отношения по использованию и распределению властных полномочий. Ш.Р. Арнштейн (S.R. Arnstein) определяла гражданское участие как синоним гражданской власти. По ее мнению, гражданское участие - это такое перераспределение власти, которое позволяет неимущим гражданам, исключенным в настоящее время из политических и экономических процессов, постепенно приобщиться к ним в будущем [1, с. 216]. По мнению С. Верба (S. Verba) участие - это действия тех, кто формально не имеет права принимать решения, по влиянию на поведение тех, кто наделен такими полномочиями [7, с. 55].

Большинство авторов использует процессный подход к определению общественного участия. А. Коган, С. Шарп, Д. Херцберг (A. Cogan, S. Sharpe, J. Hertzberg) обосновывают гражданское участие как процесс, который предоставляет физическим лицам возможность влиять на государственные решения [3, с. 283].

К. Хеллер, А. Вандерсман и др. (K. Heller, A. Wandersman and etc.) рассматривают гражданское участие как процесс, в котором люди участвуют в принятии решений по затрагивающим их институтам, программам и окружающей среде [6, с. 339].

Процессный подход к участию также разделяет и Всемирный банк, который понимает под участием процесс, посредством которого стейкхолдеры осуществляют воздействие и общий контроль над разработкой инициатив, решений и ресурсами, которые влияют на них [9, с. xi].

С точки зрения Д. Вилкокса (D. Wilcox), участие можно рассматривать в широком и узком смысле. В широком смысле участие - это процесс, в течение которого отдельные лица, группы и организации могут получить консультацию или имеют возможность принимать активное участие в проекте или программе деятельности [8, с. 50]. В узком смысле участие - это один из этапов данного процесса [8, с. 16].

Д.Л. Крейтон (J.L. Creighton) в ходе своего исследования обобщил теорию и практику общественного участия. Он также считает, что участие лучше всего понимать как непрерывный процесс и определяет общественное участие как процесс, посредством которого общественные интересы, потребности и ценности включаются в правительственные и корпоративные решения [4, с. 9].

Российские ученые начали серьезные исследования общественного участия в 90-ые годы XX века, когда многие теоретические положения были уже разработаны. Большой вклад в развитие общественного участия в Российской Федерации был сделан Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим центром «Стратегия». В рамках деятельности этой организации в 1998-2003 гг. реализовывался проект «Прозрачный бюджет» [14], был выпущен ряд материалов по исследуемой проблеме. С точки зрения А.Ю. Сунгурова понятия «гражданское участие» и «общественное участие» являются близкими по смыслу. А.Ю. Сунгуров в своей статье, а также в совместной работе с Т.И. Виноградовой отмечают, что под общественным участием понимается участие некоммерческих организаций и отдельных жителей в обсуждении и принятии решений органами власти (в большинстве случаев на местном уровне), а также контроль за их выполнением [11, 18].

Серьезное исследование общественного участия и его интерпретации в российской науке провели Е.А. Коваленко, Е.Е. Гришина, Л.Г. Рагозина, М.А. Пороховская. Они отмечают, что российские авторы не особенно различают термины «общественное участие» и «гражданское участие» применительно к взаимодействию граждан с государством в социальной сфере. С методологической точки зрения большой разрыв возникает при определении субъектности общественного участия [16, с. 34]. Авторы определяют его как взаимодействие граждан (или организованной общественности) с государством (или его структурами) [16, с. 36].

Например, С.В. Васильева определяет общественное участие как управление для самих себя или самоуправление в рамках участия в общественно-полезной деятельности [10].

И.А. Скалабан отмечает, что условием ситуативной практики общественного участия является общественный интерес. Участие осуществляется путем объединения индивидов в сообщества различной степени формализации. Таким образом, гражданское общество состоит из формализованных и неформализованных объединений и ассоциаций. Такой подход к пониманию феномена участия не коррелирует с большинством исследований российских и зарубежных ученых. Основные отличия частично содержатся в субъектах участия, в его направленности. Иначе говоря: «кто участвует?» и «на что данный вид участия направлен?» [17, с. 134].

Проанализировав мнения авторов по понятию общественного участия перейдем к исследованию сущности общественного участия в бюджетном процессе. Ключевые решения органами власти принимаются в рамках бюджетного процесса, что делает значимым участие граждан в нем.

К. Эбдон и А.Л. Франклин (C. Ebdon, A.L. Franklin) выделяют четыре элемента, которые считаются важными для структурирования гражданского участия в бюджетном процессе:

- политическая среда;
- разработка модели участия;
- механизмы участия;
- цели и результаты участия [5, с. 438].

М.А. Баер, Д. Ярош (M.A. Baer, D. Jaros) проводили исследование, касающееся, в основном, общественного участия в политических процессах. Они отмечали, что если участие приводит к влиянию на политику расходов, то такое участие в системе позволяет повысить удовлетворенность данной системой [2].

Общественное участие в бюджетном процессе изучали и отечественные авторы. С точки зрения Т.И. Виноградовой, общественное участие в бюджетном процессе - это непрерывный процесс взаимодействия гражданского общества и органов власти, в основе которого лежат переговоры по поводу реализации законных прав, а также интересов граждан и социальных групп в бюджете [12, с. 12].

По мнению С.В. Демина участие общественности в бюджетном процессе:

- является фактором контроля за органами власти;
- позволяет учитывать интересы различных социальных групп общества;
- повышает эффективность политики, проводимой в бюджетной сфере в интересах общества [15, с. 129].

С.В. Демин проанализировал возможности общественного участия на каждом этапе бюджетного процесса. В рамках формирования бюджета автор считает самым важным включение предложения на финансирование от общественности в проект бюджета и пошагово определяет, что для этого необходимо сделать. Далее, стейкхолдеры должны отслеживать свое предложение при рассмотрении, утверждении и исполнении бюджета. Только такой комплексный подход может принести успех общественным инициативам [15, с. 132-136].

М.Б. Горный в качестве субъектов общественного участия не выделял граждан, а только некоммерческие организации и представителей бизнеса. По его мнению, общественное участие в бюджетном процессе - это участие структур гражданского общества (некоммерческие организации, предприниматели) в процессе подготовки, принятия и контроля исполнения бюджета. Как отмечал автор, для общественного участия необходим определенный уровень культуры участников, к которой относится готовность властей и структур гражданского общества [13, с. 7].

Таким образом можно отметить, что в теории общественного участия в бюджетном процессе существует большое количество исследований, отличающихся своими подходами к рассматриваемому вопросу. Такая ситуация делает необходимым систематизацию положений общественного участия в бюджетном процессе, что обуславливает актуальность темы статьи.

Методы

Общественное участие является объектом междисциплинарного рассмотрения. Первые исследования с данной сфере сделаны социологами. К настоящему времени общественное участие в развитии государства является предметом исследования целого ряда наук - социологии, психологии, политологии, правоведения, экономики и, конечно же, финансов. При формулировке своих выводов и рекомендаций авторы не всегда связывали гражданское или общественное участие с бюджетными отношениями. В ходе исследования проанализированы только те авторы, которые прямо или косвенно рассматривали общественное участие в бюджетном процессе или положения которых можно интерпретировать применительно к сфере общественных финансов.

Автором проанализированы подходы различных авторов к определению общественного участия и общественного участия в бюджетном процессе. На основании обобщения и систематизации их точек зрения, нормативного правового регулирования и практики

общественного участия в Российской Федерации и зарубежных странах, в статье раскрыта сущность общественного участия в бюджетном процессе.

Результаты и обсуждение

Анализ литературы показал, что понятия «общественного участия» и «общественного участия в бюджетном процессе» являются дискуссионными. Это проявляется в наличии различных методологических подходов к исследованию сущности данных сфер общественных отношений. Поэтому выделим дискуссионные вопросы и сформируем авторский подход к их решению:

1. Мы разделяем точку зрения авторов, которые используют процессный подход в определении общественного участия в бюджетном процессе в силу следующих причин:

- Одним из ключевых принципов общественного участия выступает его непрерывность. Если общественное участие в бюджетном процессе будет реализовываться на нерегулярной основе, то издержки для органов власти возрастают, а доверие населения снижается.
- Как заложено в самом понятии бюджетного процесса - это процесс, причем непрерывный. Таким образом, определение общественного участия в бюджетном процессе должно содержать соответствующий элемент.

Таким образом, *общественное участие в бюджетном процессе* - это процесс взаимодействия граждан и организаций с органами власти в сфере реализации последними бюджетных полномочий. Такой подход к определению позволяет всеобъемлюще охватить все сущностные стороны общественного участия в бюджетном процессе.

Целью общественного участия в бюджетном процессе, с нашей точки зрения, является совместный поиск органами власти, организациями и гражданами наилучших решений в реализации бюджетной политики публично-правовым образованием.

2. Важным аспектом является поиск взаимосвязи между видами участия. Их упорядочение зависит от классификационного подхода.

Рассматривая участие с точки зрения субъектного подхода можно отметить, что в этом процессе могут взаимодействовать три стороны: граждане, организации и государство. Каждая сторона может взаимодействовать с другой или мы можем наблюдать одновременное взаимодействие трех сторон. Исходя из темы исследования воспользуемся данным подходом и, разграничивая виды участия, обоснуем взаимосвязь между ними (рисунок 1).

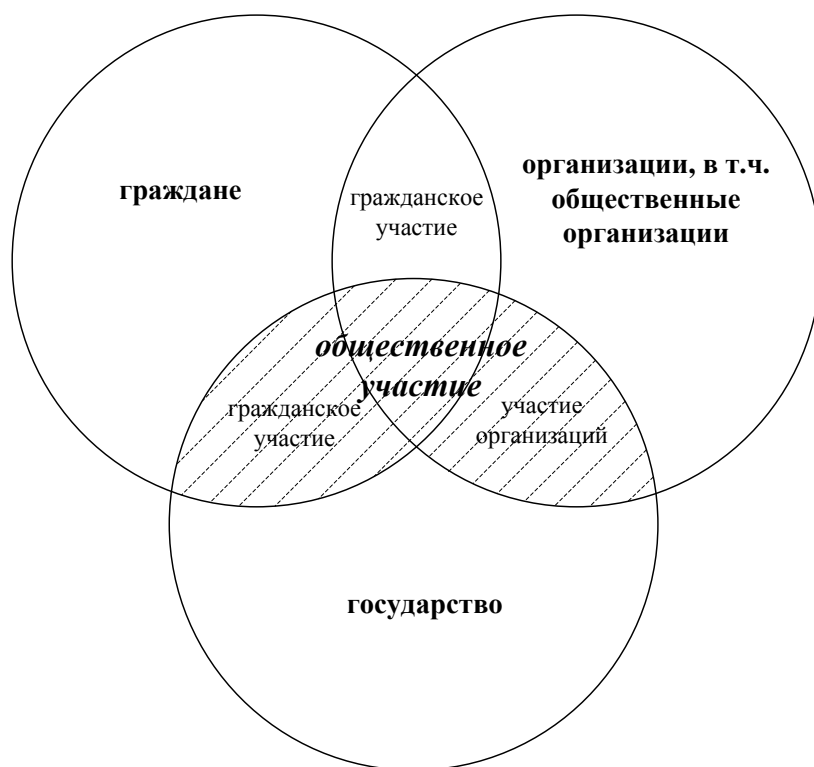


Рисунок 1. *Связь общественного участия с другими видами участия (рис. автора)*

С нашей точки зрения, сфера гражданского участия включает в себя взаимодействие граждан с организациями (коммерческими и некоммерческими) и государством. Организации, включая различные некоммерческие организации, также могут взаимодействовать с государством. Этот процесс можно охарактеризовать как участие организаций. С точки зрения субъектного подхода, общественное участие включает в себя взаимодействие граждан и организаций с государством или одновременное взаимодействие всех трех сторон. Для обеспечения единообразия и целостности изложения материала данный подход будет использоваться в дальнейшем. Кроме того, исходя из темы статьи, речь пойдет, в первую очередь, об общественном участии в бюджетном процессе.

3. В науке сформировались разные подходы к анализу общественного участия в бюджетном процессе. Во-первых, его можно рассматривать со стороны государства, то есть какие положительные и негативные эффекты общественного участия в бюджетном процессе возникают у органов власти. С другой стороны, данные отношения можно рассматривать со стороны общественности, то есть какие положительные и негативные эффекты общественного участия в бюджетном процессе возникают у граждан и организаций. Требуется обобщение этих подходов, так как объективная сущность общественного участия не меняется в зависимости от анализа субъекта участия.

4. Можно отметить излишнюю теоретизацию общественного участия у многих авторов. Авторы в основном фокусируются на механизмах вовлечения общественности и том, как они должны работать. В то же время меньше уделяется внимания ситуативной практике, то есть тому, как данные механизмы работают на самом деле, о том, кто принимает участие, на каком основании и на какие средства. Поэтому общественное участие следует рассматривать не только с теоретических позиций «идеальной» выборной демократии, но и законодательные и практические аспекты его реализации в условиях индивидуальных особенностей функционирования каждого публично-правового образования.

5. Во многих странах общественное участие в тех или иных формах является обязательным для органов власти. Такая же ситуация наблюдается и в Российской Федерации. Но зачастую за рамками проводимых исследований остается тот факт, что граждане участвуют только в том случае, если сами захотят. Поэтому для активного вовлечения граждан необходимо, чтобы их ожидания от участия могли реализоваться. Граждане должны иметь возможность влиять на процессы планирования. Если органы власти и общество на основе сотрудничества реализуют бюджетную политику, то она будет пользоваться широкой поддержкой населения. Вовлеченность граждан в бюджетный процесс позволит сделать решения более прозрачными и понятными. Для повышения эффективности бюджетных расходов необходимо дать возможность населению выявлять и решать свои собственные проблемы.

6. Развитие информационных и телекоммуникационных технологий коренным образом сказывается на возможностях реализации общественного участия и вовлечения общественности в бюджетный процесс. Органы власти могут существенно снизить издержки организации общественного участия в бюджетном процессе и значительно расширить вовлечение общественности посредством применения новых технологий. В перспективе это подразумевает возможность сокращения количества чиновников и переложения части полномочий органов власти на общественность.

7. Общественное участие в бюджетном процессе в Российской Федерации возможно на всех уровнях: федеральном, региональном и местном. Но наиболее высокие результаты могут быть достигнуты на местном уровне из-за специфики полномочий органов местного самоуправления в Российской Федерации, а также возможности формирования тесной связи между представителями органов власти и общественностью. Также высокий потенциал использования различных форм общественного участия в бюджетном процессе (особенно тех, которые не закреплены законодательно, а реализуются добровольно органами власти публично-правового образования) может быть и на региональном уровне, но только в субъектах Российской Федерации с небольшой территорией и высокой плотностью населения. Под такое описание подходят всего несколько регионов, в первую очередь, города федерального значения.

В Российской Федерации на государственном уровне большое внимание уделяется повышению роли общественного участия в бюджетном процессе. Как отмечается в Основных направлениях бюджетной политики на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов, неотъемлемым условием эффективной реализации бюджетной политики в предстоящем периоде является обеспечение широкого вовлечения граждан в процедуры обсуждения и принятия бюджетных решений, общественного контроля их эффективности и результативности².

Изучение сущности общественного участия является основой развития данных отношений в публично-правовых образованиях в Российской Федерации, обоснования новых и совершенствования действующих форм общественного участия в бюджетном процессе.

² Основные направления бюджетной политики на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов (проект) [Электронный ресурс] / Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам. - Режим доступа: <http://komitet-bn.km.duma.gov.ru/file.xp?idb=3855203&fn=%CE%F1%ED%EE%E2%ED%FB%E5%20%ED%E0%EF%F0%E0%E2%EB%E5%ED%E8%FF%20%E1%FE%E4%E6%E5%F2%ED%EE%E9%20%EF%EE%EB%E8%F2%E8%EA%E8.p df&size=8902439>.

Заключение

Автором были изучены подходы зарубежных и российских авторов к определению общественного участия в бюджетном процессе. В ходе проведенного исследования автором удалось очертить сферу отношений, связанных с общественным участием в бюджетном процессе, дать определение данному понятию, сформулировать цель общественного участия в бюджетном процессе. Такой комплексный подход позволяет заложить аргументированную основу для проведения дальнейшего анализа различных аспектов общественного участия в бюджетном процессе.

Но ключевым практическим вопросом реализации общественного участия в бюджетном процессе в публично-правовых образованиях в Российской Федерации является следующий - будут ли готовы чиновники делиться своими полномочиями и информацией с общественностью? Другими словами, действительно ли они доверяют гражданам? На наш взгляд, это очень непростой аспект взаимодействия и здесь не может быть односторонних отношений. Доверие к гражданам со стороны органов власти должно сопровождаться доверием граждан к ним. Только взаимное доверие может содействовать повышению эффективности общественного участия в государствах с выборной демократией.

ЛИТЕРАТУРА

1. Arnstein, S.R. A Ladder of Citizen Participation / S.R. Arnstein // Journal of the American Institute of Planners. - 1969. - Vol. 35. - № 4. - pp. 216-224.
2. Baer, M.A. Participation as Instrument and Expression: Some Evidence from the States / M.A. Baer, D. Jaros // American Journal of Political Science. - 1974. - Vol. 18. - № 2. - pp. 365-383.
3. Cogan, A. Citizen Participation / A. Cogan, S. Sharpe, J. Hertzberg // The Practice of State and Regional Planning; edited by F.S. So; I. Hand; B.D. McDowell; International City Management Association.; American Planning Association. - Chicago, 1986. - pp. 283-308.
4. Creighton, J.L. The public participation handbook: making better decisions through citizen involvement / J.L. Creighton. - Creighton & Creighton. - San Francisco (USA), 2005. - 261 p.
5. Ebdon, C. Citizen Participation in Budgeting Theory / C. Ebdon, A.L. Franklin // Public Administration Review. - 2006. - № 66 (3). - pp. 437-447.
6. Heller, K. Psychology and community change: Challenges of the future / K. Heller and etc. - 2nd edition. - Homewood, IL: Dorsey. - 1984. - 420 p.
7. Verba, S. Democratic Participation / S. Verba // Annals of the American Academy of Political and Social Science. - 1967. - Vol. 373. - Issue 1. - pp. 53-78.
8. Wilcox, D. The Guide To Effective Participation / D. Wilcox. - Brighton (UK): Delta Press, 1994. - 65 p.
9. World Bank participation sourcebook [Электронный ресурс] / World Bank. - Washington, D.C., 1996. - 280 p. - Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/289471468741587739/pdf/multi-page.pdf>.
10. Васильева, С.В. Типология демократии: к вопросу о реальном наполнении системы осуществления гражданами власти и их участия в управлении делами

- государства [Электронный ресурс] / С.В. Васильева. - Высшая школа экономики. - Режим доступа: <https://www.hse.ru/data/2010/03/29/1217447433/%D0%92%D0%B0%D1%81%D0%B8%D0%BB%D1%8C%D0%B5%D0%B2%D0%B0%20%D0%A0%D0%9F%D0%90%20%D1%81%D0%BE%D0%BA%D1%80..doc>.
11. Виноградова, Т.И. Гражданская активность и общественное участие [Электронный ресурс] / Т.И. Виноградова, А.Ю. Сунгуров. - Режим доступа: <http://hro-uz.narod.ru/civpar1.html>.
 12. Виноградова, Т.И. Общественное участие в бюджетном процессе. Некоторые теоретические аспекты / Т.И. Виноградова // Общественное участие в бюджетном процессе: опыт и технологии; Под ред. Т.И. Виноградовой. - СПб.: Норма, 2002. - С. 11-33.
 13. Горный, М.Б. Прозрачность бюджетного процесса - необходимое условие эффективного общественного участия (вместо введения) / М.Б. Горный // Общественное участие в бюджетном процессе на Северо-Западе России; Под ред. М.Б. Горного. - СПб.: Норма, 2002. - С. 5-24.
 14. Городские жители и власти - на пути к сотрудничеству: бюджет, который можно понять и на который можно влиять: история успеха / Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия». - СПб.: «ИК «Синтез», 2003. - 204 с.
 15. Демин, С.В. Бюджет для всех: монография / С.В. Демин. - СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2001. - 191 с.
 16. Коваленко, Е. А. Участие общественных коллегиальных органов управления в социальных услугах. Российский и зарубежный опыт / Е.А. Коваленко, Е.Е. Гришина, Л.Г. Рагозина, М.А. Пороховская. - М.: Дело, 2014. - 270 с.
 17. Скалабан, И.А. Социальное, общественное и гражданское участие: к проблеме осмысления понятий / И.А. Скалабан // Вестник Томского государственного университета. - 2011. - № 1 (13). - С. 130-139.
 18. Сунгуров, А.Ю. Общественное участие как условие формирования гражданского общества [Электронный ресурс] / А.Ю. Сунгуров // Материалы конференции «Гражданские свободы и образование на рубеже веков и континентов». - Ассоциация «Профессионалы за сотрудничество». - 2000. - Режим доступа: <http://www.prof.msu.ru/publ/conf/conf05.htm>.

Fedosov Vitalii Anatol'evich

Saint-Petersburg state university of economics, Russia, St. Petersburg
E-mail: fedosov.vitali@gmail.com

The essence of public participation in the budget process

Abstract. Public participation in the budget process develops rapidly both in the world and in the Russian Federation. Certain forms of public participation in the budget process are fixed by law in our country, but new forms constantly introduce. It should promote to increase of efficiency of budget expenditures. But each country has its own characteristics, so you cannot just copy the best practice used in other countries. It is necessary to adapt it to the law, economic and social conditions of each territory, where such practice is introduced. The refore the analysis of the essence of public participation in the budget process should become the basis for further researches in this sphere.

The approaches of foreign and Russian authors to the definition of public participation and public participation in the budget process are analyzed in the article. On the basis of studying the theoretical aspects of public participation in the budget process the problematic and debatable aspects of public participation in the budget process are selected in the article. The author formulates the definition of public participation in the budget process and does the classification of types of public participation in the budget process depending on the subject of participation.

Keywords: participation; public participation; citizen participation; public participation in the budget process; budget; budget process; citizen involvement; forms of public participation