РАЗДЕЛ V. ЭКОНОМИКА

Климентьева Н.М., Гаркович Н.Г., Парфенова Н.Д.

Участие граждан в управлении бюджетной политикой с использованием международных стандартов

*Балаковский филиал РАНХиГС
(Россия, Балаково)*

doi:10.18411/spc-22-10-2019-09

idsp: sciencepublic-22-10-2019-09

Каждого гражданина России интересует состояние бюджетной системы страны в целом и конкретного бюджета в частности и особенно интересен вопрос определения их долгосрочной устойчивости. Сбалансированность бюджета является условием обеспечения финансовой устойчивости России и всех ее граждан. Ряд экономистов-теоретиков считает, что бюджет устойчив, если при отсутствии каких-либо существенных шоков он способен выполнять свои обязательства перед гражданами страны. Кроме того, в отечественной науке термин «бюджетная устойчивость» тесно связан с понятием «сбалансированность бюджета» и означает способность органами власти осуществлять бюджетную политику на должном запланированном уровне.

Участие граждан и общественности в вопросах бюджетной политики является одной из наиболее обсуждаемых тем в сфере управления публичными финансами на международных площадках в последние годы. По количеству разработанных принципов, стандартов и рекомендаций эта проблематика может сравниться с проблемой сбалансированности бюджета. Углубленное изучение международных стандартов участия общественности в вопросах бюджетной политики, является своевременным и актуальным для целей реализации положений Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года и Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах. Отдельное внимание в данных документах уделено обеспечению прозрачности и подконтрольности бюджетных расходов, открытости бюджетного процесса и вовлечения в него институтов гражданского общества, расширению участия граждан в выработке предложений, обсуждении и принятии управленческих решений.

Содержание международных стандартов представлено в Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) - это межгосударственная экономическая организация, содействующая политике, способствующей повышению экономического и социального благополучия людей во всем мире, отстаивающая принципы свободной рыночной экономики и представительной народной правления. Следует отметить, что среди всего многообразия стандартов и принципов международных организаций для целей настоящего исследования выбраны только те, которые используются в работе Министерства финансов Российской Федерации.

Так, например, принцип №10 гласит, что «Граждане и все негосударственные организации должны обладать всеми правами и эффективными возможностями для прямого участия в общественных дебатах и обсуждениях по вопросам разработки и реализации налогово-бюджетной политики». А принцип 5 «антикоррупционных принципов по открытости информации» гласит что «открытые данные расширяют возможности граждан по участию в государственной политике. Открытые данные также могут помочь им принимать непосредственное участие в процессах принятия решений и в разработке государственной политики. Это имеет первостепенное значение для укрепления доверия и сотрудничества между правительствами и всеми слоями общества».

Учитывая, что в России федеративная модель бюджетного устройства то следует разделить международные стандарты по данному вопросу на два ключевых направления в зависимости от уровня управления общественными финансами, к которому они адресованы: государственный или муниципальный. Такая классификация удобна применительно к практике Российской Федерации, принимая во внимание, что государственный уровень охватывает как финансы Федерации, так и ее субъектов, а муниципальный - местные бюджеты.

Кроме того, общественное участие в вопросах управления государственными и муниципальными финансами, рекомендовано на самом высоком уровне – Генеральной ассамблеей Организации Объединенных Наций (ООН). ООН в 2012г. одобрила «Принципы высокого уровня в отношении прозрачности, участия и подотчетности в налогово-бюджетной сфере», в которых предусмотрено право граждан на прямое участие в разработке государственной налогово- бюджетной политики и в бюджетном процессе [1].

Под общественным участием понимаются многочисленные способы, с помощью которых население напрямую взаимодействует с государственными ведомствами по вопросам разработки и реализации налогово-бюджетной политики. Общество - это граждане, организации гражданского общества, представители научных кругов и негосударственного сектора [2].

Основные цели развития общественного участия граждан направлены на обеспечение подотчетности гражданам наряду с публикацией бюджетной информации и на получение информации о мнении граждан, делового сообщества и экспертов об улучшении процедуры разработки и реализации государственной политики в области налогообложения и бюджетных расходов. Основной задачей общественного участия граждан является повышение эффективности и результативности деятельности отраслевых министерств и повышение доверия к действиям органов государственной власти и готовности платить налоги [3].

К наиболее важным результатам вовлечения граждан в среднесрочной и долгосрочной перспективе относятся воспитание гражданской ответственности, укрепление самих практик гражданского участия, способствующих формированию более ответственного государства, которое предоставляет услуги, защищает, предоставляет права и формирует культуру подотчетности [4]. Общественное участие может быть включено в принятие всех решений, касающихся налогово-бюджетной политики и бюджета, в том числе: анализа налогово-бюджетной политики, который может охватывать более длительный период, чем сроки подготовки ежегодного бюджета (вопросы управления доходами, расходами, налогами, финансами, активами и обязательствами; разработки, создания и предоставления общественных благ и услуг (в том числе обратную связь и независимые механизмы); разработки и реализации государственных инвестиционных проектов (планирования, оценки, отбора, реализации и аудита).

Одним из наиболее часто встречающихся примеров организации общественных консультаций на национальном уровне является Южная Корея, в которой используются пять механизмов вовлечения общественности в управление публичными финансами в течение всего бюджетного цикла. Так, на этапе составления бюджета: 1) проводятся формализованные открытые дискуссии для общественности; 2) представители Министерства финансов проводят встречи с местными государственными служащими и гражданами; 3) общественный совет по фискальной политике рассматривает и дорабатывает бюджет и проводятся слушания на заседании специальной ассамблеи с участием экспертов; 4) граждане могут обратиться в центр отчетности по бюджетным нарушениям, чтобы сообщить о любых предполагаемых злоупотреблениях или растрате общественных финансов; 5) в ходе проведения аудита граждане имеют

возможность вносить предложения в совет высшего органа аудита и его инспекции, по каким операциям или государственным расходам следует осуществить аудит.

Учитывая указанные примеры, а также результаты анализа международных стандартов участия общественности в вопросах бюджетной политики на национальном уровне, можно сделать вывод о том, что в российской практике применяются многие из рекомендуемых механизмов (инструментов) участия общественности. Парламентский контроль в Российской Федерации охватывает весь бюджетный процесс и является более открытым для общественности, чем процесс разработки бюджета, который осуществляется Правительством Российской Федерации.

Все это позволяет сделать вывод о том, что применительно к российскому опыту актуальными являются вопрос совершенствования этапа подотчетности о проведенных мероприятиях, приведение его в соответствие с международными рекомендациями. То есть речь идет о систематизации отчетной и последующей информации, в том числе публикации списка участников, какие целевые группы они представляют, а также какие именно из их предложений были учтены при доработке основных бюджетных документов.

В свою очередь, совершенствование участия общественности на национальном уровне в том виде, в котором оно рекомендуется международными стандартами, с обеспечением доступа любого гражданина к подаче предложений по бюджетным вопросам, возможно только с помощью использования информационных технологий и организации администрирования процесса сбора и обработки таких предложений на федеральном уровне.

Справедливым будет отметить, что в России уже многое сделано для поддержки и эффективного функционирования механизмов участия общественности. За последние два десятилетия существенные изменения произошли в политике открытости бюджетных данных, государственных закупок, деятельности бюджетных учреждений, принятии законодательства об основах общественного контроля, развитии программно-целевого и проектного управления в государственном секторе.

1. High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability/GIFT, 2012. URL: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/218&Lang=E (дата обращения: 28.08.2019).
2. GIFT Guide on Principles and Mechanisms of Public Participation in Fiscal Policy/GIFT, December 13, 2015. URL: [http://fiscaltransparency.net/PP Approved in_General_13Dec15.pdf](http://fiscaltransparency.net/PP%20Approved%20in%20General%2013Dec15.pdf) (дата обращения: 25.08.2019).
3. Петри М. Участие граждан в бюджетной политике на национальном уровне: примеры отдельных стран. Презентация /PEMPAL, март 2019. URL: <https://clck.ru/G9t7A> (дата обращения: 25.08.2019).
4. Общественное участие в налогово-бюджетной политике и бюджетном процессе. Как создать и/или укрепить механизмы в странах PEMPAL? / PEMPAL, август 2017. URL: <https://clck.ru/G9uEH> (дата обращения: 25.08.2019).