

УДК 336.14

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

Казанцев В. В.

к.э.н., доцент

ФГБОУ ВО «Вятский государственный университет»

Киров, Россия

Огородникова А.А.

студент

ФГБОУ ВО «Вятский государственный университет»

Киров, Россия

Рычкова Н. А.

студент

ФГБОУ ВО «Вятский государственный университет»

Киров, Россия

Аннотация

В данной статье рассматривается партисипаторное бюджетирование, как тип общественного участия в бюджетном процессе, при котором обычные люди решают, как распределять часть государственного или муниципального бюджета, посредством процесса демократического обсуждения и принятия решений, для достижения целей устойчивого развития. Выявлена роль Всемирного банка в развитии данной формы общественного участия в бюджетном процессе. Показан The Open Budget Index 2023, благодаря которому определяется уровень развития общественного участия в мировом масштабе. Проведен анализ стран, которые являются лидерами в данном рейтинге. В итоге сделан вывод о том, что целью составления бюджета на основе партисипаторного участия является

демократизация процесса принятия решений о государственных финансах, содействие социальной справедливости и инклюзивности, а также повышение качества управления страной.

Ключевые слова: партисипаторное бюджетирование, бюджетный процесс, индекс открытости бюджета, формы общественного участия, права общества.

FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC PARTICIPATION IN THE BUDGET PROCESS

Kazantsev V. V.

Ph.D. in Economics, associate professor

Vyatka State University

Kirov, Russia

Ogorodnikova A.A.

student

Vyatka State University

Kirov, Russia

Rychkova N. A.

student

Vyatka State University

Kirov, Russia

Annotation

This article examines participatory budgeting as a type of public participation in the budget process, in which ordinary people decide how to allocate part of the state or municipal budget through a process of democratic discussion and decision-making to achieve sustainable development goals. The role of the World Bank in the development of this form of public participation in the budget process is revealed. The Open

Budget Index 2023 is shown, which determines the level of development of public participation on a global scale. An analysis of the countries that are leaders in this rating is conducted. As a result, it is concluded that the purpose of budgeting based on participatory participation is to democratize the decision-making process on public finances, promote social justice and inclusiveness, and improve the quality of governance in the country.

Keywords: participatory budgeting, the budget process, the index of budget openness, forms of public participation, the rights of society.

В разных странах мира практика реализации бюджетного процесса значительно отличается из-за самобытности традиций, культуры и институциональных факторов. Но бесспорным остается тот факт, что государства, строящие национальный бюджетный процесс, опираясь на стандарты, рекомендации и принципы лучших мировых практик, дополняя свои удачные государственные результаты международным опытом, в наибольшей мере оправдывают ожидания своего населения по поводу устойчивого, стабильного и эффективного управления страной.

Актуальность партисипаторного бюджетирования возрастает в условиях современных вызовов, таких как экономическая нестабильность и ухудшение доверия к властям. Оно представляет собой активное вовлечение людей в процессы установления бюджетных приоритетов и управления. В партисипаторном бюджетировании граждане формулируют свои потребности и ведут переговоры с соответствующими органами правительства о распределении государственных ресурсов. [8] Партисипаторное бюджетирование имеет потенциал для максимизации справедливости в процессах принятия решений и достижения лучших политических результатов.

Партисипаторное бюджетирование предоставляет возможности сделать фискальную политику предметом общественного диалога и может вовлекать граждан в такие фазы бюджетного цикла, как:

- определение и расстановка приоритетов в отношении наиболее насущных местных потребностей;
- подготовка бюджетного предложения для представления в местный орган власти;
- наблюдение за процессом утверждения бюджета (рассмотрение, обсуждение и голосование);
- мониторинг исполнения бюджета, мониторинг закупок (тендеров, торгов и контрактов) и мониторинг реализации проектов.

Процессы партисипаторного бюджетирования обычно разрабатываются таким образом, чтобы привлекать тех, кто не пользуется традиционными методами вовлечения общественности, таких как жители с низким доходом, неграждане и молодежь. Всестороннее тематическое исследование восьми муниципалитетов Бразилии, анализирующее успехи и неудачи партисипаторного бюджетирования, показало, что это часто приводит к более справедливым государственным расходам, большей прозрачности и подотчетности правительства, повышению уровня участия общественности, а также обучению демократии и гражданской ответственности. [2]

Партисипаторное бюджетирование появилось в 1989 году в муниципалитете Порту-Алегри, столице самого южного штата Бразилии, Риу-Гранди-ду-Сул. Порту-Алегри имеет более 1 миллиона жителей и является богатым по бразильским меркам. В 1988 году Партия Трудящихся, основанная в последние годы военной диктатуры 1964–1985 годов, победила на выборах мэра, опираясь на заявленную веру в то, что успех на выборах - это не самоцель, а трамплин для развития радикальных форм демократии на основе партисипаторного участия. Ее кампания была основана на общественном участии и «инверсии прио-

ритетов расходов», то есть на отмене многолетней тенденции, в которой государственные ресурсы тратились в районах со средним и высшим классом. Партиципаторное бюджетирование было призвано помочь более бедным гражданам и районам получать большую долю государственных расходов. С тех пор партиципаторное бюджетирование разрослось и теперь внедряется в тысячах городов по всему миру. [5]

Когда энтузиазм Партии Трудящихся по поводу партиципаторного бюджетирования начал угасать, а поддержка Всемирного банка возросла? Это произошло примерно в 2003 году. До этого Партия Трудящихся быстро расширила партиципаторное бюджетирование почти на все крупные города под руководством своих мэров. Однако в начале 2000-х годов, после победы на президентских выборах при Луле, Партия Трудящихся не смогла продвинуть партиципаторное бюджетирование.

Всемирный банк к этому времени начал выделяется количеством программ партиципаторного бюджетирования, которые он поддерживает, количеством методов, которые он использует для продвижения, и объемом ресурсов и исследований, которые он посвятил партиципаторному бюджетированию.

Точные цифры, детализирующие финансовую поддержку партиципаторного бюджетирования Всемирным банком, остаются неуловимыми на веб-сайтах Банка, даже с его инициативой Открытых данных. Эти цифры, скорее всего, недооценивают сумму денег и количество вовлеченных стран, но они включают поддерживаемые Банком проекты партиципаторного бюджетирования в: Албании, Бангладеш, Боснии, Доминиканской Республике, Эквадоре, Гамбии, Гондурасе, Индонезии, Киргизской Республике, Мадагаскаре, Мозамбике, Перу, Филиппинах, Уганде и Уругвае. [1]

Помимо предоставления грантов и кредитов в поддержку проектов партиципаторного бюджетирования, за некоторую дополнительную плату, Всемирный банк также спонсировал несколько семинаров по в Восточной Европе и Африке и обучил сотни граждан через свою программу расширения прав и воз-
Вектор экономики | www.vectoreconomy.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

возможностей сообществ и социальной включенности [9], а также объединился с ООН-Хабитат для финансирования региональных центров знаний и действий по партисипаторному бюджетированию в Латинской Америке и Африке, CIGU (Centro Internacional de Gestión Urbana) и MDPESA (Municipal Development Partnership – Eastern and Southern Africa), соответственно [4]. Эти центры и сам банк предлагают электронные курсы по партисипаторному бюджетированию и предоставляют консультации, обучение и исследования местным должностным лицам органов власти и НПО, желающим внедрить или улучшить партисипаторное бюджетирование.

Наконец, Банк широко публиковал материалы по партисипаторному бюджетированию, от кратких заметок до исследовательских работ и целого тома в своей серии «Управление и подотчетность государственного сектора». Кроме того, в 2020 году сотрудники и консультанты Всемирного банка подготовили публикацию «Поддержка практик партисипаторного бюджетирования на национальном уровне», которая вошла в серию обзоров лучших мировых практик партисипаторного бюджетирования. [11]

Уровень развития общественного участия в мировом масштабе позволяет определить Индекс открытости бюджета (The Open Budget Index), разработанный Международным бюджетным партнерством (International Budget Partnership). Проект Индекса открытости бюджета направлен на изучение бюджетных процессов в 115 странах в соответствии с международно признанными критериями прозрачности и подотчетности бюджета посредством сотрудничества гражданского общества и соответствующих государственных учреждений. Страны–лидеры в части открытости и прозрачности бюджета представлены на рисунке 1. [3]

Абсолютным лидером в части возможностей участия общественности согласно рейтингу The Open Budget Index 2023 является Южная Корея: 65 балла из 100. Южная Корея также занимает лидирующие позиции согласно Индексу открытости правительства в 2023 г. Российская Федерация в части показателя Вектор экономики | www.vectoreconomy.ru | СМИ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

общественного участия лишь 33 баллов из 100 возможных. Таким образом, общественное участие на одном уровне с Российской Федерацией развито в таких странах, как Демократическая Республика Конго и Филиппины.

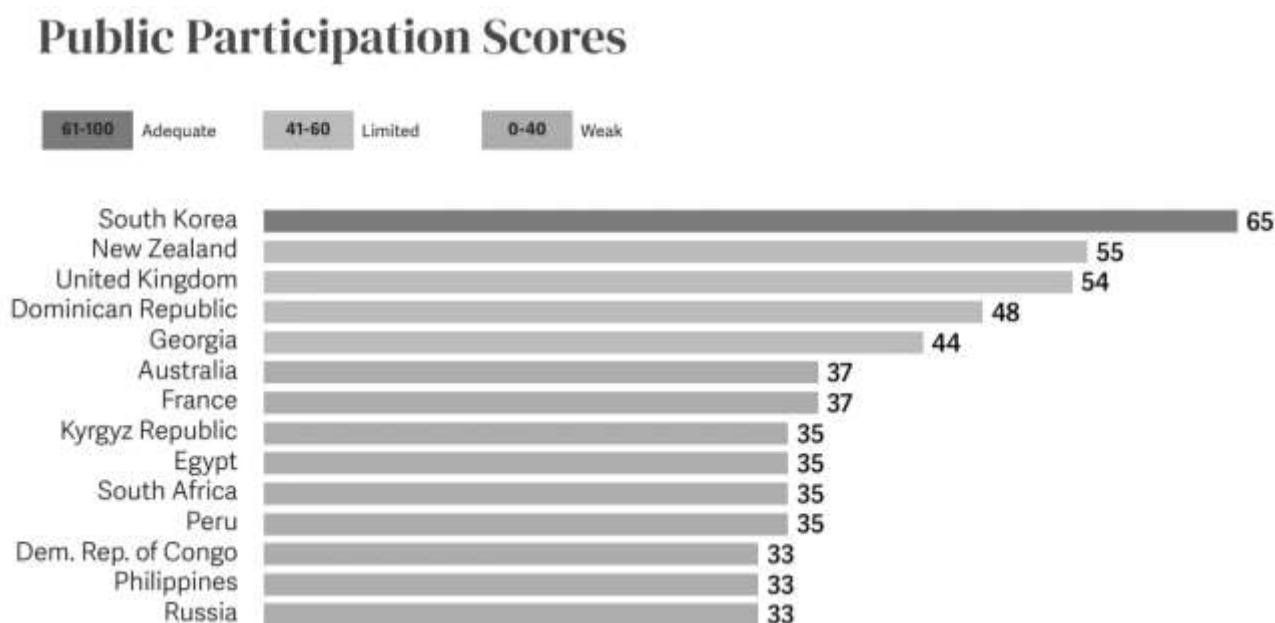


Рис. 1 - Оценки общественного участия [3]

Говоря о бюджетном процессе, стоит отметить, что Южная Корея представляет собой унитарное государство, поэтому её бюджетная система состоит из двух уровней: бюджет центрального правительства и бюджет местных органов власти, включающие в себя бюджеты городов и других населенных пунктов, которые находятся под их юрисдикцией.

В мае 2012 года городской совет Сеула принял постановление о создании системы партисипаторного бюджетирования в ответ на общественный спрос, открытое недоверие и сомнения в государственных расходах, несовершенные или отсутствующие системы фискальной прозрачности. Система в Сеуле была призвана выполнять превентивную функцию для сокращения популистской политики и бюрократических процессов со стороны глав и депутатов местных органов власти, приводящих к растрате или неэффективному использованию государственных ресурсов. Она также рассматривалась как хороший способ вос-

полнить недостаток профессиональных знаний у местных депутатов, что было отмечено как распространенная проблема в местных собраниях города.

В Южной Корее вовлечение общества осуществляется через два основных канала взаимодействия. Одним из них является мониторинг государственных инициатив на двух уровнях: вначале отраслевые министерства, совместно с экспертным комитетом по политике и представителями общественности, выполняют оценку программ, выявляя случаи неэффективного использования бюджетных средств. Последующие отчёты подвергаются анализу Министерством экономики и финансов, которое может рекомендовать сокращение финансирования для программ с низкими оценками эффективности. В дополнение к этому механизму, Министерство экономики и финансов запустило онлайн-платформу, принимающую от граждан информацию о ненадлежащем расходовании бюджетных средств или их хищениях. За предоставление такой информации предусмотрено финансовое вознаграждение, стимулируя общественное участие в борьбе с коррупцией, что особенно важно в контексте влияния крупных корпораций, поддерживаемых государственными банками. [10]

Расширенное взаимодействие в интернете и социальных медиа по всей стране позволяет жителям активно выражать своё мнение по вопросам бюджета, что учитывается властями. Кроме того, внедрена система гражданского аудита, которая предоставляет возможность гражданам требовать специальные расследования национальными аудиторскими органами в отношении значимых государственных программ или тех, которые вызывают подозрения в служебных злоупотреблениях или некомпетентности.

На втором месте в топе стран находится Новая Зеландия. Она унаследовала Британскую парламентскую систему, поэтому она имеет многовековую парламентскую историю. Парламент представляет высшую власть почти во всех сферах деятельности правительства. В 1994 году был принят закон о бюджетной ответственности, который обязывает власть отчитываться перед обще-

ственно за результаты деятельности и определяет стандарты прозрачности в бюджетной сфере.

В Законе о государственных финансах 1989 г. были сформулированы требования по внедрению процедуры составления бюджета на основе показателей эффективности и достигнутых результатов, бухгалтерского учета по методу начислений, введению отчетности о результатах работы всех государственных служб. Организации Короны стали результатом дробления департаментов крупных министерств, в процессе которого произошло выделение большого количества автономных исполнительских подразделений, которые занимаются оказанием конкретного вида услуг населению, например, безопасностью дорожного движения или оказанием медицинских услуг.

Используется система контрактов между министерствами и департаментами. В них четко определены результаты, которых должен добиться каждый департамент. Средства государственного бюджета выделяются в соответствии с согласованной стоимостью реализации задач, которые позволят достичь оговоренных результатов. Департаменты пользуются определенной свободой в управлении ресурсами, но несут ответственность за достижение результатов.

Департаменты публикуют детализированное заявление целей. Оно входит в прогнозный отчет департамента, который рассматривается Парламентом при составлении бюджета. Ежегодно публикуется отчет, где по каждому направлению деятельности сравниваются факт и прогноз. [7]

Партисипаторное бюджетирование в Европе всегда отличалось от Латинской Америки. Поскольку водоснабжение, санитария и общественные услуги были более развиты, а коррупция менее распространена, регионы, как правило, фокусировались на партисипаторном бюджетировании как на средстве общественного участия и реализации проектов. В результате, воздействие различных подходов, реализованных в Европе, гораздо более разнообразно.

В Великобритании партисипаторное бюджетирование в первую очередь основывалось на схемах распределения небольших грантов, в отличие от основных бюджетов, используемых во многих бразильских моделях.

Некоторые проекты были более масштабными. Например, лондонский район Тауэр-Хамлетс выделил более 5 миллионов фунтов стерлингов, а Ньюкасл выделил 2,25 миллиона фунтов стерлингов на проекты партисипаторного бюджетирования.

Район Лондона Ньюхэм стал ярким примером партисипаторного бюджетирования благодаря своей программе People Powered Places. В период с 2021 по 2023 год 1,6 млн фунтов стерлингов из Neighborhood Community Infrastructure Levy были направлены на финансирование 157 местных проектов, что сделало эту инициативу одной из самых масштабных в Великобритании по партисипаторному бюджетированию. Программа направлена на предоставление жителям возможности напрямую влиять на развитие своих сообществ.

Ключевым компонентом этого успеха является Newham Co-create, платформа для взаимодействия с жителями района, работающая на базе Go Vocal. Эта платформа сыграла ключевую роль в рамках программы общественных собраний, поддержав впечатляющие 16 552 участия жителей в период с 2021 по 2023 год — более чем в пять раз больше, чем участие в 2018–2020 гг. [6]

Влияние программы отражено в исключительно положительных отзывах жителей:

- 89% почувствовали общественную связь со своим районом;
- 85% согласились, что у них появилась возможность обсуждать и выявлять местные проблемы;
- 84% почувствовали, что стали более вовлеченными в процессы принятия решений;
- 82% посчитали, что получили большее влияние при распределении местного финансирования. [6]

Общественность должна быть обеспечена четким и ясным бюджетным календарем/графиком бюджетного планирования, механизмы участия должны быть включены в график. Люди должны знать, когда они могут внести свой вклад, и это связано с административными процессами, которые используются при планировании бюджета. «Принцип своевременности» относится к конкретным датам, в которые выполняется процесс, с ясными датами начала и завершения взаимодействия. Казначейство Соединенного Королевства отводит общественности восемь недель на рассмотрение проектов бюджетных документов, направление замечаний и представление подтверждающих фактов.

Вовлечение в партисипаторное (инициативное) бюджетирование - проверенный подход, обеспечивающий лучшее понимание бюджетной информации. В Великобритании значительное внимание было уделено обучению, повышению осведомленности и мобилизации интереса граждан к участию в партисипаторном бюджетировании. Эта задача решалась с помощью электронных бюллетеней, встреч, дебатов (очных и онлайн), радио, телевидения и печатных СМИ (включая плакаты и листовки), а также посредством сетевого взаимодействия через Twitter, YouTube, 101 Facebook и сетевые группы на LinkedIn.

В случаях, когда отдельные граждане не в состоянии эффективно участвовать в процессе, следует серьезно рассмотреть возможность участия посреднических институтов, например, групп по защите общественных интересов, представителей научных кругов, НПО, ОГО, СМИ и журналистов. Так, в Великобритании представители общественности и группы, защищающие общественные интересы, могут подавать в Казначейство бюджетные представления, т.е. письменные предложения от заинтересованной группы, частного лица или представительного органа с целью прокомментировать политику правительства и предложить новые соображения для включения в следующий бюджет. Казначейство приветствует эту практику как часть процесса разработки политики. Бюджетные представления подаются через портал, для чего необходимо заполнить краткую анкету Казначейства. Аналогичный процесс запущен для получения

Вектор экономики | www.vectoreconomy.ru | СМИ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

ния комментариев к обзору бюджетных расходов. Казначейство предлагает направлять комментарии по действующей и предложения по новой политике, особенно в отношении приоритетных тем, обозначенных правительством для проведения обзора бюджетных расходов.

После проведения политических консультаций правительство информирует общественность о том, как были учтены её предложения, и публикует полный список ответов, полученных в ходе каждой консультации, а также ответ правительства о том, как отзывы граждан будут учтены в будущих бюджетных циклах.

Таким образом в государствах, независимо от используемой модели управления, через бюджетные системы происходит значительное перемещение финансовых ресурсов между различными группами населения, компаниями, секторами экономики и регионами. С ростом гражданского общества и внедрением современных информационных и телекоммуникационных технологий, важность участия общества в процессе формирования бюджета неуклонно возрастает. Партиципаторное бюджетирование было выдвинуто практиками бюджетирования и учеными в качестве важного инструмента для инклюзивного и подотчетного управления и было реализовано в различных формах во многих развивающихся странах по всему миру.

Библиографический список

1. Benjamin Goldfrank The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting / Benjamin Goldfrank // Journal of Public Deliberation Volume 8 Issue 2 Article 7 12-30-2012 [Электронный ресурс]. — Режим доступа — URL: <https://delibdemjournal.org/article/415/galley/4655/view/>

2. Brian Wampler Participatory Budgeting in Brazil Contestation, Cooperation, and Accountability / Brian Wampler // Penn state university press [Электронный ресурс]. — Режим доступа — URL:

https://en.wikipedia.org/wiki/Participatory_budgeting (дата обращения: 12.12.2024).

3. International Budget Partnership. [Электронный ресурс]. — Режим доступа — URL: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings> (дата обращения 13.12.2024).

4. Participatory Budgeting in Africa – A Training Companion with cases from eastern and southern Africa // United Nations Human Settlements Programme [Электронный ресурс]. — Режим доступа — URL: <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Participatory-Budgeting-in-Africa-A-Training-Companion-with-Cases-from-Eastern-and-Southern-Africa.pdf>

5. Shareable New Guide Explores History and Evolution of Participatory Budgeting // The Engine Room|April 24, 2017 [Электронный ресурс]. — Режим доступа — URL: <https://www.shareable.net/new-guide-explores-history-and-evolution-of-participatory-budgeting/> (дата обращения: 13.12.2024).

6. Sören Fillet What is participatory budgeting? // Go Vocal! December 2, 2024 [Электронный ресурс]. — Режим доступа — URL: <https://www.govocal.com/blog/what-is-participatory-budgeting> (дата обращения 15.12.2024).

7. Афанасьев М., Беленчук А., Кривоногов И. Бюджет и бюджетная система. Международный опыт бюджетных реформ/ М. Афанасьев // Studme.org [Электронный ресурс]. — Режим доступа — URL: https://studme.org/67579/finansy/novaya_zelandiya (дата обращения 14.12.2024).

8. Виноградова Т.И. Партиципаторное бюджетирование как инструмент, способствующий достижению целей устойчивого развития / Т.И. Виноградова // Финансовый журнал. 2021. №2. [Электронный ресурс]. — Режим доступа — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/partisipatornoe-byudzhetrovanie-kak-instrument-sposobstvuyuschiy-dostizheniyu-tseley-ustoychivogo-razvitiya> (дата обращения: 12.12.2024).

9. Доклад о мировом развитии 2004. Как сделать инвестиционный климат благоприятным для всех // Пер. с англ. — М.: Издательство «Весь Мир». — 288 с. [Электронный ресурс]. — Режим доступа — URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/433371468326225063/pdf/288291RU1ver1world0dev1report02005.pdf>

10. Марковкина Д.В. Возможности имплантации опыта партисипаторного бюджетирования Южной Кореи в бюджетный процесс Российской Федерации / Д.В. Марковкина // Научный журнал «Бизнес и общество» №3 (27), 2020 [Электронный ресурс]. — Режим доступа — URL: https://business-society.ru/2020/num-3-27/8_markovkina.pdf (дата обращения 14.12.2024).

11. Хачатрян Г.Н., Гаврилова Н.В., Сухова А.С., Шульга И.Е. X29 Поддержка практик партисипаторного бюджетирования на национальном уровне / Под общей ред. Шульги И.Е. — М.: «Алекс», 2020 — 106 с. [Электронный ресурс]. — Режим доступа — URL: <https://publications.hse.ru/pubs/share/direct/435690677.pdf>

Оригинальность 75%