

Общественное участие в бюджетном процессе: теория и методология

Дзгоева Д. Т. *, Романов И. С.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *dzgoeva-dt@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В данной статье проведен анализ различных подходов к пониманию общественного участия в бюджетном процессе зарубежных и отечественных исследователей. В контексте целевого подхода представлены и систематизированы аспекты, связанные с пониманием целей внедрения общественного участия в бюджетный процесс возможных его участников. Кроме того, проведен анализ мотивов участников программ общественного участия в бюджетном процессе.

Актуальность исследования обоснована тем, что развитие общественного участия в бюджетном процессе, в частности инициативного бюджетирования, является одним из современных направлений развития бюджетной политики в Российской Федерации.

Результаты исследования заключаются, во-первых, в сущностном анализе общественного участия в бюджетном процессе в политологическом дискурсе. Во-вторых, в систематизации различных подходов к определению целей внедрения общественного участия в бюджетный процесс. В-третьих, в определении мотивов участников программ общественного участия в бюджетном процессе. Было определено, что ключевым элементом общественного участия в бюджетном процессе является непрерывность процесса взаимодействия общественности и органов публичной власти. Понимание целей и мотивы общественного участия в бюджетном процессе у возможных участников отличаются, однако наиболее заинтересованными в реализации программ общественного участия в бюджетном процессе являются органы государственной власти и граждане — некоммерческие и коммерческие организации же заинтересованы меньше, но их участие позволяет обеспечить дополнительными ресурсами программы общественного участия в бюджетном процессе.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, участие граждан в бюджетном процессе, открытый бюджет, коммуникация власти и общества

Для цитирования: Дзгоева Д. Т., Романов И. С. Общественное участие в бюджетном процессе: теория и методология // Управленческое консультирование. 2023. № 11. С. 114–121.

Public Participation in the Budget Process: Theory and Methodology

Diana T. Dzgoeva*, Ilya S. Romanov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint Petersburg, Russian Federation, *dzgoeva-dt@ranepa.ru

ABSTRACT

This article analyzes various approaches to understanding public participation in the budget process of foreign and domestic researchers. In the context of the target approach, aspects related to understanding the goals of introducing public participation into the budget process of its possible participants are presented and systematized. In addition, an analysis was made of the motives of participants in public participation programs in the budget process.

The relevance of the study is justified by the fact that the development of public participation in the budget process, in particular initiative budgeting, is one of the modern directions in the development of budget policy in the Russian Federation.

The results of the study are, firstly, in the essential analysis of public participation in the budget process in political science discourse. Secondly, in the systematization of various approaches to determining the goals of introducing public participation in the budget process. Thirdly, in determining the motives of participants in public participation programs in the budget process. It was determined that a key element of public participation in the budget process is the continuity of the process of interaction between the public and public authorities. Understanding the goals and motives of public participation in the budget process differs among potential participants, however, the most interested in the implementation of public participation programs in the budget process are state authorities and citizens — non-profit and commercial organizations are less interested, but their participation makes it possible to provide additional resources for public participation programs in the budget process.

Keywords: initiative budgeting, participatory budgeting, participation of citizens in the budget process, open budget, communication between government and society

For citing: Dzgova D. T., Romanov I. S. Public Participation in the Budget Process: Theory and Methodology // Administrative consulting. 2023. N 11. P. 114–121.

Введение

Общественное участие в бюджетном процессе, являясь одним из способов реализации прямой демократии, способствует развитию гражданского самосознания и расширению прав и возможностей граждан. Кроме того, существует прямая корреляция с уровнем транспарентности власти и коррупционности управленческой системы.

Общественное участие также позволяет развивать инклюзивное управление, учитывать гражданские интересы, привлекая наиболее уязвимые группы населения: инвалидов, пенсионеров, необеспеченные семьи и так далее.

Перечисленные последствия общественного участия в бюджетном процессе создают возможность для общего развития системы государственного управления в сфере выражения и обеспечения удовлетворения интересов граждан.

Кроме вышеперечисленных положений, следует отметить, что развитие практик общественного участия в бюджетном процессе, в частности инициативного бюджетирования, является одним из направлений бюджетной политики на 2023, 2024 и 2025 гг. С учетом всего перечисленного можно утверждать об актуальности работы.

Понятие общественного участия в бюджетном процессе

В настоящий момент в российской практике и законодательстве нет единого понятия «общественного участия в бюджетном процессе». Существует определение частных практик, например, инициативных проектов и инициативного бюджетирования. Анализ зарубежных научных публикаций показал различные формулировки данного термина. Анух де Сойса, Брайн Вамплер определяют общественное участие в бюджетном процессе как механизм влияния граждан на распределение государственных ресурсов [4, с. 1]. Верб определяет общественное участие как процесс влияния граждан, которые не имеют формального права принятия решений, на лиц, наделенных соответствующими полномочиями. Ив Кабаннес рассматривает общественное участие в бюджетном процессе как форму принятия решений, которая активно вовлекает граждан в процесс распределения бюджетных средств [6; 7].

Каролина Джонсон под общественным участием в бюджетном процессе подразумевает совокупность институтов, которые позволяют гражданам участвовать в обсуждении и влиять на процесс распределения бюджетных средств [10, с. 3].

Всемирный банк определяет общественное участие как процесс, при котором стейкхолдеры могут повлиять на принятие конкретных инициатив, решений и распределение ресурсов¹.

Анализ научных публикаций отечественных авторов позволил выделить ряд формулировок общественного участия в бюджетном процессе. Т.И. Виноградова под общественным участием понимает «участие некоммерческих организаций и отдельных жителей в обсуждении и принятии решений органами власти и контроль за выполнением этих решений» [2, с. 23]. В.А. Федосов определяет его как «процесс взаимодействия граждан и организаций с органами власти в сфере осуществления их бюджетных полномочий. Процессный подход, по его мнению, позволяет охватить общественное участие в бюджетном процессе во всей целостности» [4, с. 4].

На наш взгляд, и в контексте задач государственного управления, и с учетом развития современной российской политической системы уместно говорить об общественном участии в бюджетном процессе как о непрерывном процессе взаимодействия граждан и некоммерческих организаций с органами государственной власти в сфере распределения бюджетных средств с учетом потребностей общественности, вместе с тем, полагая его значимым механизмом коммуникации власти и граждан при решении актуальных задач общественного развития [3, с. 118].

Цели общественного участия в бюджетном процессе

Целями общественного участия в бюджетном процессе изначально являлись улучшение общего состояния системы государственного и муниципального управления, развития демократии и искоренения коррупции [11, с. 23]. Первые проекты инициативного бюджетирования появились в Бразилии в 1989 г. Как пишет Брайан Вамплер, «с момента восстановления демократии в 1985 г., в бразильской политике по-прежнему доминировали патернализм, эксклюзивность социальных институтов и коррупция. Многочисленные органы государственной власти, некоммерческие организации, общественные движения и политические партии обратились к идеям и ценностям партисипативного бюджетирования с целью улучшения результатов государственной политики и развития молодой демократии Бразилии» [11, с. 23]. Основной целью вовлечения граждан в бюджетный процесс являлось улучшение условий жизни малообеспеченных слоев населения. Рабочая партия Бразилии экспериментировала с различными методиками распределения бюджетных средств с целью выявления и эффективного использования расходов, направленных на социальную политику.

Лука Барточчи выделяет пять групп исследователей в зависимости от определения целей внедрения практик общественного участия в бюджетном процессе, в частности, инициативного бюджетирования.

Первая группа исследователей (Тачно и Вамплер) использует бразильский опыт и утверждает, что основными целями являются повышение качества принятия решений и улучшение аллокации ресурсов. Бразильский опыт показывает использование инициативного бюджетирования в сфере здравоохранения и образования. Изменение процесса принятия решения о расходовании бюджетных средств первая группа исследователей напрямую связывает с повышением качества проводимой государственной политики в указанных сферах.

Вторая группа исследователей (Хименес) считает, что инициативное бюджетирование может применяться как инструмент сокращения бюджетных расходов. Участие

¹ World Bank participation sourcebook / World Bank. Washington, D. C., 1996. 280 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/289471468741587739/pdf/multi-page.pdf>. (дата обращения: 20.06.2023).

населения в бюджетном процессе позволяет сократить бюджетные расходы с меньшим количеством потерь и конфликтных ситуаций.

Третья группа исследователей (Голдфранк и Шнайдер) рассматривает инициативное бюджетирование как способ легитимации принятых решений по вопросам бюджета, а также обеспечения дополнительной политической поддержки.

Четвертая группа (Суонер) выделяет целью инициативного бюджетирования повышение доверия к правительству, подотчетности и открытости бюджета.

Пятая группа исследователей (Пиннингтон) рассматривает инициативное бюджетирование как инструмент развития гражданского самосознания и чувства общности. Граждане при включении в местное общественное поле интенсивно коммуницируют друг с другом, что позволяет укрепить местные социальные связи [5, с. 12].

Ив Кабаннес дополнительно выделяет целью практик инициативного бюджетирования создание и нахождение дополнительных финансовых ресурсов, кроме государственного бюджета [6, с. 265]. Бизнес-сообщество, некоммерческие организации, группы граждан могут генерировать и создавать новые ресурсы, которые необходимы для реализации проектов. Например, участие волонтеров в процессе реализации проектов или самообложение граждан.

В. А. Федосов выделяет целью общественного участия «совместный поиск органами государственной власти, гражданами и организациями наилучших решений в реализации бюджетной политики публично-правовым образованием» [4]. Сформулированную В. А. Федосовым цель можно отнести к цели повышения общей эффективности управления. Однако при такой постановке цели нельзя обеспечить контроль достижения поставленной цели, необходимы количественные характеристики. Поэтому были разработаны отдельные индексы, на основании которых задаются целевые показатели. Например, индекс открытости бюджета, индекс участия общественности в бюджетном процессе, индекс бюджетного надзора и другие.

В. В. Вагин рассматривает инициативное бюджетирование как способ выдвижения для финансирования наиболее приоритетных проектов, обеспечение прозрачности бюджетных решений, экономии бюджетных средств, контроля за подрядчиками и бережной эксплуатации объектов. Механизм софинансирования, как отмечает В. В. Вагин, позволяет привлечь дополнительные средства от самих граждан, бизнес-сообществ и муниципалитетов на реализацию проектов инициативного бюджетирования. Самое главное, инициативное бюджетирование позволяет сформировать сопричастность граждан к «судьбам своих городов», уменьшить иждивенческие настроения и увеличить ответственность за города, где они проживают [9].

Участники программ общественного участия имеют различную мотивацию для участия в бюджетном процессе, которую мы рассмотрим подробнее далее. Мотивы могут варьироваться от постройки игровой площадки во дворе до создания прозрачной публичной финансовой системы. Участники программ общественного участия в бюджетном процессе изображены на рис.

Программы общественного участия в бюджетном процессе позволяют обеспечить поддержку граждан на следующих выборах, либо повысить прозрачность работы государственных органов в целом. По своей сути, программы общественного участия подразумевают взаимодействие граждан и групп граждан с органами государственной власти. Двухсторонняя симметричная коммуникация позволяет сформировать доверительное отношение к государственным органам, что позволит проводить государственную политику более эффективно. Непосредственное участие граждан в программах общественного участия в бюджетном процессе формирует ядро активных жителей тех или иных районов, на которых в процессе реализации государственной политики органы государственной власти могут опираться. Поэтому одна из причин внедрять программы общественного участия в бюджетном про-



Рис. Участники программ общественного участия в бюджетном процессе
 Fig. Participants in public participation programs in the budget process

цессе состоит в получении необходимой поддержки для реализации государственной политики.

Второй причиной внедрения программ общественного участия органами государственной власти является перераспределение ресурсов с целью наиболее полного удовлетворения потребностей граждан. Программы общественного участия, благодаря равному диалогу между гражданами и органами государственной власти, позволяют обеспечить перераспределение бюджетных средств от нецелесообразных проектов в сторону необходимых. Брайн Вамплер также отмечает, что одной из причин внедрения органами государственной власти программ общественного участия является обеспечение социальной справедливости. Малообеспеченные граждане и незащищенные слои общества имеют возможность участвовать в процессе распределения ресурсов для улучшения своего благополучия. В программах общественного участия им не требуется конкурировать с более обеспеченными гражданами за общественные блага и ресурсы. Также диалог между малообеспеченными гражданами и органами государственной власти может проводить более эффективную социальную политику и создать инклюзивное общественное пространство.

Третьей причиной внедрения органами государственной власти программ общественного участия является повышение гражданского самосознания и уровня знаний о работе органов власти. Во многих развивающихся странах граждане не имеют базовых знаний о полномочиях органов государственной власти различных уровней. Такая проблема также присутствует в Российской Федерации. Как пишет Дарья Димке, «Минус системы управления как в России, так и в других странах, в том, что люди не знают, что сколько стоит, например, сколько действительно стоит установка скамейки или детской площадки. Это мешает полноценно участвовать не только в проектах вроде «Твоего бюджета», но и использовать другие способы гражданского участия»¹. Программы общественного участия позволяют повысить уровень знаний граждан о системе государственного управления, что способствует развитию доверительных отношений между органами государственной власти и гражданами.

Четвертой причиной внедрения органами государственной власти программ общественного участия в бюджетном процессе является повышение прозрачности работы органов государственной власти и снижение коррупции. Например, в про-

¹ Проект партиципаторного бюджетирования «Твой бюджет»: интервью с Дарьей Димке [Электронный ресурс]. URL: <https://eusp.org/news/proekt-participatornogo-byudzhetrovaniya-tvoy-byudzh-et-intervyu-s-darey-dimke>. (дата обращения: 19.06.2023).

граммах инициативного бюджетирования граждане могут контролировать процесс реализации проекта и расходования бюджетных средств.

Граждане и группы граждан имеют свои основания для включения в бюджетный процесс. Во-первых, это возможность высказаться и обратить внимание на конкретные социально-экономические проблемы. Публичные обсуждения и дискуссии дают возможность вовлекаться гражданам в процессы управления и развивать диалог государства и структур гражданского общества.

Во-вторых, речь идет о получении необходимой информации о бюджетном процессе и работе органов государственной власти. Чаще всего для граждан процесс принятия бюджета, его реализации и работы органов государственной власти представляет собой «черный ящик», где входы и выходы известны только узкой группе специалистов и работников государственных органов. Непосредственное участие в бюджетном процессе позволяет гражданам получать необходимую информацию с региональной политической и социальной спецификой. В дополнение граждане могут получить знания в таких узких областях, как землепользование и государственные закупки.

В-третьих, уместно говорить о повышении качества реализуемых проектов. Граждане самостоятельно выбирают необходимые для них проекты, а также утверждают план выполнения работ.

Некоммерческие организации чаще всего принимают косвенное участие в программах общественного участия в бюджетном процессе. Некоммерческие организации в большинстве случаев выступают посредником между гражданами и органами государственной власти. Примером такого участия является деятельность Европейского университета в Санкт-Петербурге. В составе университета существует центр «Республика», который осуществлял обучение членов бюджетной комиссии в рамках проекта «Твой бюджет», к обучению были привлечены специалисты в области архитектуры, права и экономики.

Коммерческие организации, как и некоммерческие, чаще всего напрямую не заинтересованы в реализации программ общественного участия в бюджетном процессе. По причине общего повышения прозрачности финансовой системы города или региона программы общественного участия способствуют получению заказов на выполнение работ мелкими подрядчиками, которые не обладают системой связей с органами государственной власти. Ввиду возможных положительных экстерналий коммерческие организации осуществляют частичное финансирование реализованных общественных проектов. Например, финансирование будет направлено на проекты, которые нацелены на благоустройство улицы, за счет чего на ней повысится активность [11, с. 39–44].

Заключение и выводы

Результаты исследования заключаются, во-первых, в сущностном анализе общественного участия в бюджетном процессе в политологическом дискурсе. Во-вторых, в систематизации различных подходов к определению целей внедрения практик общественного участия в бюджетный процесс. В-третьих, в определении мотивов участников программ общественного участия в бюджетном процессе.

Анализ подходов и целей общественного участия в бюджетном процессе показал:

- 1) ключевым элементом общественного участия в бюджетном процессе является непрерывный характер взаимодействия органов публичной власти и общественности;
- 2) подходы к определению целей общественного участия в бюджетном процессе разнятся, начиная с обеспечения политической поддержки, заканчивая привлечением дополнительных внебюджетных финансовых ресурсов;

- 3) мотивы участников различны, однако, наиболее заинтересованными в реализации программ общественного участия в бюджетном процессе являются органы государственной власти и граждане — некоммерческие и коммерческие организации заинтересованы намного меньше, однако, их участие позволяет обеспечить дополнительными ресурсами программы общественного участия в бюджетном процессе.

Литература

1. Вагин В. В., Шаповалова Н. А., Гаврилова Н. В. Мониторинг развития инициативного бюджетирования: методика и практика организации // Финансовый журнал. 2019. № 2 (48). С. 51–64.
2. Виноградова Т. И. Общественное участие в бюджетном процессе. Некоторые теоретические аспекты // Общественное участие в бюджетном процессе: опыт и технологии / под ред. Т. И. Виноградовой. СПб. : Норма, 2002. С. 11–33.
3. Дзгоева Д. Т. Институциональные основания модификации общественно-государственного диалога в современной России // Управленческое консультирование. 2016. № 7 (91). С. 116–127.
4. Федосов В. А. Сущность общественного участия в бюджетном процессе // Вестник евразийской науки. 2017. № 3 (40).
5. Bartocci L. The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research directions / L. Bartocci, G. Grossi, S. G. Mauro, C. Ebdon // International Review of Administrative Sciences. 2022. 17 February. 18 p.
6. Cabannes Y. The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field // Environment and Urbanization. 2015. Vol. 27. N 1. P. 257–284.
7. Cabannes Y. Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics // Environment and Urbanization. 2017. Vol. 30. N 1. P. 67–84.
8. Ewens H. Organizational complexity and participatory innovation: participatory budgeting in local government / H. Ewens, J. van der Voet // Public Management Review. 2019. Vol. 21. Is. 12. P. 1848–1866.
9. Johnson B. Stakeholder networks and inclusive public participation mechanisms in the public budgeting process/ B. Johnson, P. A. Jones, V. Reitano // Urban Governance. 2021. N 1. P. 98–106.
10. Johnson C. Engaging Democracy: An Institutional Theory of Participatory Budgeting: A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. University of Washington, 2017. 259 p.
11. Participatory budgeting / ed. Anwar Shah. Washington : World bank, cop. 2007. XXXIII, 269 p.

Об авторах:

Дзгоева Диана Таймуразовна, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук; dzgoeva-dt@ranepa.ru

Романов Илья Сергеевич, студент факультета государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); iromanov-19@edu.ranepa.ru

References

1. Vagin V. V., Shapovalova N. A., Gavrilo N. V. Monitoring the development of initiative budgeting: methodology and practice of the organization // Financial journal [Finansovyi zhurnal]. 2019. N 2 (48). P. 51–64 (in Rus.).
2. Vinogradova T. I. Public participation in the budget process. Some theoretical aspects // Public participation in the budget process: experience and technology / ed. T. I. Vinogradova. SPb. : Norma, 2002. P. 11–33 (in Rus.).
3. Dzgoeva D. T. Institutional foundations of modification of public-state dialogue in modern Russia / D. T. Dzgoeva // Administrative consulting. 2016. N 7 (91). P. 116–127 (in Rus.).

4. Fedosov V.A. The essence of public participation in the budget process // Bulletin of the Eurasian Science [Vestnik evraziiskoi nauki]. 2017. N 3 (40) (in Rus.).
5. Bartocci L. The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research directions / L. Bartocci, G. Grossi, S. G. Mauro, C. Ebdon // International Review of Administrative Sciences. 2022. 17 February. 18 p.
6. Cabannes Y. The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field // Environment and Urbanization. 2015. Vol. 27. N 1. P. 257–284.
7. Cabannes Y. Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics // Environment and Urbanization. 2017. Vol. 30. N 1. P. 67–84.
8. Ewens H. Organizational complexity and participatory innovation: participatory budgeting in local government / H. Ewens, J. van der Voet // Public Management Review. 2019. Vol. 21. Is. 12. P. 1848–1866.
9. Johnson B. Stakeholder networks and inclusive public participation mechanisms in the public budgeting process/ B. Johnson, P.A. Jones, V. Reitano // Urban Governance. 2021. N 1. P. 98–106.
10. Johnson C. Engaging Democracy: An Institutional Theory of Participatory Budgeting: A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. University of Washington, 2017. 259 p.
11. Participatory budgeting / ed. Anwar Shah. Washington : World bank, cop. 2007. XXXIII, 269 p.

About the authors:

Diana T. Dzgoeva, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Political Science; dzgoeva-dt@ranepa.ru

Ilya S. Romanov, Student of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation); iromanov-19@edu.ranepa.ru