

УДК 336.14

Марковкина Дарья Витальевна

бакалавр направления подготовки
«Государственное и муниципальное
управление»
Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации
Россия, Москва

markovkinad@mail.ru

Darya V. Markovkina

Bachelor of training in "State and Municipal
Administration"
Financial University under the Government of the
Russian Federation
Russia, Moscow

**ВОЗМОЖНОСТИ ИМПЛАНТАЦИИ ОПЫТА
ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ
ЮЖНОЙ КОРЕИ В БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹**

**POSSIBILITIES OF IMPLANTING THE
EXPERIENCE OF PARTICIPATORY
BUDGETING OF SOUTH KOREA INTO THE
BUDGETARY PROCESS OF THE RUSSIAN
FEDERATION**

Аннотация

Статья посвящена изучению организации бюджетного процесса Южной Кореи, как одной из лучших зарубежных практик. Целью исследования является изучение бюджетного процесса Южной Кореи, в частности, механизмов привлечения общественности к активному участию в нем. В работе проведен сравнительный анализ бюджетных процессов России и Южной Кореи, оценена необходимость привлечения общественности в бюджетный процесс, проанализирована потребность внедрения зарубежных механизмов в бюджетный процесс России и возможность их внедрения.

Ключевые слова:

бюджетный процесс, бюджетная политика, бюджетная система, партисипаторное бюджетирование, Южная Корея

Abstract

The article is devoted to the study of the organization of the budgetary process in South Korea, as one of the best foreign practices. The aim of the study is to study the budgetary process in South Korea, in particular, the mechanisms for involving the public in active participation in it. The paper provides a comparative analysis of the budgetary processes of Russia and South Korea, assesses the need to involve the public in the budgetary process, analyzes the need for introducing foreign mechanisms into the budgetary process in Russia and the possibility of their implementation.

Keywords:

budget process, budget policy, budget system, participatory budgeting, South Korea

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.

¹ Научный руководитель: Куцури Георгий Николаевич, доктор экономических наук, профессор Департамента общественных финансов, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Организация экономического сотрудничества и развития предложила несколько принципов бюджетного управления, которые затрагивают все стадии бюджетного процесса. Некоторые из них невозможно реализовать полноценно без общественного участия, здесь имеются в виду принципы, которые закрепляют права граждан на конструктивное участие в бюджетном процессе – это, в первую очередь, открытость, прозрачность и доступность бюджетных данных и документов, инклюзивность, широкое общественное участие и реалистичность процедур рассмотрения и принятия бюджетов [7]. Участие граждан в бюджетном процессе оказывает весьма положительное влияние на эффективность работы органов власти на различных этапах. В литературе, посвященной участию граждан в бюджетном процессе, основное внимание уделяется трем аспектам: обоснования для вовлечения общественности, выбор этапов бюджетного процесса для привлечения граждан и механизмы сбора информации от населения. Обоснование для составления бюджета на основе широкого участия заключается в определении понятия бюджетного процесса, как важнейшего средства для принятия решений о распределении ресурсов; составление проектов бюджета на основе общественного участия позволяет гражданам самим определить, как их деньги, как налогоплательщиков, расходуются государственными органами. Таким образом, вклад граждан имеет наиболее эффективное значение на начальных и завершающих этапах бюджетного процесса, так как в начале общественность будет лучше понимать решения о распределении ресурсов, а государство станет более осведомленным о предпочтениях своего населения, по итогу граждане смогут выступить в роли судей при оценке бюджетных результатов [5].

Для того, чтобы общественность могла принять участие в бюджетном процессе, она должна своевременно получать понятную информацию, которую возможно было бы применить для практического гражданского мониторинга. Степень доступности бюджетной информации с 2006 года отражается в рейтингах Международного бюджетного партнерства «Индекс открытости бюджета», который является независимым сравнительным показателем прозрачности бюджета центрального правительства по 102 странам. По данным рейтинга, в 2017 году Россия имела показатель 72 балла (из 100), что говорит о достаточном объеме предоставления информации; но все же на рисунке 1 видно, что с 2012 года замечен спад данного показателя с 74 баллов. В рекомендациях, подготовленных Международным бюджетным партнерством, отмечено, что России необходимо своевременно

публиковать в сети Интернет заявления о предварительном бюджете, увеличить информацию о налоговых расходах и трансфертах государственным корпорациям, предоставленную в бюджетном предложении исполнительной власти, увеличить объем представленной информации о сопоставлении запланированных доходов и фактических результатах, а также о сопоставлении первоначальных макроэкономических прогнозов и фактических результатов в отчете по итогам года.

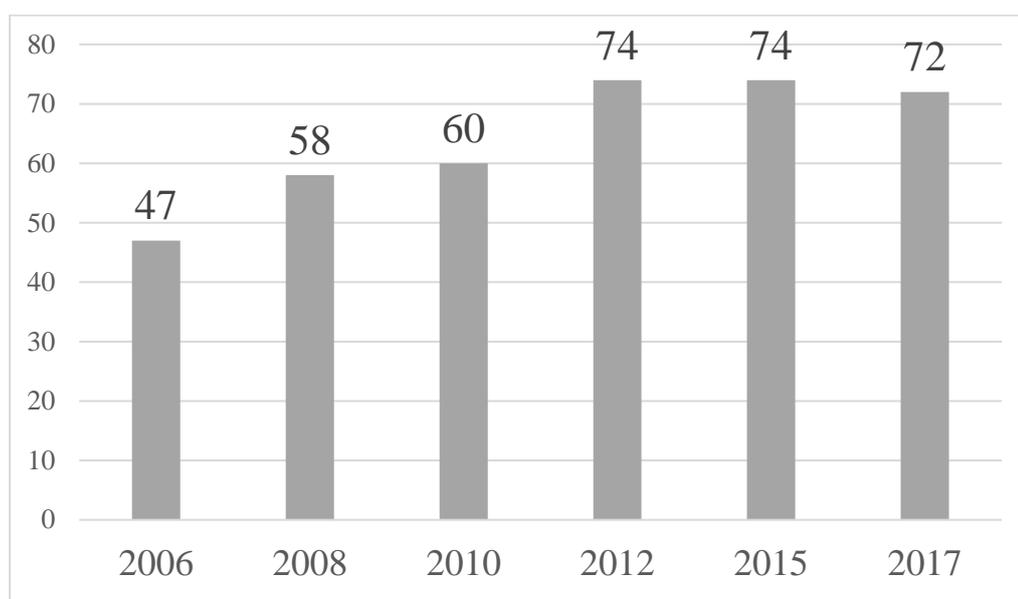


Рисунок 1 – Динамика Индекса открытости бюджета России

Парадоксально то, что высокий показатель объема открытой бюджетной информации обычно не гарантирует предоставление больших возможностей общественного участия в бюджетном процессе. Степень причастности граждан Российской Федерации снижается, так, если еще в 2015 году данный показатель был на уровне 25 баллов, то в 2017 году снизился до 13 (из 100), стоит заметить, что данная тенденция характера для всех стран рейтинга. Чтобы улучшить участие общественности в своем бюджетном процессе, Россия должна позволить общественным организациям давать показания на законодательных слушаниях по аудиторскому отчету; создать официальные механизмы для населения, которые бы помогли высшему контрольному органу в разработке его программы аудита; внедрить (сначала на экспериментальной основе) механизмы сотрудничества представителей общественности и должностных лиц исполнительной власти по обмену мнениями касательно вопросов национального бюджета как при его составлении, так и при контроле за его исполнением [6].

Эти механизмы могли бы основываться на таких нововведениях, как составление бюджетов на основе широкого участия и проведение социальных ревизий. В пример можно привести Южную Корею, где в результате демократического перехода значительно улучшилось участие общественности в процессе принятия финансовых решений и повысилась транспарентность бюджета.

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. Согласно Конституции республики, исполнительные органы должны составлять, а законодательный орган рассматривать и утверждать бюджет государства, что напоминает бюджетный процесс Российской Федерации. Но при этом Законодательный орган – Национальная Ассамблея Республики Корея, не имеет возможности увеличивать итоговую сумму бюджетного плана, а также добавлять новые статьи расходов. Что касается России, то Бюджетный кодекс РФ регламентирует процесс рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и устанавливает возможность увеличения доходов и дефицита федерального бюджета Государственной думой в первом чтении только при наличии положительного заключения Правительства РФ [1, 10].

Министерство экономики и финансов Республики Корея регулирует деятельность финансовой системы государства и предоставляет на своем сайте общественную информацию о Ежедневных экономических показателях, а также Еженедельный и Ежемесячный Экономические Бюллетени, в которых отражены отчеты о национальной экономике. Функции казначейства возложены на Казначейское бюро Министерства экономики и финансов, а Бюджетное управление Национального Собрания проводит исследования и оценку бюджетных законопроектов, а также анализ среднесрочных и долгосрочных бюджетных потребностей. Государственный бюджет формируется по пятилетнему плану, но Закон о бюджете принимается на один год. Стоит отметить, что процесс составления и исполнения бюджета производится с ориентацией на лучшие общемировые практики.

В результате внедрения системы нисходящего бюджетирования бюджетный процесс был разделен на два этапа. На первом этапе Министерство экономики и финансов устанавливает предельные значения по секторам. На втором этапе

профильные министерства распределяют бюджет по программам в соответствии с предельными значениями, установленными Министерством экономики и финансов. Несоблюдение потолка влечет за собой штраф. Существует консультативный комитет, созданный для проведения консультаций, который участвует в каждом этапе этого процесса. В состав комитета входят как внешние эксперты, так и сотрудники [9].

Экономический кризис 1997 года значительно ослабил Республику Корея, в результате чего граждане начали требовать большего участия в принятии решений по бюджету. Это породило конкуренцию между исполнительной и законодательной властями в решении вопроса по улучшению прозрачности бюджета и включению голоса общественности в принятие решений по бюджету [2].

Привлечения граждан в Южной Корее реализуется посредством двух механизмов участия общественности. Первый - мониторинг и анализ госпрограмм проводятся в два этапа: сначала отраслевые министерства совместно с вышеупомянутым экспертным комитетом в области политики и членами общественных организаций проводят оценку программ министерств и выявляют факты о неэффективном расходовании бюджетных средств, затем отчеты отраслевых министерств рассматривает Министерство экономики и финансов и допускает возможность сокращения финансирования программ, которые имеют низкие рейтинги. Во-вторых, Министерством экономики и финансов был создан веб-сайт, на который поступает информация от населения о расходах не по целевым назначениям и хищению бюджетных средств. За предоставленную информацию бдительные граждане могут получать финансовое поощрение. Антикоррупционное направление особенно актуально в Южной Корее, так как остро стоит вопрос о наличии и большом влиянии крупных промышленных компаний, жизнеспособность которых поддерживается благодаря большим займам, полученным от банков, контролируемых государством. По данным «Обзора открытости бюджета» Международного бюджетного партнерства, один житель Республики Корея мог получить до 39 миллионов вон (около 34000 долларов США), если результаты сообщенной информации помогли увеличить доходы или сэкономить счета расходов бюджета. За период с 1998 по 2013 годы общественность и государственные служащие указали 1922 случая нерезультативного использования или незаконного присвоения бюджетных средств, увеличивших поступления в бюджет на 13,5 триллионов вон

(около 11 миллиардов долларов США), помимо этого, позволило сэкономить расходы до 2,3 триллионов (около 2 миллиардов долларов США). В качестве благодарности за бдительность и предложенные решения по сокращению расходов бюджета были выплачены вознаграждения в общем размере на сумму около 35 миллиардов вон (около 31 миллиона долларов США) [9].

Также обширное осведомление в сети Интернет и социальных СМИ во всех уголках страны дало возможность гражданам высказывать свое мнения в части бюджета, а органам власти учитывать их. Помимо этого, система гражданского аудита дает возможность населению Республики Корея запрашивать специальное расследование национальными аудиторскими службами госпрограмм, являющихся особенно важными, или программ, вызывающих подозрение в должностном преступлении или проявления некомпетентности.

Говоря о российской практике участия общественности в бюджетном процессе, стоит отметить, что по состоянию на 2019 год в России отсутствует единый нормативный правовой акт, который бы регулировал его, есть лишь несколько НПА, касающихся этой темы. Зачастую участие общественности в бюджетном процессе исчерпывается участием в публичных слушаниях по проекту бюджета и отчету об его исполнении. Конечно, публичные слушания - самый популярный метод, практикуемый органами власти во многих странах мира, для привлечения населения к участию в бюджетном процессе, но данная мера сопричастности граждан зачастую только создает вид общественных слушаний, на которых в реальности население не имеет права голоса, хотя такое участие граждан может благоприятно отразиться на усилении законодательного процесса, путем внедрения знаний и новой информации в рассмотрение бюджета. Государственные органы, общественные организации и население могут успешно повлиять на бюджетный процесс только тогда, когда имеют место реальные дебаты в отношении трудно достигаемых соглашений, многовариантных затрат, сочетания цены и качества бюджетных услуг. Также для активизации общественного участия вся информация о бюджетном процессе должна предоставляться в открытом доступе и понятном для восприятия виде, то есть четкое прояснение относительных затрат и выгод каких-либо государственных или муниципальных программ, а также налоговых расходов. Также распространены общественные советы – форма взаимодействия исполнительной власти и

общественности, по своей целенаправленности они напоминают экспертные комитеты Республики Корея, но их деятельность зачастую не является достаточно публичной [1].

Безусловно, в Российской Федерации большое внимание уделяется управлению общественными финансами, а именно увеличению открытости бюджетного процесса. Ни раз в Бюджетных посланиях Президента Российской Федерации акцентировалось внимание именно на повышении прозрачности бюджетов и бюджетного процесса в целом.

Содействовать деятельности, направленной на интеграцию системы управления общественными финансами помогает публикация отчетов об исполнении бюджетов, расширение состава бюджетных показателей, формирования бюджетов для граждан. Тем не менее недостаток формальных возможностей участия граждан в бюджете может перечеркнуть все положительные результаты высокого уровня прозрачности. Логично, что при наличии у общественности широкого доступа к информации, но отсутствии любых официальных методов ее использования (в частности, воздействие на решения органов власти), в значительной степени снизятся её возможности в повышении подотчетности органов управления.

Большая часть населения России не заинтересована в популяризации информации не только о федеральном бюджете, но и о других уровнях бюджетной системы. Опыт Южной Кореи безусловно помог бы увеличить причастность граждан к бюджетному процессу. Конечно, данный метод обусловлен большими рисками, поскольку повлечет за собой большое количество «пустых» предложений в первое время. Поэтому необходимо провести работу по информированию граждан о том, что, в первую очередь, они несут ответственность за сообщение ложных данных, также о том, что получить вознаграждение они смогут, если предоставленная ими информация будет полезна. Также не стоит исключать возможность увлечения заинтересованности граждан до такой степени, что их участие станет финансово безразличным: населению будет важнее, что их предложения учитываются и положительно влияют на их повседневную жизнь. Также для применения корейского опыта необходимо повышать бюджетную грамотность граждан, поскольку подавляющая часть населения России не имеет даже общего представления об организации бюджетного устройства страны, не говоря уже о составе доходов и расходов бюджетов и направлений бюджетной политики, но, при этом, испытывает чрезвычайное недоверие к общественным финансам, распределению и использованию финансовых ресурсов органов власти. В

связи с этим, можно сделать вывод, что общественное участие в бюджетном процессе обуславливается бюджетными знаниями, так как финансовое образование имеет исключительно важное значение для россиян – от детей и молодежи до взрослых и пенсионеров – чтобы они могли в полной мере пользоваться преимуществами финансовой системы, понимать финансовые продукты и связанные с ними риски, планировать устойчивое будущее и улучшать свою жизнь. Но все чаще происходит фальсификация понятий «доступная» и «упрощенная» форма бюджетов для населения, потому как предоставление данных в легком для понимания виде гражданам, не имеющим профессионального экономического образования, требует серьезной и длительной работы, в результате чего, доступная форма превращается в минимально информационную. Это приводит к отсутствию подходящего восприятия содержательной стороны бюджетной информации, и, как следствие, к отсутствию заинтересованности в изучении бюджетных данных и принятии участия в бюджетном процессе [3].

В целях повышения финансовой грамотности населения страны Правительство Российской Федерации и Всемирный банк в 2011 году запустили проект «финансовое образование и финансовая грамотность». Проект направлен на повышение финансовой грамотности российских граждан, популяризацию вовлеченности в бюджетный процесс, укрепление основ совершенствования защиты прав потребителей финансовых услуг [11].

Таким образом, если открытость бюджета будет достигнута не только за счет доступности информации о бюджете, но и за счет возможности активного участия общественности в бюджетном процессе, то усилится контроль за целевым расходованием средств, в следствие чего, увеличится эффективность принимаемых решений и исполнения бюджета, повысится ответственность органов власти перед гражданами государства.

Список использованных источников

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 02.08.2019), ст. 184, ст.201. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения 18.07.2020)

2. Бюллетень Аналитического центра при Правительстве РФ о тенденциях мировой экономики «Республика Корея: успехи и проблемы развития» [Электронный ресурс]. – №43. – 2019. – URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/21960.pdf>
3. Куцури, Г.Н. Влияние различных типов бюджетной политики на устойчивость бюджета / Г.Н. Куцури // Архитектура финансов: антикризисные финансовые стратегии в условиях глобальных перемен. Санкт-Петербург, 2016. – С.101-104
4. Куцури, Г.Н. Воспроизводство России XXI веке: диалектика регулируемого развития: коллективная монография. Москва, 2017. С 156-161.
5. Hai (David) Guo, Milena I. Neshkova Citizen Input in the Budget Process: When Does It Matter Most? // «The American Review of Public Administration». – 2013. – pages 331-334
6. International Budget Partnership. – URL: <https://www.internationalbudget.org/> (дата обращения 18.07.2020).
7. Ministry of Economy and Finance of the Republic of Korea. [Электронный ресурс]. URL: <https://english.moef.go.kr/> (дата обращения 21.07.2020).
8. Organisation for Economic Cooperation and Development. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/> (дата обращения 13.08.2020).
9. Statistics Korea. [Электронный ресурс]. URL: <http://kostat.go.kr/portal/eng/index.action> (дата обращения 24.07.2020)
10. The National Assembly of the Republic of Korea. [Электронный ресурс]. URL: <http://korea.assembly.go.kr/> (дата обращения 26.07.2020).
11. The World Bank. – URL: <https://www.worldbank.org/> (дата обращения 29.07.2020).