

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ  
ГОСУДАРСТВА С ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В  
МЕХАНИЗМЕ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ  
ТЕРРИТОРИИ ВКЛЮЧАЯ ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ.**

Аннотация. За последние годы значительно выросло мировое движение, выступающее за то, чтобы институты гражданского общества имели право голоса в решении бюджетных вопросов. Задачей органов власти являются вовлечение общественности в работу с бюджетом путём демонстрации того, как бюджетные показатели соотносятся с вопросами, влияющими на повседневную жизнь людей, а так же вовлечение граждан в бюджетный процесс на всех этапах его реализации.

**Ключевые слова:** государство, гражданское общество, бюджетная безопасность, общественный контроль, открытость, законодательство, гражданин.

**Annotation:** In recent years, there has been a significant growth in the global movement advocating for civil society institutions to have a say in budgetary issues. The task of the authorities is to involve the public in working with the budget by demonstrating how budget indicators relate to issues that affect people's daily lives, as well as involving citizens in the budget process at all stages of its implementation.

**Key words:** State, civil society, budget security, public control, openness, legislation, citizen.

Бюджетная безопасность во все времена имела важное значение для стабильного социально-экономического развития территории и государства в целом. Она включает в себя показатель бюджетной обеспеченности и является основным условием способности субъекта Федерации осуществлять самостоятельную бюджетную политику.

Экономическая сущность категории «бюджетная безопасность» была исследована в работах В.К. Сенчагова, Н.Н. Кауровой, Ю.А. Максимова, А.С. Колесова, А.С. Громовой, Е.А. Олейникова и др. Ее можно охарактеризовать как основное составляющее бюджетной системы, характеризующееся сбалансированностью, уровнем ликвидности активов и наличием резервов, способных обеспечить не только стабильность экономики, но и стабильный экономический рост, удовлетворение потребностей общества, эффективное государственное управление и защиту экономических интересов.

Бюджетная безопасность территории – это состояние системы региона, характеризующееся сбалансированностью, высоким уровнем ликвидности активов и наличием денежных, валютных и других резервов, способных обеспечить не только стабильность территориальной экономики, но и устойчивый экономический рост, достаточное удовлетворение общественных потребностей, эффективное государственное управление и защиту экономических интересов территории.

Специалистами разработано несколько систем показателей – индикаторов бюджетной безопасности. Так, С. Глазьев дает характеристику бюджетной безопасности с помощью следующих показателей:

1. Объем внутреннего долга, в % к ВВП за сопоставимый период времени.
2. Текущая потребность в обслуживании и погашении внутреннего долга, в % к налоговым поступлениям бюджета.
3. Объем внешнего долга, в % к ВВП.
4. Доля дефицита бюджета, в % к ВВП.

5. Объем иностранной валюты по отношению к рублевой массе в национальной валюте.

6. Объем иностранной валюты в наличной форме к объему наличных рублей.

7. Денежная масса (M2), в % к ВВП.

В составе показателей бюджетной безопасности, разработанных В. Сенчаговым, встречается еще один показатель – «доля расходов на обслуживание государственного долга (в процентах к общей сумме расходов федерального бюджета)».

Важное значение для бюджетной безопасности имеют не столько сами показатели, сколько их пороговые значения. Пороговые значения – это предельные величины, несоблюдение которых препятствует нормальному ходу развития процесса, приводит к формированию негативных, разрушительных тенденций в области бюджетной безопасности.

Активные преобразования в бюджетной сфере России, осуществляемые в течение последних лет, затрагивают интересы всех уровней бюджетной системы, в том числе и муниципальных. Муниципальные финансы играют значительную роль в реализации экономической политики муниципальных образований и обеспечивают рациональное поступательное развитие системы общественных благ, повышение качества услуг, предоставляемых населению, рост эффективности, как отдельных хозяйств, так и национального хозяйства в целом. Финансовая самостоятельность органов местного самоуправления в настоящее время неодинакова и ограничена зависимостью от финансовой помощи из вышестоящего бюджета. Местные бюджеты, являясь первичным звеном бюджетной системы, обеспечивающим удовлетворение общественных потребностей, с позиций обеспечения их формирования являются дотационными, что ставит под угрозу выполнение необходимых расходных обязательств и предоставление соответствующего объема услуг.

Исходя из вышеприведенного определения, можно выделить основные направления в управлении бюджетной безопасностью муниципального образования:

- устойчивость, сбалансированность;
- самостоятельность, обеспеченность, стабильность;
- экономический рост;
- качество финансового менеджмента;
- социально-экономические нужды;
- муниципальное управление;
- соблюдение требований законодательства.

Одной из наиболее актуальной функцией органов власти является обеспечение подконтрольности и управляемости бюджетных средств. Происходящие на сегодняшний день преобразования в сфере бюджетного процесса, направлены на повышение эффективности бюджетных расходов, следовательно, снижение и предупреждение угроз в управлении бюджетной безопасностью территории. Нарушения бюджетного законодательства наносят колоссальный ущерб экономике в целом.

Анализ отчетов Счетной Палаты РФ, позволил установить, что нарушения бюджетного законодательства в сфере использования бюджетных средств, происходит на уровне распорядителя и получателя этих средств.

Современные исследователи в своих работах установили, причины нарушений в сфере бюджетного законодательства, которыми являются:

- нецелевое и неэффективное использование бюджетных средств субъектами бюджетных правоотношений;
- неравномерность расходования бюджетных средств;
- ненадлежащее исполнение (неисполнение) должностными лицами своих обязанностей;
- коррумпированность законодательных и исполнительных органов власти;

- несвоевременное исполнение договорных обязательств субъектами бюджетных правоотношений;
- несовершенство конкурсного механизма закупок товаров и услуг;
- некачественное проведение контроля в части использования бюджетных средств;
- несоблюдение соответствующих норм и правил правоохранительными и контролирующими инстанциями по противодействию коррупции в сфере использования бюджетных средств от криминальных посягательств.

Данные причины являются базисом возникновения внутренних угроз и деструктивно влияют на экономику государства в целом, что в итоге приводит к ослаблению институтов власти и коррупции. В итоге проявляется непоследовательность принимаемых решений на государственном уровне и его территориях в сфере обеспечения финансовыми ресурсами, возрастает угроза неравномерности социально-экономического развития, что в результате ведет к негативным последствиям преобразования в социально-экономической сфере.

На данном этапе развития нашего государства, общество все больше интересуется финансовым состоянием страны и отдельных ее территорий. Создаются различные общественные объединения, которые активно участвуют в бюджетном процессе на всех его этапах. Именно общество является независимым экспертом в состоянии бюджетной безопасности изнутри.

Структурой федерального уровня, обеспечивающий диалог власти и общества в государственном управлении, является Общественная палата РФ, которая была сформирована в соответствии с федеральным законом «Об общественной палате РФ». Одна из интересных особенностей правового статуса Общественной палаты состоит в том, что ее деятельность носит исключительно рекомендательный характер, и одна третья часть ее состава формируется Президентом РФ. Последнее весьма противоречиво в

отношении сущности института гражданского общества. Общественная палата как институт гражданского общества не должна быть зависимой от государственной власти, формирование ее должно происходить без участия государственных органов.

Другой формой взаимоотношений государства и гражданского общества в управлении бюджетной безопасностью является гражданский контроль. Гражданский контроль и общественный мониторинг структурируют социально-экономическое пространство и заставляют государственные и административные органы проводить соответствующую политику более решительно, эффективно и целеустремленно.

Механизмом взаимодействия власти и общества на муниципальном уровне являются публичные слушания. В ст. 28 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорится следующее, что для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания. Так же на публичные слушания должны выноситься проект местного бюджета и отчет о его исполнении в обязательном порядке.

На данный момент в РФ проводится работа по повышению открытости бюджетов. В докладе «Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета» в главе 11 «Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов» отмечается, важнейшим условием в обеспечении эффективности государственных финансов является, создание целостной системы открытости деятельности государственных органов, так же в управлении общественными финансами на базе информационной системы «Электронный бюджет».

Целью создания информационной системы «Электронный бюджет» является возможность эффективного общественного контроля,

представление органами власти открытых данных, а так же повышение информационной открытости и понятности действий органов власти. В формировании этой системы одним из требований является переход на юридически значимый электронный документооборот.

Основная задача любого демократического государства – обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина. При этом власть не может добросовестно и эффективно выполнять свои обязанности при отсутствии обратной связи и контроля со стороны своего "работодателя" – общества. Власти, как и любому работнику, нужно четко ставить задачу, следить за процессом выполнения и итогами ее деятельности. Бесконтрольная власть подвержена коррупции, работает нерационально и злоупотребляет инструментами принуждения. Общественный контроль – это как раз тот механизм, который позволяет обществу контролировать власть, как на этапе принятия, так и на этапе реализации решений и оценки полученного результата.

В связи с этим представляется важным рассмотреть зарубежный опыт функционирования институтов гражданского общества на местном уровне некоторых зарубежных государств, а также имеющиеся на муниципальном уровне формы воздействия населения на местные органы.

Во Французской Республике и Федеративной Республике Германия, население имеет широкий перечень правомочий по влиянию на деятельность органов местного самоуправления. Согласно абз. 2 ст. 28 Основного закона ФРГ общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона под собственную ответственность все дела местного сообщества. К примеру, граждане не только имеют право посещать открытые заседания совета. Совет со своей стороны обязан проводить собрания жителей, выделять часы вопросов и ответов, слушания, информировать их о самых важных проблемах общины. Все эти механизмы повышают прозрачность и легитимность местных органов власти в Германии. Право на участие в принятии решений жители осуществляют путем специальных заявок, а

граждане – в виде гражданских требований и решений. Подписанная 5 % жителей заявка обязывает совет рассматривать затронутые в ней вопросы и принимать соответствующее решение. Гражданское же требование предполагает, что граждане намерены сами вместо совета решить какой-либо вопрос. Как правило, его должны подписать от 10 до 100 граждан, после чего состоится гражданское решение.

Кроме классических органов местного самоуправления, в Великобритании на местном уровне действует огромное количество отраслевых органов управления. Они не являются выборными, но и не могут быть безоговорочно названы органами прямого государственного управления. Примерами данных организаций могут служить тресты по жилищному строительству, корпорации городского развития, корпорации поддержки образования, советы по переподготовке и предпринимательству, учреждения здравоохранения, кондоминиумы жильцов и т. д.

Еще один интересный момент в организации местного самоуправления в Японии заключается в том, что здесь большую роль играют территориальные образования, которые существуют внутри муниципалитетов – «дзайсанку». Таких структур на сегодняшний день в Японии насчитывается более 4 тысяч. В 1947 г. были запрещены сельские и квартальные сообщества, которые сейчас постепенно восстанавливаются. Жители дзайсанку избирают старосту, который автоматически включается в состав муниципальной администрации. Таким образом, функционирование подобных территориальных образований, а также законодательная регламентация механизмов форм непосредственной демократии в местном самоуправлении дает широкие возможности общественности влиять на качество принимаемых региональными властями решений.

Таким образом, опираясь на зарубежный опыт, можно сказать, что для решения региональных проблем объективно требуются не только государственные, но и, прежде всего, внутренние ресурсы гражданского общества.

Мы видим, что в современной России построена и функционирует платформа взаимодействия государства и общества. Но в то же время мы сталкиваемся с проблемой обратной связи со стороны власти. С целью выявления положительных результатов и недостатков в сотрудничестве институтов гражданского общества и власти, необходимо провести оценку общественно-государственного партнерства в управлении бюджетной безопасности территории.

В данной области отсутствуют определенные индикаторы оценки. Но хочется отметить предложенные показатели «общественно-государственного партнерства» кандидата экономических наук А.А. Малаевой. В своем исследовании, она особо отмечает, что характеристику взаимодействия можно оценить с помощью показателей положительного эффекта, разделяя их при этом на составляющих: организационные, целевые и внешние. Организационные показывают, каким образом было улучшено общественно-государственное партнерство и как это повлияло на состояние субъекта РФ. Целевые, показывают состояние субъекта управления. Внешние характеризуют результаты, которые не связаны но оказывают влияние на развитие субъекта РФ.

Однако, предложенные показатели, не покажут нам состояние взаимодействия органов власти и общества в управлении бюджетной безопасности территории, так как раскрывают только механизмы и инструменты общественно-государственного партнерства в общем.

Построения диалога органов власти и общества возможно в проведении совместных мероприятий, форумов с участием представителей из других субъектов, круглых столов, на которых будут не только обсуждаться вопросы управления бюджетной безопасности, но и предложения по ее совершенствованию. Механизмы общественного контроля, позволят органам власти получать объективную оценку по всем вопросам управления территории во всех сферах деятельности, так как граждане являются напрямую заинтересованными в эффективности этого управления. Проекты

граждан в развитии территории, в улучшении социально-экономического потенциала, поддержанные органами власти, являются стимулом для дальнейшего сотрудничества и развития доверительных партнерских отношений.

### Заключение

В современной России сотрудничество общества и власти остро необходимо, так как страна находится в состоянии сильной социальной трансформации. Реформы, происходящие в ней, не могут быть воплощены только силами бюрократии, без содействия и помощи общества. Также общество без поддержки государства не может осуществить нужные ему реформы. Для этого необходим властный ресурс и материальные средства, получаемые от налогов, а ими распоряжается государство. В целом есть повод думать, что на сегодняшний день государственного строительства России в центр государственного правления и правового регулирования входят взаимоотношения государства с гражданским обществом через механизм формирования диалога власть – общество. Диалог в политике гарантирует развитие гражданского общества, проникает в сферу политики по горизонтали и вертикали. Развитие взаимодействия общества и власти необходимо для эффективной работ социально-экономической системы как элемента бюджетной безопасности.

Причинами, тормозящими процесс участия гражданского общества в управлении бюджетной безопасности территории, являются, игнорирование мнения народа в бюджетном процессе, неэффективное управление власти, не качественно разрабатываемые бюджеты региона, а так же нерациональное расходование бюджетных средств, коррумпированность чиновников. И именно сейчас, в рамках сложившегося положения в стране, активность, инициативность гражданского общества весьма необходима.

Для дальнейшего развития взаимодействия органов власти и гражданского общества, мы предлагаем двигаться по следующему курсу:

- совместное обсуждение с органами всех уровней власти и граждан продвижение нормотворческих инициатив;
- проведение совместных мероприятий по вопросам бюджетной безопасности;
- проведение обсуждений проектов социально-экономического развития предложенных гражданами города, и помощь в их реализации;
- привлечение общественности в участии проведения мониторингов, проверок, инициаторами которых выступают органы власти;
- организация круглых столов, форумов, в обсуждении вопросов эффективного управления бюджетной безопасностью территории, возможно с привлечением иностранных специалистов, или представителей общественных организаций в этой сфере;
- обязательное привлечение независимых экспертов в своей области из представителей общественных организаций в работу по совершенствованию бюджетной безопасности;
- обеспечивать информационную открытость органов власти, для построения конструктивного диалога с обратной связью;
- провести работу в организации проведении публичных слушаний и общественных обсуждений, в целях улучшения их эффективности и значимости.

Сильное, уверенное, грамотное гражданское общество – это признак сильного государства. Бюджетная безопасность в данном контексте выступает, связующим звеном этого механизма. Заинтересованность обеих сторон в этом процессе, заключается в стабильной работе этого механизма, сбой или неправильное управление может привести к необратимым последствиям. Но открытость, сотрудничество, функционирование инструмента обратной связи позволит строить сильную экономическую платформу, для уверенности в завтрашнем дне.

Список литературы:

1. Федеральный закон "Об Общественной палате Российской Федерации" от 04.04.2005 N 32-ФЗ//[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_52651/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52651/)
2. Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 N 82-ФЗ//[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6693/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/)
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.03.2017)//[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/)
4. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/)
5. Агапова Т. Н. Методика и инструментарий для мониторинга экономической безопасности региона / Т. Н. Агапова // Вопросы статистики. – 2012. – № 2. – С. 44–48.
6. Глазьев С. Ю. Перспективы социально-экономического развития России / С. Ю. Глазьев // Экономист. – 2014. – № 1. – С. 3–19.
7. Делягин, М. Эпидемия безответственности. [Электронный ресурс]// <http://delyagin.ru/articles/88156-yepidemiya-bezotvetstvennosti.html> (дата обращения 01.11.2016)