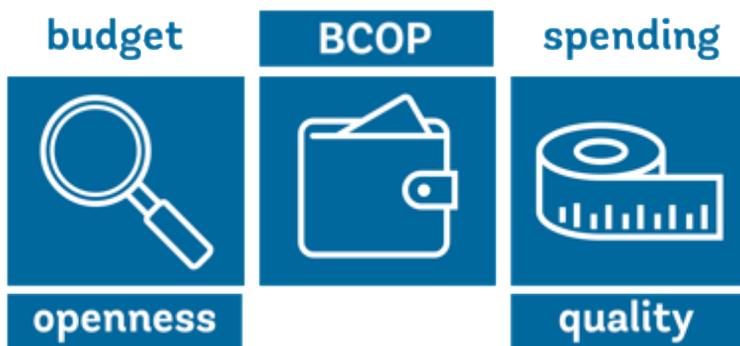




# ПАРТИЦИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ



Бюджетное сообщество REMPAL (БС)  
Рабочая группа по вопросам бюджетной грамотности и  
прозрачности бюджета (РГБГП)  
Краткое изложение обсуждения на видеоконференции  
12 ноября 2020 года

НОЯБРЬ 2020 ГОДА

Copyright © 2020 PEMPAL BCOP

Все права защищены. Никакие части настоящей публикации не могут воспроизводиться, передаваться или распространяться в какой-либо форме без предварительного письменного разрешения БС PEMPAL, за исключением некоммерческих видов использования, разрешенных законом об авторском праве. При любом видоизменении содержащихся в настоящей публикации руководящих указаний относительно соглашений о сотрудничестве требуется включение цитаты с указанием того, что использовалась настоящая публикация с видоизменениями. Контакт: [kmalafeeva@worldbank.org](mailto:kmalafeeva@worldbank.org)



**Бюджетное сообщество (БС)**

T: +7 495 745 70 00 ext. 2038 or +7 499 921 20 38

E: [BCOP@worldbank.org](mailto:BCOP@worldbank.org)

W: [www.pempal.org](http://www.pempal.org)

# Содержание

<b>ЧТО ТАКОЕ РЕМРАЛ, БС И РГБГП? .....</b>	<b>4</b>
<b>ВВОДНАЯ ЧАСТЬ.....</b>	<b>6</b>
<b>1. ОБЗОР ПРОЕКТА ПРОДУКТА ЗНАНИЙ «МЕХАНИЗМЫ, РЕКОМЕНДУЕМЫЕ МИНИСТЕРСТВАМ ФИНАНСОВ СТРАН РЕМРАЛ ДЛЯ СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ НА СУБНАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ И РАЗРАБОТКИ ИНИЦИАТИВ ПО ПАРТИСИПАТОРНОМУ БЮДЖЕТИРОВАНИЮ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ» .....</b>	<b>7</b>
<b>2. КОММЕНТАРИИ ЭКСПЕРТА ВСЕМИРНОГО БАНКА .....</b>	<b>16</b>
<b>3. «КРУГЛЫЙ СТОЛ» РГБГП: ОБСУЖДЕНИЕ, КОММЕНТАРИИ И СОГЛАСОВАННЫЕ ДАЛЬНЕЙШИЕ ДЕЙСТВИЯ .....</b>	<b>19</b>



## Что такое РЕМПАЛ, БС и РГБГП?

Сеть «Взаимное обучение и обмен опытом в сфере управления государственными финансами» (РЕМПАЛ) представляет собой многосторонние усилия, направленные на облегчение обмена профессиональным опытом и передачи знаний между специалистами-практиками по государственным финансам из стран региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА). Деятельность РЕМПАЛ организована в рамках трех тематических практикующих сообществ (ПС): 1) бюджетного сообщества (БС); 2) казначейского сообщества (КС); и 3) сообщества по внутреннему аудиту (СВА). Основные доноры и партнеры по развитию сети РЕМПАЛ – Государственный секретариат Швейцарии по экономическим вопросам (SECO), Министерство финансов Российской Федерации, Европейская комиссия (ЕК) и Всемирный банк (ВБ). Основная цель БС – оказание поддержки министерствам финансов стран-участниц сообщества в проведении реформ, направленных на повышение результативности расходов и подотчетности в сфере бюджета. Рабочая группа по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (РГБГП), функционирующая с 2015 года, изучает международный опыт в области бюджетной грамотности, открытости бюджета и его доступности для граждан, общественного участия и вовлечения населения в бюджетный процесс. В состав членов рабочей группы входят представители 18 из 21 страны-участницы БС, а именно: Албании, Армении, Азербайджана, Боснии и Герцеговины, Республики Беларусь, Хорватии, Казахстана, Косово, Кыргызской Республики, Молдовы, Северной Македонии, Румынии, Российской Федерации, Сербии, Таджикистана, Турции, Украины и Узбекистана.

После завершения в середине 2020 года работы над всеобъемлющим продуктом знаний, охватывающим широкую тему общественного участия ([Общественное участие в бюджетной политике и бюджетном процессе](#)), РГБГП перешла к разработке аналитических записок по узко определенным подтемам. Два таких документа будут подготовлены в 2021 ф.г.: 1) *Механизмы, рекомендуемые министерствам финансов стран РЕМПАЛ для содействия развитию партисипаторного бюджетирования на субнациональном уровне и разработки инициатив*

*по партисипаторному бюджетированию на национальном уровне и 2)  
Механизмы вовлечения детей / молодежи в процесс партисипаторного  
бюджетирования.*

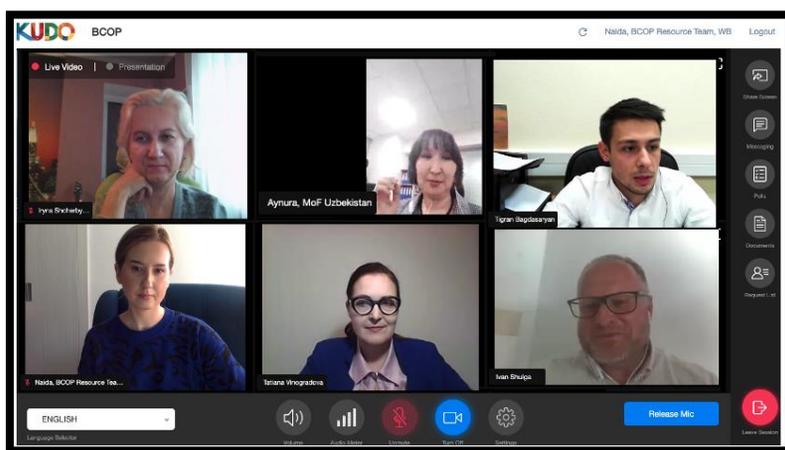
## Вводная часть

### Бюджетное сообщество РЕМПАЛ (БС) Рабочая группа по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (РГБГП)

**Семинар в формате видеоконференции, посвященный разработке продукта знаний (ПЗ) «Механизмы, рекомендуемые министерствам финансов стран РЕМПАЛ для содействия развитию партисипаторного бюджетирования на субнациональном уровне и разработки инициатив по партисипаторному бюджетированию на национальном уровне»**

12 ноября 2020 года

Краткое изложение



12 ноября РГБГП собралась на встречу с целью представления первого проекта продукта знаний «Механизмы, рекомендуемые министерствам финансов стран РЕМПАЛ для содействия развитию партисипаторного бюджетирования на субнациональном уровне и разработки инициатив по партисипаторному бюджетированию на национальном уровне». Встреча состоялась в режиме видеоконференции под председательством **Ирины Щербина, координатора ресурсной группы БС и старшего специалиста ВБ по государственному сектору**. Цели встречи были следующими: i) презентация первой версии продукта знаний РГБГП «Механизмы, рекомендуемые министерствам финансов стран РЕМПАЛ для содействия развитию партисипаторного бюджетирования на субнациональном уровне».

и разработки инициатив по партисипаторному бюджетированию на национальном уровне», а также ii) сбор отзывов и комментариев к проекту документа, с учетом которых он будет доработан. Тексты презентаций доступны на [сайте](#).

В своем вступительном слове председатель приветствовала участников и сообщила, что на видеоконференции присутствуют 23 участника, включая 15 представителей 9 стран-участниц БС (Азербайджан, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Косово, Россия, Турция, Украина и Узбекистан). Она **представила Татьяну Виноградову**, руководителя подготовки продукта знаний РГБГП и докладчика. Программа видеоконференции состояла из трех основных частей. Во время первой сессии г-жа Виноградова выступила с обзором проекта продукта знаний. На второй сессии Иван Шульга, старший специалист ВБ по социальной защите, высказал первоначальные комментарии по проекту документа и дал свои рекомендации. На последней сессии состоялся «круглый стол», в ходе которого участники задавали вопросы, возникшие у них в связи с презентациями, и высказывали замечания и предложения к проекту продукта знаний, которые будут учтены при окончательной доработке доклада.

## **1. Обзор проекта продукта знаний «Механизмы, рекомендуемые министерствам финансов стран РЕМПАЛ для содействия развитию партисипаторного бюджетирования на субнациональном уровне и разработки инициатив по партисипаторному бюджетированию на национальном уровне»**

На первой сессии видеоконференции был дан обзор первой версии ПЗ РГБГП. Г-жа Виноградова обрисовала в общих чертах четыре базовых компонента структуры продукта знаний: i) концептуальная основа партисипаторного бюджетирования (ПБ); ii) ПБ в странах РЕМПАЛ; iii) рекомендации для министерств финансов стран РЕМПАЛ по разработке механизмов ПБ на национальном уровне и содействию осуществлению ПБ на субнациональном уровне.

### **Концептуальная основа ПБ**

**ООН определяет партисипаторное бюджетирование как механизм или процесс, с помощью которого граждане принимают решения о направлениях использования всех или части доступных государственных средств; во всем мире ПБ признается передовой практикой участия общественности в управлении государством.** Притом что наилучшая практика бюджетирования обычно характерна для самых развитых стран, практика партисипаторного бюджетирования впервые была разработана в развивающемся мире, в частности в Бразилии. Согласно оценкам [Всемирного атласа партисипаторного бюджетирования за 2019 год](#), в мире зафиксировано свыше 11 000 примеров практики партисипаторного бюджетирования. ПБ используется для различных целей, в частности для укрепления демократических процессов и развития гражданского общества, повышения доверия граждан к органам власти, а также повышения общей прозрачности бюджета. ПБ служит инструментом просвещения граждан, наделения их возможностями и вовлечения в бюджетный процесс, а также повышения спроса в обществе на добросовестное управление. Хотя практика партисипаторного бюджетирования стала довольно распространенной, она все еще считается инновационной, и при этом одной из самых успешных демократических и социальных инноваций последних десятилетий с потенциалом расширения и тиражирования. Партисипаторное бюджетирование также является инструментом, способствующим достижению Целей в области устойчивого развития (ЦУР). Как недавно отмечалось на [Всемирном форуме городов в рамках Программы ООН по населенным пунктам \(ООН-Хабитат\)](#), партисипаторное бюджетирование может вносить вклад в достижение 7 из 17 ЦУР, оказывая сквозное действие. Прежде всего, процессы ПБ могут способствовать достижению ЦУР-16, которая определяется как содействие построению миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и инклюзивных институтов на всех уровнях. При разработке и реализации механизмов партисипаторного бюджетирования страны создают собственные версии ПБ, однако, как правило, все инициативы в большей или меньшей степени следуют модели, впервые внедренной в Порту-Алегри (Бразилия) в 1989-2004 годах. Обычно процесс ПБ имеет годовой характер и осуществляется раундами, которые включают в себя проведение серии собраний на протяжении года, образуя цикл, состоящий из 5 основных этапов. На иллюстрации 1 показаны основные этапы процесса ПБ – от разработки до реализации.

## Иллюстрация 1. Элементы процесса партисипаторного бюджетирования



### ТРАДИЦИОННЫЙ ЦИКЛ ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

1. **Разработка процесса.** Координационный комитет, представляющий сообщество, разрабатывает правила в сотрудничестве с представителями государственных органов с целью обеспечения открытости процесса и его соответствия местным нуждам.
2. **Коллективное обсуждение идей.** В рамках встреч и с помощью онлайн-инструментов жители обмениваются идеями проектов и обсуждают их. Это позволяет привлечь более широкие слои населения для обеспечения их участия в принятии соответствующих решений.
3. **Разработка предложений.** Волонтеры, обычно называемые бюджетными уполномоченными, составляют на основе идей реальные предложения, которые рассматриваются экспертами.
4. **Голосование.** Жители участвуют в голосовании для распределения имеющихся бюджетных средств между предложениями. Это обеспечивает непосредственное демократичное участие в будущем сообщества.
5. **Финансирование выигравших проектов.** Государственные органы осуществляют реализацию выигравших проектов. Государственные органы и жители следят за ходом выполнения.

Проект партисипаторного бюджетирования  
<https://www.participatorybudgeting.org>

5

### ПБ в странах РЕМПАЛ

Согласно информации, собранной с помощью мини-опроса, проведенного РГБГП в октябре 2020 года, а также других аналитических исследований, инициативы по внедрению партисипаторного бюджетирования реализованы в нескольких странах РЕМПАЛ. В их числе: Армения, Болгария, Хорватия, Грузия, Казахстан, Молдова, Румыния, Российская Федерация, Турция (муниципалитет Чанаккале), Украина и Узбекистан. Особого упоминания заслуживают примеры России и Украины, которые были освещены в ходе встречи. В обеих странах правительство национального уровня участвует в продвижении и финансировании инициатив ПБ на субнациональном уровне. Известных примеров реализации проектов ПБ на национальном уровне среди стран РЕМПАЛ нет. В действительности, в мире известно только о двух примерах таких инициатив - в Португалии и Южной Корее (см. врезку 1).

**Врезка 1. Примеры инициатив по партисипаторному бюджетированию на уровне национального правительства**

Португалия в 2017 году реализовала три небольшие программы – одна из них была общей, вторая предназначалась для молодежи, а третья для школ. Направления расходов, включенные в эти программы национального уровня, охватывали расходы на культуру, науку, образование и обучение взрослого населения, сельское хозяйство, систему правосудия и государственное управление. Процесс продвижения партисипаторного бюджетирования национальным правительством включал в себя компонент активных мероприятий по популяризации такой практики.

В Южной Корее национальное правительство запустило инициативу ПБ на национальном уровне в 2018 году. С помощью этого механизма граждане могут вносить предложения о реализации проектов в электронной форме, по почте или в очном порядке. Линейные министерства рассматривают поступившие предложения и подают список предложенных проектов в национальный комитет по партисипаторному бюджетированию (комитет по НПБ), который проводит обсуждение предложений для дальнейшего отбора. В 2020 году на конкурс проектов партисипаторного бюджетирования гражданами было подано 1399 заявок, из которых 38 проектов были отобраны для реализации. Из отобранных проектов 23 проекта общей стоимостью 46,6 млн. долл. США касались загрязнения среды, общественной безопасности, занятости населения и охраны окружающей среды, а 15 проектов общей стоимостью 46,4 млн. долл. США были направлены на поддержку социально уязвимых групп, людей с инвалидностью, женщин, военнослужащих, детей и подростков. В Южной Корее процесс партисипаторного бюджетирования на национальном уровне организован и ведется Министерством экономики и финансов (МЭФ). Для этой цели министерство создало новое подразделение, которое отвечает исключительно за управление процессом ПБ на национальном уровне. В процессе также участвуют все линейные министерства. Экспертный совет, состоящий из 68 экспертов, выдвинутых линейными министерствами, оказывает содействие министерствам в анализе и отборе предложений, а также комитету по НПБ в процессе обсуждения предложений, поданных в комитет линейными министерствами. Сроки этого процесса в Южной Корее совпадают с графиком формирования бюджета правительства (т.е. бюджетного предложения, которое составляется и одобряется правительством и представляется в парламент). Граждане подают свои проектные предложения до апреля. В апреле-мае профильные министерства рассматривают поступившие предложения (проводят отбор). В июне-июле комитет по НПБ рассматривает проектные предложения, одобренные линейными министерствами. Июль отводится для определения приоритетности – приоритетность определяется на основе равного распределения долей (50/50) между голосами, отданными комитетом по НПБ, и голосами граждан, поданными онлайн. В августе МЭФ включает отобранные проекты в бюджетное предложение правительства. В 2019 году правительство Южной Кореи предложило сделать национальный процесс партисипаторного бюджетирования более инклюзивным – в состав комитета по НПБ были включены 50 представителей социально незащищенных групп (всего в комитете 400 членов).

Источники: Dias, N., ed. (2018). [Hope for Democracy 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide](#). Epepeia Records, Oficina; [14th "Best Practice in Citizens' Participation"](#)

[Award](#), Международная обсерватория партиципаторной демократии //The International Observatory on Participatory Democracy (IOPD); [Презентация отдела ПБ Министерства экономики и финансов Южной Кореи](#)

## **Рекомендации по разработке инициатив ПБ**

До рассмотрения рекомендаций г-жа **Виноградова** поделилась идеями о **разработке инициатив по партисипаторному бюджетированию**, следуя перечню вопросов, представленных на иллюстрации 2.

Цель. Разработка всего процесса (определение модели, процедуры, сроков и инфраструктуры) определяется поставленной целью партисипаторного бюджетирования. Процедуры партисипаторного бюджетирования зависят от основной цели правительств - т.е. от того, желает ли правительство, прежде всего, повысить доверие населения к власти, сосредоточиться на эффективности предоставления государственных услуг, повысить прозрачность бюджета или же вовлечь обездоленные и традиционно маргинализированные слои населения.

Масштаб. Планируемый масштаб ПБ определяет вид инициативы, объемы финансирования и охват (т.е. будет ли ПБ связано с одним конкретным сектором, например, с культурой, охраной окружающей среды, образованием, региональным развитием, или же с несколькими секторами).

Доступ / возможность участия. Вопрос о возможности участия определяет целевые группы граждан в зависимости от территории, на которой осуществляется та или иная инициатива ПБ. Например, если, с одной стороны, инициатива планируется на уровне муниципалитета, должны быть приняты меры для охвата и вовлечения жителей всего муниципалитета. С другой стороны, если речь идет об инициативе ПБ национального уровня, целевой группой являются все граждане, проживающие на территории страны. При этом следует отметить, что должен быть реализован принцип всеобщего охвата с созданием специальных возможностей для групп населения, недостаточно вовлеченных в жизнь общества (мигрантов, социально отчужденных групп, людей с инвалидностью и т.д.).

Этап, на котором вовлекаются граждане. Четвертый вопрос определяет этап(ы) вовлечения граждан с точки зрения бюджетного цикла. Это может быть этап формирования бюджета (как в Южной Кореи), этап исполнения бюджета или оба эти этапы. Граждане могут также участвовать в мониторинге и оценке реализации проектов.

Способ вовлечения граждан. Наконец, пятый вопрос касается способа вовлечения граждан. Эксперты сходятся во мнении, что наилучшей формой партисипаторного бюджетирования является консультативный процесс, в ходе которого участники рассматривают и обсуждают преимущества различных предложений до проведения голосования. Предложения могут подаваться и обсуждаться через онлайн-платформы, и этот процесс может дополняться прямым участием в общих собраниях жителей. Косвенное участие (через делегатов или представителей) менее распространено в партисипаторном бюджетировании.

**Далее г-жа Виноградова предложила применять к партисипаторному бюджетированию экосистемный подход.** В основе экосистемного подхода лежит биологическая метафора, применяемая в экономических исследованиях и исследовании систем управления. Особенно широко эта концепция используется в исследованиях инноваций вследствие ассоциации экосистем с устойчивостью и из-за стремления использовать присущие природным экосистемам свойства самоорганизации. Этот подход в последнее время использовался, в частности в ОЭСР, в качестве теоретического метода масштабирования социальных инноваций. Поскольку партисипаторное бюджетирование можно рассматривать как социальную инновацию, экосистемный подход можно применять и здесь. Он позволяет сгруппировать различные механизмы и проанализировать их системным образом. Применяя этот подход к партисипаторному бюджетированию в качестве управленческой модели, правительства могут создать рамочную основу, структурированную вокруг следующих шести системно связанных элементов: i) информирование и поддержка общественности; ii) законодательная база и регулирование; iii) источники финансирования; iv) человеческий капитал; v) инфраструктура; vi) мониторинг и оценка.

## Иллюстрация 2. Общие вопросы, касающиеся разработки механизма партисипаторного бюджетирования



### ОБЩИЕ ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ РАЗРАБОТКИ МЕХАНИЗМ ПБ

1. **Какую цель ставят перед собой правительства?** (в институциональной, экономической и социальной сфере, а также в сфере государственного управления?)
2. **Каков масштаб процесса ПБ?** (Например, выделение небольших грантов на реализацию проектов граждан или определение бюджетных приоритетов? Это связано с конкретной темой или любимыми сферами?)
3. **Как будет обеспечено предоставление гражданам страны возможностей для участия в процессе ПБ без ограничений?**
4. **На каком этапе будет привлечено население?** (подготовка процедуры, определение бюджетных приоритетов или идей для проектов, реализация, мониторинг?)
5. **Каков способ участия?** (обсуждения офлайн, онлайн и с использованием средств обоих видов)

10

После рассмотрения теоретических соображений участники перешли к обсуждению предварительных рекомендаций для рассмотрения министерствами финансов при разработке инициатив партисипаторного бюджетирования на национальном уровне и содействии внедрению ПБ на субнациональном уровне. Основные рекомендации включали следующее: i) признание связи между ПБ и укреплением доверия граждан к власти и повышением эффективности предоставления государственных услуг; ii) определение конкретных целей, которые правительство намеревается достичь с помощью механизма ПБ на национальном уровне, исходя из специфических потребностей страны, и, соответственно, одобрение комплексного подхода к разработке ПБ; а также iii) признание необходимости создания возможностей для участия в ПБ всех граждан страны без ограничений, в том числе маргинализированных и недостаточно представленных групп населения. Дополнительные рекомендации по повышению осведомленности населения и оказания ему поддержки на национальном уровне касаются разработки стратегии повышения информированности; координации действий по стратегической коммуникации и работе с общественностью; создания национального портала ПБ; организации общественных мероприятий и выставок; публикации и распространения материалов; популяризации ПБ через СМИ;

прямой коммуникации с целевыми группами для вовлечения их в инфраструктуру ПБ; а также использования основных инструментов связей с общественностью для распространения информации о запуске инициативы ПБ. Докладчик рекомендовала разрабатывать нормативно-правовую базу для интеграции ПБ в бюджетный процесс и поощрять включение ПБ в планы деятельности линейных министерств. Что касается финансирования инициатив ПБ, в национальном бюджете в рамках ассигнований линейным министерствам должны быть предусмотрены целевые средства на осуществление партисипаторного бюджетирования; при этом должны учитываться потенциальные объемы софинансирования из бюджетов разных уровней или со стороны граждан, частного сектора, международных институтов развития и/или НПО. Кадровый потенциал для реализации инициатив ПБ следует укреплять посредством изучения лучших примеров мировой практики, организации обучения государственных служащих конкретным техническим навыкам (вовлечение граждан, модерация общественных мероприятий, экспертиза проектов, процедуры ПБ), разработки инструментария электронного обучения, а также оказания методологического и технического содействия в реализации инициатив, имеющих отраслевую специфику. На национальном уровне должна быть создана специальная инфраструктура для планирования и осуществления партисипаторного бюджетирования. Возможны такие варианты: центральный офис по партисипаторному бюджетированию (функционирующий как ресурсный центр, отвечающий за развитие потенциала и оказание технического содействия, ведение мониторинга и представление отчетности в министерство финансов о результатах реализации общей программы ПБ); национальный рабочий комитет по партисипаторному бюджетированию (включающий представителей линейных министерств и бюджетных ведомств); постоянная экспертная группа (включающая экспертов по мониторингу, оценке проектов, разработке стратегий, процедурам ПБ, а также по разработке нормативно-правовой базы и методических руководств по ПБ). Дополнительно могут быть созданы такие органы, как национальный совет по партисипаторному бюджетированию, внутренние министерские рабочие группы, отраслевые советы, а также сеть исследовательских центров, групп гражданского общества, практиков и экспертов. Перечисленные элементы инфраструктуры не являются обязательными, а их состав должен определяться в зависимости от масштабов конкретной программы ПБ. Например, если делается акцент на вовлечение недостаточно представленных, маргинализированных или социально уязвимых групп населения, может быть создана специальная экспертная рабочая группа. Наконец, отмечалась важность мониторинга и оценки инициатив ПБ с

помощью показателей эффективности и оценки оказываемого воздействия.

**Сформулированы дополнительные рекомендации национальным министерствам финансов по оказанию содействия внедрению партисипаторного бюджетирования на субнациональном уровне.** Что касается осведомленности и поддержки общественности, национальные министерства финансов могут стимулировать субнациональные правительства к повышению осведомленности и оказанию поддержки населению при осуществлении ПБ на субнациональном уровне за счет реализации собственных стратегий по информированию граждан, создания порталов и использования других инструментов. Поддержка со стороны министерства финансов может предусматривать создание специальной страницы на общенациональном портале, участие в общественных мероприятиях субнационального уровня, опубликование и распространение материалов, а также продвижение практики ПБ на субнациональном уровне через национальные СМИ. Министерством финансов национального уровня рекомендуется разрабатывать стандарты или методические руководства по реализации субнациональных инициатив ПБ, а также оказывать содействие в формировании регуляторной базы на субнациональном уровне. Можно также определить варианты выделения средств из субнациональных бюджетов на цели партисипаторного бюджетирования. Что касается развития человеческого потенциала, на субнациональном уровне могут проводиться мероприятия, аналогичные тем, что проводятся на национальном уровне. Следует поддерживать создание на субнациональном уровне инфраструктуры для планирования и осуществления ПБ аналогично тому, как отмечалось выше для национального уровня. Наконец, что касается мониторинга и оценки инициатив ПБ на субнациональном уровне, необходимо разработать общую методологию для оценки качества инициатив ПБ с определением показателей, механизмов оценки и прозрачных форм отчетности. Если национальное министерство финансов осуществляет программу развития партисипаторного бюджетирования и расходует на нее государственные средства, рекомендуется создать единую национальную систему мониторинга, в которой будут объединяться данные, поступающие от всех субнациональных единиц.

## 2. Комментарии эксперта Всемирного банка

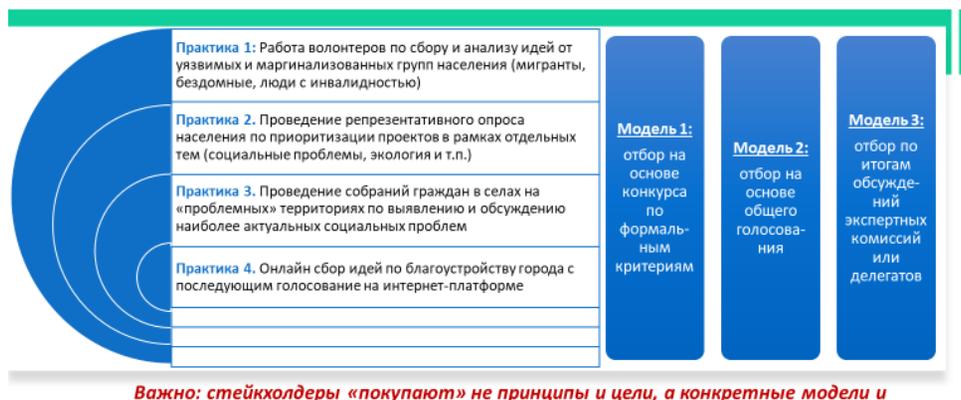
Иван Шульга, старший специалист ВБ по социальной защите, выступил с комментариями, отметив, что первая версия продукта знаний представляет собой основательную работу с большим объемом полезной информации. В своей презентации он комментировал подготовленный документ с точки зрения специалиста-практика и остановился на тех частях, которые предложил добавить к проекту продукта знаний, в том числе для того, чтобы он содержал убедительные аргументы относительно введения ПБ для высокопоставленных лиц, отвечающих за принятие решений, которые, как правило, скептически относятся к подобным инициативам. Презентация состояла из четырех основных частей: i) факторы, которые следует учитывать в стратегии продвижения партисипаторного бюджетирования; ii) приоритизация и последовательность применения инструментов ПБ; iii) отдельные аспекты реализации ПБ; iv) предлагаемая дальнейшая работа.

**В продукте знаний должно быть четко сформулировано, почему продвигается партисипаторное бюджетирование, и какая именно модель ПБ продвигается или разрабатывается.** Существует много разных вариаций ПБ, и важно разъяснить и разграничить их различные варианты, а также систематизировать и четко описать реализацию всех существующих подходов и моделей в продукте знаний, чтобы обеспечить практическую полезность документа для стран РЕМПАЛ. На иллюстрации 3 показано несколько примеров разных вариантов ПБ, практикуемых в США, Южной Корее, России и Армении. Их круг широк – от прямого сбора идей в целевых маргинализированных группах, проведения опросов с целью приоритизации проектов в целевых секторах расходов, проведения собраний граждан для выявления проектов до сбора предложений в онлайн-формате по крупным городским проектам. Эти подходы отличаются друг от друга не только концептуально, но и в техническом отношении и с точки зрения процессов, используемых для отбора проектов и голосования. В то же время следует учитывать различные виды мотивации введения партисипаторного бюджетирования. Например, в России в инициативах ПБ участвовали различные уровни государственного управления, и первичная мотивация на разных уровнях была разной. Министерство финансов может стремиться вовлекать население в обсуждение бюджетных вопросов; губернаторы регионов могут быть заинтересованы в повышении доверия граждан к власти; а на местном уровне мэр может захотеть воспользоваться возможностью получения дополнительного финансирования из

вышестоящих бюджетов, в которых выделяются средства на цели ПБ, и/или может стремиться к укреплению гражданского общества с помощью таких инициатив. Усиление социальной интеграции и инклюзии тоже может быть мотивом к введению ПБ. В России инициативы ПБ формировались в рамках реформы системы местного самоуправления. Поэтому важно продемонстрировать разные выгоды от партисипаторного бюджетирования для разных заинтересованных сторон, поскольку ПБ может быть нацелено на вовлечение конкретных групп населения.

### Иллюстрация 3. Примеры различных моделей партисипаторного бюджетирования

## Разнообразии практик и моделей ПБ



**Еще один важный элемент, который необходимо учитывать в дизайне ПБ, - издержки на его сопровождение.** Если тщательно не просчитать затраты на реализацию ПБ, существует риск, что оно превратится в мероприятие «ради галочки». Важно с самого начала определить потребности в финансировании и его источники, а также определить органы-исполнители. Необходимо запланировать затраты на осуществление следующих процессов: разработка дизайна/методологии и пересмотр их после каждого цикла; планирование и осуществление информационной кампании; организация и проведение семинаров и тренингов для различных групп участников; подготовка и модерация обсуждений; проведение технического анализа предложений; мониторинг и анализ результатов и т.д.

**Крайне важным является продвижение практики партисипаторного бюджетирования, и в продукте знаний должна быть определена приоритетность использования различных подходов.** На иллюстрации 4 представлены различные элементы/стадии продвижения ПБ. Г-н Шульга подробно рассказал о модели, использованной в России, где в рамках сотрудничества министерства финансов с проектной группой ВБ была образована мобильная группа из пяти человек, которая в течение двух лет ездила по всей стране в целях продвижения ПБ, консультирования и разработки модели ПБ. Члены этой команды непосредственно общались с сотнями чиновников в каждом населенном пункте - как на региональном, так и на муниципальном уровне. Была разработана специальная модель, и всем субнациональным единицам была предоставлена стандартная форма и стандартный набор регулятивных документов для использования при разработке и реализации инициатив ПБ. После этого раунда агитационных визитов примерно две трети российских регионов решили опробовать практику партисипаторного бюджетирования. После этапа агитации были проведены информационные кампании, в рамках которых предоставлялись конкретные консультационные услуги по разработке и реализации ПБ. Наконец, после нескольких лет накопления опыта была сформирована и распространена по всей стране широкая сеть заинтересованных лиц с созданием специального портала. Еще один пример, представленный на встрече, – Португалия, где был реализован другой подход к продвижению ПБ. В Португалии использовали подход «снизу вверх»: муниципалитеты, которые первыми провели экспериментальную апробацию ПБ, объединили свои усилия для мотивации и вовлечения остальных муниципалитетов. Этот подход может быть неприемлемым для стран РЕМПАЛ, поскольку он занимает слишком много времени. Реализация в Португалии национальной программы по развитию партисипаторного бюджетирования также способствовала продвижению практики ПБ в масштабах всей страны (в том числе благодаря кампании, в ходе которой агитационный автобус ездил по всей стране с активным освещением этой кампании в СМИ). Однако необходимо отметить, что в Португалии эта кампания проводилась после того, как на субнациональном уровне уже были реализованы сотни инициатив ПБ. В Шотландии национальное правительство мотивировало субъекты субнационального уровня к введению ПБ посредством предоставления первоначального софинансирования в размере 50%; такую большую долю софинансирования, возможно, не удастся поддерживать в течение длительного времени, однако эта мера может быть полезной, чтобы придать импульс на первом этапе. В целом, важно найти баланс между мотивационными инструментами и ролями различных уровней государственного управления и попытаться обеспечить естественный

процесс разработки инициатив.

#### Иллюстрация 4. Инструменты продвижения партисипаторного бюджетирования: приоритизация и последовательность

### Инструменты продвижения ПБ: приоритизация и последовательность



*Параллельно формируется инфраструктура ПБ*

**Важно учитывать определенные аспекты, связанные с реализацией инициатив по внедрению партисипаторного бюджетирования.** Что касается законодательства, то утверждать, что принятие на начальном этапе национальных / региональных законодательных актов, регламентирующих осуществление ПБ на местном уровне, будет приемлемым или достаточным, - значит чрезмерно упрощать ситуацию. Такое законодательство нельзя просто скопировать у другой страны, поскольку оно должно учитывать специфические обстоятельства каждой страны, ее потенциал, структуру государственного устройства, выбранную модель ПБ, а также мотивацию внедрения ПБ. Самое главное, состояние и понимание партисипаторного бюджетирования на местах должны быть достаточно зрелыми. В России соответствующее законодательство было разработано только 12 лет спустя после реализации первой инициативы ПБ. Это можно делать только после того, как процесс пройдет тщательную апробацию на местах, и используемая терминология станет привычной. Кроме того, важным элементом является общественный контроль, а формирование соответствующих структур требует времени. Также важно предусмотреть достаточную гибкость в законодательстве, чтобы каждый исполнительный орган мог выбрать наиболее приемлемую модель. Еще один важный элемент – софинансирование. В России инициативное бюджетирование впервые начали практиковать в очень отдаленных регионах с целью решения базовых социально-экономических проблем, испытываемых самими уязвимыми группами населения. Добровольное

софинансирование со стороны местного населения сыграло важную роль в качестве критерия при определении приоритетности проблем, которые планировалось решать с помощью проектов с общественным участием. Важно отметить, что софинансирование местным населением не было обязательным, и его суммы были относительно невелики. В дальнейшем элемент софинансирования был исключен из многих российских практик инициативного бюджетирования. При этом был вынесен общий урок: если софинансирование не предусматривается с самого начала, его трудно ввести на последующих этапах; а если оно практикуется на начальном этапе, в дальнейшем отменить его довольно просто. Что касается инициатив ПБ на национальном уровне, следует тщательно рассмотреть вопрос о том, какой подход - в направлении «сверху вниз» или «снизу вверх» - будет более приемлемым в каждой отдельной стране. При этом практика партисипаторного бюджетирования на национальном уровне в любом случае может сыграть большую роль в повышении осведомленности населения/кампании по связям с общественностью. Наконец, в партисипаторном бюджетировании обычно используется такой элемент, как школьное ПБ. Это относительно недорогая и эффективная инвестиция в ПБ, которая преимущественно сосредоточена на уровне средней школы.

**Завершая свою презентацию, г-н Шульга отметил, что продукт знаний может стать превосходным мотивационным инструментом для того, чтобы узнать больше о бюджетировании с участием граждан.** Далее он повторил, что в качестве следующего шага при подготовке новой версии продукта знаний следует сосредоточиться на вопросах практической реализации и систематизации моделей партисипаторного бюджетирования. Можно также разработать инструментарий для построения различных специальных моделей ПБ, с определением временных рамок и последовательности мероприятий по продвижению ПБ на основе общего рамочного подхода. Опираясь на такой подход, страны РЕМПАЛ могут выбрать приемлемые для них варианты, включая пакеты методологических материалов. Наконец, в перспективе РГБГП может организовать информационные семинары/тренинги по конкретным темам, а также потенциальные ознакомительные визиты, например, в Россию, где накоплен богатый опыт в области инициативного бюджетирования.

### 3. «Круглый стол» РГБГП: обсуждение, комментарии, согласованные дальнейшие действия

На финальной сессии видеоконференции состоялось обсуждение в формате «круглого стола», в ходе которого присутствовавшие представители стран-участниц и члены ресурсной группы задавали вопросы докладчикам, комментировали презентации, а также высказывали предложения по подготовке следующей версии продукта знаний.

**Участники встречи обстоятельно обсудили последние события в области инициативного бюджетирования в России.** Представитель Минфина России рассказал о том, что недавно принятые в России федеральные законы о «народном» бюджетировании, среди прочего, позволяют органам местного самоуправления осуществлять более широкие проекты инициативного бюджетирования, а также укрепляют механизмы отчетности об использовании средств софинансирования, предоставленных из бюджетов вышестоящего уровня. Притом что субнациональные органы власти и управления всегда отчитывались о результатах своих программ инициативного бюджетирования, в соответствии с новым законодательством Минфин России получает более точные данные как в отношении финансовой, так и бухгалтерской отчетности. Кроме того, инициативное бюджетирование также учитывается при мониторинге эффективности реализации конкретных проектов с помощью механизма, действующего в рамках системы бюджетирования, ориентированного на результат. Минфин России также работает над введением программы инициативного бюджетирования на национальном уровне и рассматривает возможность более широкого распространения практики за счет включения механизмов ИБ в национальные проекты в рамках общего процесса бюджетного планирования. В качестве первого шага в инициативу планируется включить проекты «Комфортная городская среда». Предполагается, что граждан будут вовлекать с помощью процесса инициативного бюджетирования на этапе отбора проектов путем голосования.

**Участники также обсудили различия между партисипаторным бюджетированием на национальном и субнациональном уровне.** Отмечалось, что различия не вполне ясны, учитывая что презентации были в основном сосредоточены на национальном уровне с точки зрения софинансирования инициатив на субнациональном уровне. Докладчик Татьяна Виноградова, отметила, что на настоящий момент примеры осуществления ПБ на национальном уровне выявлены только в Португалии

и Южной Кореи; а в других случаях, например, на Украине, ПБ практикуется на субнациональном уровне, хотя национальное правительство играет определенную роль в софинансировании и продвижении инициатив ПБ. Г-н Шульга пояснил, что ПБ на национальном и субнациональном уровне сильно различаются. На национальном уровне обычно выбирается отдельное направление расходов, и к нему применяются некоторые элементы партисипаторного бюджетирования. Например, в таких сферах, как культура, дорожное строительство или общественная безопасность, граждане голосуют при определении приоритетности проектов. Кроме того, национальное правительство играет определенную роль в продвижении практики ПБ в масштабах всей страны. Председатель заседания добавила, что важным элементом внедрения и продвижения ПБ на национальном уровне может быть мотивация повышения доверия граждан к центральному правительству.

#### **Участники из Узбекистана и Хорватии предоставили информацию об осуществлении партисипаторного бюджетирования в своих странах.**

Представитель Минфина Узбекистана с похвалой отозвался о российском опыте, которым Минфин России поделился с узбекскими коллегами во время ранее состоявшегося ознакомительного визита. Знания, приобретенные в результате этого обмена опытом, использовались при продвижении практики ПБ в Узбекистане. В Хорватии уже в течение нескольких лет в некоторых передовых городах/муниципалитетах реализуются инновационные инициативы по обеспечению общественного участия, включающие конкретные практики партисипаторного бюджетирования.<sup>1</sup> В последнее время в стране отмечается рост количества субнациональных органов, реализующих инициативы ПБ, а также повышение осведомленности и заинтересованности граждан. Как представляется, в стране действует подход в направлении «снизу вверх»: некоторые самые активные субнациональные органы работают над внесением изменений в законодательство о местном самоуправлении для регламентации механизмов общественного участия, в том числе механизмов ПБ.

**Участники из стран-членов РЕМПАЛ и члены ресурсной группы высказали дополнительные предложения по внесению дополнений и коррективов в ПЗ РГБГП.** В том числе говорилось о необходимости включения примеров практики и методологических основ, а также подробного описания систем, функционирующих в странах с передовой

---

<sup>1</sup> Примеры хорватской практики были представлены странам-участницам РГБГП в 2015 году, а также в презентации, с которой Хорватия выступила в 2019 году.

практикой, включая ссылки на их электронные ресурсы. Г-н Шульга отметил, что в мире функционирует активное сообщество экспертов по партисипаторному бюджетированию, и можно привести ссылки на их ресурсы, а также на ресурсы, созданные в рамках инициатив [People Powered Hub](#), [Participatory Budgeting Project](#) и [Participatory Budgeting Observatory](#), и на тематические группы в социальных сетях. Также было предложено пригласить представителей стран с самой передовой практикой выступить перед РГБГП с презентацией своего опыта в следующем году.

### **Выводы и рекомендации по итогам встречи:**

- Доработать проект доклада с учетом комментариев, прозвучавших в ходе состоявшегося обсуждения, а также дополнительных письменных комментариев от ресурсной группы и г-на Шульги.
- Следующая версия документа должна быть в большей степени ориентирована на практические аспекты и сосредоточена на вопросах разработки и внедрения партисипаторного бюджетирования с включением конкретных советов относительно роли национальных министерств финансов.
- Анализ имеющейся информации должен быть переориентирован на определение ключевых критериев успеха; приоритизацию и систематизацию различных подходов и моделей ПБ; а также определение последовательности этапов разработки и практической реализации.
- Следует включить анализ рисков, а также обзор имеющихся инструментов с четким указанием того, что должно быть в центре внимания на национальном уровне в сравнении с субнациональным уровнем с точки зрения как продвижения, так и внедрения партисипаторного бюджетирования.
- Важно определить роли и процессы (КТО и КАК), а также предложить конкретные шаблоны и стандартизированные инструменты, варианты законодательного закрепления и регулирования при использовании различных видов моделей ПБ.
- Следует также рассмотреть вопросы интеграции механизмов ПБ в другие инструменты бюджетирования, в частности программное бюджетирование и бюджетирование, ориентированное на результат, а также оценки издержек, связанных с внедрением ПБ.
- Рассмотреть возможность организации потенциального визита /

мероприятия для ознакомления стран РЕМПАЛ с опытом осуществления инициативного бюджетирования в России.

- Представители Минфина России предоставят РГБГП для ознакомления готовящийся отчет о реализации проектов инициативного бюджетирования на муниципальном уровне в России после завершения подготовки отчета.

До закрытия заседания председатель Ирина Щербина поблагодарила г-жу Виноградову за собранную и представленную на встрече подробную информацию, которая послужила прекрасной основой для обсуждения. Председатель также выразила благодарность Ивану Шульге за превосходные комментарии и предложения.

Следующая версия отчета будет рассмотрена ресурсной группой и г-ном Шульгой и направлена членам РГБГП для комментариев. Ресурсная группа рассмотрит необходимость и дату проведения дополнительной виртуальной встречи для представления следующей версии продукта знаний до его окончательной доработки и уведомит членов РГБГП о принятых решениях.

*Настоящий отчет о мероприятии подготовлен PEMPAL и доступен на английском, русском и боснийском-сербском-хорватском языках. За разрешением на использование, воспроизведение или перевод настоящего отчета или содержащейся в нем информации на другие языки обращайтесь к руководителю проекта Арману Ватяну по электронной почте [avatyanyan@worldbank.org](mailto:avatyanyan@worldbank.org). Вопросы технического характера можно направлять Найдзе Чаршимамович Вукотич ([naidacar@gmail.com](mailto:naidacar@gmail.com)) и Ирине Щербина ([ishcherbyna@worldbank.org](mailto:ishcherbyna@worldbank.org)). С дополнительной информацией о PEMPAL, БС и РГБГП можно ознакомиться на сайте программы [www.pempal.org](http://www.pempal.org).*



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,  
Education and Research EAER  
**State Secretariat for Economic Affairs SECO**



**THE WORLD BANK**  
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP



MINISTRY OF FINANCE  
OF THE RUSSIAN FEDERATION



European Union