

ПАРТИЦИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ

Механизмы участия общественности
для использования национальными
министерствами финансов

Декабрь 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 изменении содержащихся в настоящей публикации рекомендаций относительно соглашений о сотрудничестве требуется ссылка с указанием того, что использовалась настоящая публикация с видоизменениями. Контакт: kmalafeeva@worldbank.org

Значки © Smashicons, Freepik, srip и catkuro / Flaticon. Используются с разрешения Smashicons, Freepik, srip и catkuro / Flaticon. Для повторного использования требуется дальнейшее разрешение.

PEMPAL

СЕКРЕТАРИАТ PEMPAL

Б. Молчановка, д. 36/1
Г. Москва, 121069, Российская Федерация
Т: +7 495 745 70 00

www.pempal.org



Бюджетное сообщество (БС)

Т: +7 495 745 70 00 доб. 2038

Т: +7 499 921 20 38

И: BCOP@pempal.org

Содержание

Выражение признательности	1
Предисловие	2
Аббревиатуры	3
Резюме	4
Краткие выводы в отношении партисипаторного бюджетирования.....	4
Рекомендации.....	6
РАЗДЕЛ 1. ПАРТИСИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ: ОБЩИЙ ОБЗОР	8
Определение понятия «партисипаторное бюджетирование»	9
Сравнение партисипаторного бюджетирования с другими формами общественного участия в бюджетном процессе.....	9
Партисипаторное бюджетирование как успешная инновация.....	11
Партисипаторное бюджетирование и цели в области устойчивого развития.....	12
РАЗДЕЛ 2. ПАРТИСИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ РЕМПАЛ	15
Армения.....	16
Болгария.....	16
Хорватия.....	17
Грузия.....	18
Казахстан.....	18
Молдова.....	19
Румыния.....	20
Россия.....	20
Турция (Муниципалитет Чанаккале).....	22
Украина.....	22
Узбекистан.....	24

РАЗДЕЛ 3. МЕТОДЫ, РЕКОМЕНДУЕМЫЕ МИНИСТЕРСТВАМ ФИНАНСОВ ДЛЯ ВНЕДРЕНИЯ И МАСШТАБИРОВАНИЯ ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ.....	26
Обоснование внедрения ПБ правительством	27
Ключевые критерии успеха.....	27
Предпосылки успеха.....	31
Факторы риска и способы их снижения.....	31
Систематизация моделей партисипаторного бюджетирования.....	35
Практическое внедрение партисипаторного бюджетирования: шесть этапов цикла.....	39
Разработка инициатив партисипаторного бюджетирования на национальном уровне.....	43
Рамочные вопросы для разработки и планирования	46
Масштабирование модели партисипаторного бюджетирования	47
РАЗДЕЛ 4. РЕКОМЕНДАЦИИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ	55
Список использованной литературы.....	61

Выражение признательности

Данный «продукт знаний» (ПЗ) был подготовлен Рабочей группой по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (РГБГП) Бюджетного сообщества (БС), действующего в составе сети *«Взаимное обучение и обмен опытом в управлении государственными финансами»* (РЕМПАЛ).

Подготовку «продукта знаний» курировали руководитель РГБГП Марина Тихонович (Минфин Беларуси) и её со-руководитель Айнур Бакайбаева (Минфин Узбекистана). В работе над документом участвовали представители 17 стран-членов БС: Албании, Армении, Азербайджана, Беларуси, Боснии и Герцеговины, Болгарии, Хорватии, Грузии, Казахстана, Косово, Молдовы, Румынии, Российской Федерации, Таджикистана, Турции, Украины и Узбекистана.

Поддержку РГБГП оказывала Ресурсная группа БС, в которую вошли Ирина Щербина, координатор Ресурсной группы БС, Татьяна Виноградова, консультант БС, и Наида Чарсимамович, член Ресурсной группы БС. Организационную и административную поддержку оказывала Ксения Малафеева, представлявшая Секретариат РЕМПАЛ. Профессиональное редактирование итогового документа выполнил Уильям Галлахер (консультант).

Ценные комментарии при подготовке ПЗ предоставил Иван Шульга, старший специалист Всемирного банка по социальной защите.

Предисловие

Руководство Рабочей группы по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (РГБГП) в нашем лице приветствует возможность представить этот документ, который стал результатом сотрудничества министерств финансов из 17 стран региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА), все из которых представлены в Бюджетном сообществе сети «Взаимное обучение и обмен опытом в управлении государственными финансами» (PEMPAL).

РГБГП, деятельность которой началась в 2015 году, изучает опыт стран в сфере бюджетной грамотности, открытости бюджета и доступа граждан к бюджетной информации, а также в области участия и вовлечения граждан в бюджетный процесс, с целью развития этих направлений в странах-членах PEMPAL. РГБГП работает в тесном партнёрском взаимодействии со Всемирным банком и Глобальной инициативой по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере (GIFT). Мы признательны нашим партнёрам и ценим эту возможность для обмена опытом и знаниями.

Пользуясь случаем, хотели бы выразить признательность всем 17 странам-членам за вклад в подготовку данного материала, в том числе за предоставление информации в рамках нашего внутреннего онлайн-опроса, результаты

которого были представлены в ходе виртуального семинара в ноябре 2020 года, а также за их комментарии и замечания к проекту настоящего документа.

Поводом для разработки данного «продукта знаний» стала необходимость предоставления конкретных консультаций министерствам финансов стран в отношении инициативного/партисипаторного бюджетирования, с учетом того, что в мировой практике такие инициативы в основном осуществляются на субнациональном уровне. Мы полагаем, что этот материал будет содержать полезные рекомендации нашим странам относительно возможных механизмов, посредством которых министерства финансов могли бы разрабатывать программы инициативного бюджетирования на национальном уровне и содействовать этой практике на суб-национальном уровне.

Желаем министерствам финансов стран-членов нашего сообщества всяческих успехов в осуществлении текущих реформ в сфере бюджетной грамотности, прозрачности бюджета и участия общественности и надеемся на продолжение сотрудничества.

— **Марина Тихонович**

Руководитель РГБГП БС PEMPAL, председатель БС
Заместитель начальника Департамента бюджетной
политики, Министерство финансов Республики
Беларусь

— **Айнур Бакайбаева**

Со-руководитель РГБГП БС PEMPAL, член
Исполнительного комитета БС
Главный экономист, Департамент бюджетной
политики, Министерство финансов Узбекистана

Аббревиатуры

БС	Бюджетное сообщество
РГБГП	Рабочая группа по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета
ОГО	Организации гражданского общества
GIFT	Глобальная инициатива по повышению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере
IAP2	Международная ассоциация поддержки общественного участия
МБП	Международное бюджетное партнерство
ИКТ	информационно-коммуникационные технологии
МВФ	Международный валютный фонд
ПЗ	продукт знаний
КПЭ	ключевые показатели эффективности
Минфин	министерство финансов
НПО	неправительственная организация
НПБ	партисипаторное бюджетирование на национальном уровне
ИОБ	Индекс открытости бюджета (МБП)
ООБ	Обзор открытости бюджета (МБП)
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
OGP	Партнерство «Открытое правительство»
ПБ	партисипаторное бюджетирование
PEFA	Программа «Оценка государственных расходов и системы финансовой отчетности»
PEMPAL	Сеть «Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами»
УГФ	управление государственными финансами
ЦУР	Цели в области устойчивого развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ВБ	Всемирный банк

Резюме

Цель продукта знаний – представить министерствам финансов стран-членов РЕМПАЛ рекомендации по созданию механизмов для разработки инициатив партисипаторного бюджетирования на национальном уровне и содействия развитию партисипаторного бюджетирования на субнациональном уровне.

Документ состоит из четырех разделов. Раздел I представляет собой введение в тему партисипаторного бюджетирования с рассмотрением концепции, а также преимуществ и важности партисипаторного бюджетирования как передовой инновационной практики в сфере государственного управления в увязке с Целями в области устойчивого развития. В разделе II представлены инициативы по партисипаторному бюджетированию, реализованные в различных масштабах в восьми странах-участницах БС РЕМПАЛ: Армении, Болгарии, Хорватии, Грузии, Казахстане, Молдове, Румынии, Российской Федерации, Турции (муниципалитет Чанаккале), Украине и Узбекистане. Этот обзор основывается на информации, предоставленной министерствами финансов стран-участниц БС РЕМПАЛ в ходе встреч Рабочей группы БС по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (РГБГП), результатах опроса, проведенного РГБГП, и кабинетном исследовании. Раздел III подготовлен на основе кабинетного исследования передовой международной практики с акцентом на роли национальных министерств финансов. В разделе III излагаются возможные мотивы, побуждающие правительства к внедрению партисипаторного бюджетирования, рассматриваются ключевые критерии и предпосылки успеха, подробно анализируется характер рисков и способы их снижения, приводится классификация моделей с примерами практики отдельных стран, а также предлагается рамочная основа для разработки и масштабирования практики партисипаторного бюджетирования. В разделе IV содержатся рекомендации и заключительные комментарии.

■ Краткие выводы в отношении партисипаторного бюджетирования

Партисипаторное бюджетирование (ПБ) представляет собой «механизм или процесс, с помощью которого люди принимают решения о направлениях использования всех или части имеющихся государственных средств».¹ При том что наилучшие практики бюджетирования, как правило, зарождаются в самых развитых странах, практика партисипаторного бюджетирования впервые была внедрена в развивающейся стране, а именно в Бразилии. Практика ПБ быстро распространилась по миру и в настоящее время применяется во многих странах мира на всех уровнях государственного управления, в том числе на уровне микрорайонов, городов, округов, регионов, а также на национальном уровне. Согласно оценкам Всемирного атласа партисипаторного бюджетирования за 2019 год, в мире зафиксировано свыше 11 000 примеров практики ПБ.²

ПБ отличается от других форм общественного участия в бюджетном процессе в следующих отношениях: (i) объектом ПБ является часть средств государственного бюджета, которая может составлять от 1 процента до 100 процентов; (ii) совещательный процесс участников является частью ПБ;³ (iii) решение принимается гражданами; (iv) реализация решения осуществляется правительством или финансируется за счет государственных средств; (v) граждане могут вести мониторинг государственных расходов; (vii) процесс не является разовым, а повторяется в течение нескольких лет. Процессы ПБ обычно разрабатываются так, чтобы быть более инклюзивными и доступными.

¹ UN-HABITAT (2004). 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Urban Governance Toolkit Series. P.20, <https://unhabitat.org/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting>

² Dias, N., Sahsil E., Simone J. (eds), (2019). Participatory Budgeting World ATLAS 2019. Cascais: Oficina. <https://www.cascais.pt/anexo/participatory-budgeting-world-atlas-2019>

³ Совещательный процесс участников (deliberation, англ.) представляет собой подход к принятию решений, в котором не только эксперты и политики, но и граждане глубоко вовлечены в решение проблем местного населения и принятие решений по вопросам общественной жизни. Подробнее о совещательном подходе см.: OECD (2020) Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave. DOI: <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам считает партисипаторное бюджетирование хорошей инновационной практикой в сфере государственного управления. На Всемирном форуме городов, состоявшемся в Абу-Даби в 2020 году, отмечалось, что ПБ – многообещающий многомерный инструмент, позволяющий ускорять достижение многих Целей в области устойчивого развития.⁴

Растет объем данных, подтверждающих, что при надлежащей реализации партисипаторное бюджетирование может обеспечивать такие выгоды, как повышение доступности и качества государственных услуг, осуществление расходов, способствующих сокращению бедности, повышение собираемости доходов бюджета. Имеются свидетельства того, что практика ПБ способствует сплоченности общества, росту доверия к правительству и налаживанию мостов для взаимодействия населения и власти, повышению подотчетности и прозрачности.

На разных уровнях государственного управления мотивация продвижения партисипаторного бюджетирования может быть разной. Правительство национального уровня может осуществлять программы ПБ с целью повышения прозрачности, подотчетности и эффективности использования общественных финансов. Региональные правительства могут стремиться к усилению сплоченности общества, формированию понимания и доверия. Местные правительства могут руководствоваться стремлением обеспечить соответствие приоритетов имеющимся ресурсам и ограничениям бюджета или желанием повысить собираемость доходов бюджета.

Для обеспечения успеха ПБ требуется уделить внимание ключевым критериям успеха,

рискам, связанным с реализацией, и другим предварительным условиям. В самом простом случае программу ПБ можно считать успешной, когда благодаря интеграции ПБ в бюджетный процесс достигаются ожидаемые выгоды. Примеры критериев для разработки надлежащей формулы и масштаба успеха программы ПБ можно позаимствовать из оценочных инструментариев, разработанных исследователями и практиками ПБ,⁵ таких как, например, 15 ключевых оценочных метрик,⁶ основанных на рекомендациях Североамериканского исследовательского совета по партисипаторному бюджетированию,⁷ и другие.⁸ В подобных метриках определены элементы данных, касающиеся реализации проектов с участием граждан, уровня участия и проектов-победителей, которые важны для лучшего понимания текущего состояния ПБ, отслеживания непосредственных результатов и уточнения потенциальных долгосрочных воздействий.

Процессу ПБ сопутствуют следующие основные риски: (i) риск отсутствия значимого участия граждан, в том числе широкого общественного обсуждения и голосования; (ii) риск того, что социально уязвимые группы населения не будут успешно вовлечены в ПБ; (iii) риск того, что затраты окажутся слишком высокими по сравнению с фактическими выгодами; (iv) риск невозможности оправдать ожидания граждан; (v) риск возникновения напряженности между законодателями и лидерами общественного мнения; (vi) риск прекращения программы ПБ после смены правительства.⁹ Для снижения всех вышеупомянутых факторов риска крайне важно обеспечить ясность и прозрачность процесса ПБ. Следовательно, необходимо в максимально возможном объеме распространять своевременную, доступную и легкую для понимания информацию о бюджетных расходах на действующие и реализованные проекты ПБ.

⁴ «Инновационный многомерный подход к ускорению реализации Повестки-2030 за счет продвижения партисипаторного бюджетирования»//An innovative multidimensional approach to accelerate the 2030 Agenda through Participatory Budgeting. Доклад, представленный на 10-й сессии Всемирного форума городов в рамках Программы ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат), состоявшегося в Абу-Даби (ЮАР) 8-13 февраля 2020 года: <https://wuf.unhabitat.org>

⁵ Инструментарий для оценки партисипаторного бюджетирования в Глазго // Glasgow's Participatory Budgeting Evaluation Toolkit, <http://whatworksscotland.ac.uk/wp-content/uploads/2017/06/ParticipatoryBudgetingEvaluationToolkit.pdf>; Всемирный банк (2018). Руководство по партисипаторному бюджетированию для правительств провинций Кении //Participatory Budgeting Manual for County Governments in Kenya, <http://documents1.worldbank.org/Instruments/for-self-evaluation-toolkit>; Инструментарий для самостоятельной оценки практики партисипаторного бюджетирования // Participatory Budgeting Self-Evaluation Toolkit, <https://pbnetwork.org.uk/wp-content/uploads/2016/02/PBunit-self-evaluation-Toolkit.pdf>

⁶ 15 ключевых метрик для оценки ПБ. Проект «Партисипаторное бюджетирование»: <https://www.participatorybudgeting.org/15-key-metrics-for-evaluating-pb/>

⁷ Североамериканский исследовательский совет по партисипаторному бюджетированию представляет собой группу ученых и специалистов по проведению полевых исследований, которые формулируют цели исследований практики ПБ в странах Северной Америки, консультируют друг друга относительно структуры, реализации, анализа и гармонизации североамериканских исследований ПБ, а также оказывают поддержку в распространении результатов исследований, включая сохранение результатов предыдущих исследований ПБ и обеспечение к ним доступа: <https://www.participatorybudgeting.org/north-american-pb-research-board>

⁸ Группа по оценке практики ПБ в Глазго подготовила инструментарий вместе с критериями оценки партисипаторного бюджетирования в Глазго, который полезен для разработки программ ПБ и критериев успеха: <http://whatworksscotland.ac.uk/wp-content/uploads/2017/06/ParticipatoryBudgetingEvaluationToolkit.pdf>

⁹ Описание факторов риска вместе со стратегиями по снижению каждого из них приводится в таблице 1 в разделе I.

По мере распространения практики ПБ в мире было внедрено множество гибридных моделей. Их можно классифицировать на основе следующих критериев: (i) первичная мотивация правительства; (ii) уровень государственного управления; (iv) вовлечение организаций гражданского общества; (v) форма участия граждан; (vi) этап бюджетного процесса; (vi) объем выделяемых финансовых ресурсов; (vii) законодательное закрепление; а также (viii) использование интернета и цифровых технологий.¹⁰ Обобщенная и упрощенная схема процесса ПБ состоит из шести следующих этапов, выстроенных вокруг бюджетного цикла: Этап 1 «Подготовка и проектирование»; Этап 2 «Вовлечение населения и наращивание потенциала»; Этап 3 «Внесение и рассмотрение проектных предложений»; Этап 4 «Формирование ПБ»; Этап 5 «Реализация и мониторинг»; Этап 6 «Оценка и анализ». Эта схема применима к национальному и субнациональному уровню.

К программам ПБ национального уровня относятся программы, которые реализуются национальным правительством преимущественно за счет средств национального бюджета и в рамках полномочий национального правительства. В дополнение к ранее упомянутым преимуществам, эти программы могут привносить инновации и усиливать «обратную связь» от граждан относительно мер национальной политики. Кроме того, успешные программы ПБ на национальном уровне будут стимулировать субнациональные правительства к внедрению и интеграции практики ПБ. «Рамочные вопросы для разработки и планирования ПБ»¹¹ - полезный инструмент для структурирования подготовки пилотных проектов ПБ и их дальнейшего совершенствования. Эти рамочные вопросы применимы ко всем уровням государственного управления.

■ Рекомендации

Для разработки национальной стратегии масштабирования модели ПБ, адаптированной к конкретному контексту и специфическим потребностям страны, предлагается использовать «экосистемный подход». В основе этого подхода лежит биологическая метафора, которая используется

в экономических исследованиях и исследованиях систем управления применительно к распространению инноваций вследствие ассоциации экосистем с устойчивостью; при этом первичная мотивация состоит в том, чтобы использовать присущие природным экосистемам свойства самоорганизации. Экосистемный подход обеспечивает систематическую структуру, полезную для обобщения практических механизмов, с помощью которых министерства финансов могут стимулировать и облегчать развитие ПБ путем масштабирования модели ПБ с учетом существующего в стране контекста.¹² В зависимости от специфики политических, институциональных и социальных условий в стране и степени передачи полномочий гражданам, при формировании национальных планов по развитию ПБ можно учитывать обширный диапазон стратегических рычагов и действий. Кроме обеспечения лидерства, формирования видения и приверженности партисипаторному бюджетированию, политические и нормативно-правовые рычаги важны для создания благоприятной среды для интеграции ПБ в бюджетный процесс.

Определены семь видов национальных механизмов при ведущей роли министерств финансов, способствующих внедрению и масштабированию ПБ на национальном и субнациональном уровне.

- **Внедрение ПБ на национальном уровне является целесообразным для побуждения субнациональных правительств к применению и закреплению такой практики.** Партисипаторное бюджетирование могут внедрять отраслевые министерства / ведомства: на начальном этапе они могут разрабатывать ПБ на национальном уровне в небольших масштабах, ориентируясь на «Рамочные вопросы для разработки и планирования ПБ».¹³ Страны, уже практикующие программное бюджетирование в рамках бюджетного процесса, возможно, захотят создать единый механизм для интеграции решений граждан в соответствующие программы.
- **Повышение осведомленности и получение поддержки общественности посредством информирования о важности программ ПБ для реализации ряда прямых и косвенных выгод,**

¹⁰ В таблице 2 в разделе III содержится описание различных моделей ПБ в соответствии с предлагаемой классификацией, и приводятся примеры практики стран по каждой модели.

¹¹ См. «Рамочные вопросы для разработки и планирования ПБ» в разделе III настоящего продукта знаний.

¹² См. таблицу 3 «Рамочная основа масштабирования модели партисипаторного бюджетирования» в разделе III, где определяются направления действий по тиражированию модели для стран со структурой управления, в которой ведущую роль играет министерство финансов.

¹³ См. «Рамочные вопросы для разработки и планирования ПБ» в разделе III настоящего документа.

прежде всего, предполагает налаживание отношений с заинтересованными сторонами и эффективное использование партнерств. Другие возможные компоненты – разработка общенациональной стратегии обеспечения информированности о ПБ, осуществление стратегических коммуникаций, мероприятия по обмену информацией и знаниями, создание интернет-портала и т.д.

- **Разработка законодательных и нормативно-правовых актов должна быть сбалансированной и должна надлежащим образом учитывать социально-политический, правовой и административный контекст в стране.** Внедрение ПБ на национальном уровне потребует создания нормативной базы для интеграции ПБ в бюджетный процесс, наличия национальных законов, регламентирующих УГФ и встраивающих ПБ в национальные приоритеты или интегрирующих ПБ в процесс стратегического планирования, а также формирования механизмов для вовлечения уязвимых групп населения. Национальное правительство может содействовать продвижению ПБ на субнациональном уровне, предлагая субнациональным правительствам следовать «Руководящим принципам ПБ», а также рекомендовать им создавать систему регулирования ПБ вместе с заинтересованными сторонами и обеспечивать инклюзивный характер практики ПБ при ее разработке.
- **Для успешной реализации ПБ необходим достаточный объем финансовых ресурсов.** Национальное правительство должно определить, какой объем средств будет выделен на цели ПБ на национальном уровне, определить объем и правовой механизм привлечения софинансирования (добровольные пожертвования), принять кодификацию расходов на цели ПБ, а также предоставить субнациональным правительствам полномочия выделять часть государственного бюджета на проекты ПБ и встраивать механизм софинансирования, предоставив им необходимые инструменты и закрепив соответствующие положения в законодательстве.
- **Требуется наращивать потенциал персонала.** Правительству национального уровня необходимо изучить лучшую международную практику ПБ, обучить должностных лиц министерств, курирующих вопросы ПБ, специальным техническим навыкам, разработать инструменты электронного обучения по вопросам

ПБ, а также прибегать к услугам консультантов. Для реализации ПБ на субнациональном уровне также будет полезно обеспечить доступ к инструментам электронного обучения, оказывать техническую поддержку в части организации практики ПБ, проводить обучение должностных лиц и лидеров субнационального уровня и организовывать взаимное обучение.

- **Большую роль в обеспечении оптимизации практики ПБ, запуске новых инициатив и поддержании успешной реализации практики играет адекватная инфраструктура.** Она включает в себя координационный комитет по ПБ, центральное агентство /офис /центр ПБ, экспертную группу по ПБ, а также сетевое сообщество экспертов и практиков в области ПБ. Наличие портала бюджетных данных с разделом ПБ, предназначенным для размещения соответствующей информации, координации, обсуждения и проведения голосования, будет способствовать реализации практики, поскольку электронные формы обучения, коммуникации и общественного участия в последнее время стали играть важнейшую роль в поддержании инициатив ПБ.
- **Мониторинг инициатив ПБ и измерение оказываемого ими воздействия создадут для национального правительства хорошую фактологическую базу для принятия стратегических и управленческих решений.** Методология, разработанная для оценки качества и масштабов ПБ, должна предусматривать развитие и тиражирование информационных систем управления, предназначенных для мониторинга, сбора и передачи информации о реализации программы ПБ. Чтобы заручиться доверием к процессу ПБ, национальным правительствам необходимо обеспечить прозрачную отчетность и подотчетность при реализации соответствующих проектов.

РАЗДЕЛ 1

ПАРТИСИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ: ОБЩИЙ ОБЗОР



Феномен партисипаторного бюджетирования - явление относительно новое, получившее распространение в глобальном масштабе только в последние тридцать лет. Примеры практики ПБ можно обнаружить по всему миру, однако до сих пор есть страны, где ПБ не практикуется, или те, что стали внедрять эту практику совсем недавно. Процесс ПБ был впервые разработан в Бразилии в 1989 году. Согласно последним оценкам Всемирного атласа партисипаторного бюджетирования за 2019 год, в мире зафиксировано 11 825 примеров практики ПБ – преимущественно на муниципальном уровне.¹⁴

■ Определение понятия «партисипаторное бюджетирование»

Партисипаторное бюджетирование как «механизм или процесс, с помощью которого граждане принимают решения о направлениях использования всех или части доступных государственных средств»¹⁵ представляет собой признанную в мировом масштабе передовую практику государственного управления с участием граждан. Эксперты по управлению общественными финансами считают партисипаторное бюджетирование инновационным решением для продвижения дальнейшей модернизации и повышения подотчетности в государственном секторе.

«Партисипаторное бюджетирование представляет собой подход к бюджетированию, основанный на принципе прямой демократии. ПБ дает всем гражданам возможность получать информацию о деятельности правительства, а также принимать участие в обсуждениях и дебатах относительно распределения государственных средств и влиять на этот процесс. ПБ служит инструментом просвещения, вовлечения [в бюджетный процесс] и расширения прав и возможностей граждан, а также повышения запроса в обществе на благое управление. Повышение прозрачности и

подотчетности, достигаемое благодаря внедрению партисипаторного бюджетирования, может снижать неэффективность правительства и сдерживать nepотизм, патернализм и коррупцию».¹⁶

Хотя практика ПБ была придумана и впервые опробована в странах Латинской Америки, впечатляет то, что этот механизм утвердился во многих разных сообществах, культурах и политических системах. В одних странах ПБ преимущественно используется для продвижения демократических процессов, укрепления гражданского общества и повышения эффективности предоставления государственных услуг. В других странах ПБ служит инструментом повышения прозрачности бюджета и укрепления доверия к органам власти.

■ Сравнение партисипаторного бюджетирования с другими формами общественного участия в бюджетном процессе

Партисипаторное бюджетирование – одна из форм общественного участия в бюджетном процессе; при этом ПБ относится к высшему уровню «Ступеней гражданского участия».¹⁷ Существуют и другие формы, такие как, например, отраслевые советы, общественные консультации, формирование стратегических планов на основе широкого участия, механизмы рассмотрения жалоб, публичные слушания, социальный аудит и т.д. Кроме того, есть формы, встроенные в бюджетный цикл, в частности общественное участие в формировании, утверждении, исполнении бюджета и контроле над его исполнением. Описание различных подходов к вовлечению граждан в бюджетный процесс содержится в предыдущем продукте знаний РГБГП БС.¹⁸

¹⁴ Dias, N. et al (eds), (2019). Participatory Budgeting World ATLAS 2019. Cascais: Oficina. P.16, <https://www.cascais.pt/anexo/participatory-budgeting-world-atlas-2019>

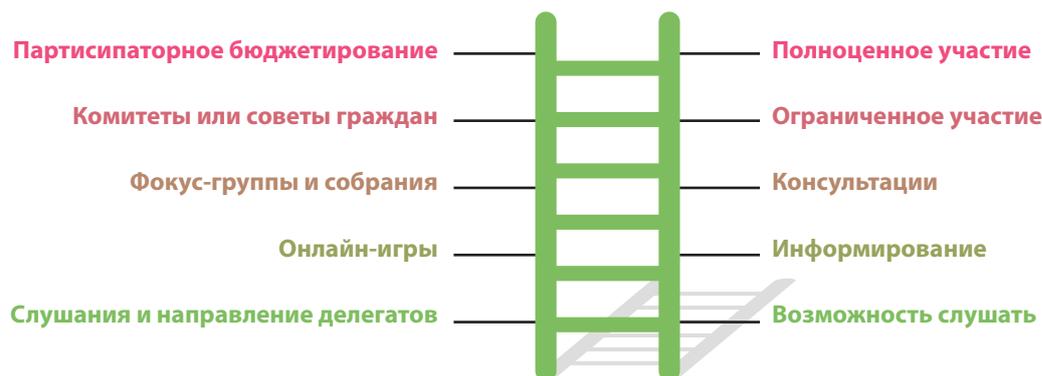
¹⁵ UN-HABITAT (2004). 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Urban Governance Toolkit Series. P.20, <https://unhabitat.org/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting>

¹⁶ World Bank (2007). Participatory Budgeting. Shah, A. (ed.) Public Sector Governance and Accountability. Washington, DC: World Bank. P. 1, <http://hdl.handle.net/10986/6640>

¹⁷ World Bank (2014). Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations. Washington, DC. World Bank. P.8, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21113>

¹⁸ World Bank (2020). Public Participation in Fiscal Policy and the Budget Process – Establishing and/or Strengthening Mechanisms in PEMPAL Countries // «Общественное участие в бюджетной политике и бюджетном процессе. Создание и/или укрепление соответствующих механизмов». Документ подготовлен РГБГП бюджетного сообщества сети PEMPAL. <https://www.pempal.org/knowledge-product/public-participation-fiscal-policy-and-budget-process--establishing-andor>

Рисунок 1. Лестница уровней участия граждан в бюджетном процессе



Источник: Проект «Партиципаторное бюджетирование»: participatorybudgeting.org

В глобальном докладе МБП «Обзор открытости бюджета» (ООБ) за 2019 год дается обзор различных видов участия граждан с примерами стран, разработавших на основе лучшей международной практики механизмы общественного участия в бюджетном процессе на национальном уровне, включая механизмы партиципаторного бюджетирования. В «Принципах GIFT» и ООБ признается, что формы общественного участия во всех странах разные, и отмечается, что соответствующие механизмы следует выстраивать с учетом конкретных целей и контекстов, хотя сами принципы общественного участия имеют универсальный характер.¹⁹

В Проекте «Партиципаторное бюджетирование» представлена «лестница» уровней общественного участия в бюджетном процессе (рис. 1), которая представляет собой адаптацию «Спектра форм общественного участия» Международной ассоциации поддержки общественного участия (IAP2)²⁰ и лестницы гражданского участия, впервые разработанной американским специалистом по государственному управлению Шерри Арнштейном.²¹ Эта полезная схема помогает задуматься об уровне участия и различных видах взаимодействия, обеспечиваемых отдельными механизмами участия граждан. Основное отличие всех форм общественного участия в бюджетном процессе от партиципаторного бюджетирования состоит в том, что в случае ПБ граждане непосредственно вовлекаются в процесс принятия решений по вопросам бюджета: граждане сами идентифицируют конкретные проекты и определяют их приоритетность, и решения граждан

имеют обязательный характер. Процесс открыт для полноценного участия в соответствии с лестницей уровней участия в бюджетном процессе. ПБ представляет собой подход к бюджетированию на основе прямой демократии и имеет такой же эффект, как референдум.²² Масштаб внедрения ПБ варьируется от местного до национального уровня.

Программы ПБ характеризуются пятью основными чертами, которые отличают их от других механизмов общественного участия:

- Объектом ПБ является государственный бюджет или часть государственного бюджета, в отношении которого граждане вносят те предложения, какие они считают важными.
- Частью ПБ является совещательный процесс участников: граждан приглашают участвовать в публичных обсуждениях и дебатах в рамках специальных встреч/форумов/ассамблей, а в последнее время также в рамках виртуальных встреч.
- Процесс партиципаторного бюджетирования предусматривает принятие гражданами решения, которое будет исполнено. Граждане могут решать, какие предложения должны быть профинансированы за счет средств бюджета, путем голосования или с помощью других процедур принятия решений, установленных для конкурсного отбора предложений-победителей для включения их в бюджет (процессы, в которых граждан просят высказывать свои мнения, обычно считаются консультативными механизмами).

¹⁹ IBP (2019a). Open Budget Survey 2019. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/reports>

²⁰ Три основных компонента общественного участия – базовые ценности, этика и спектр участия, <https://www.iap2.org/page/pillars>

²¹ Лестница гражданского участия Арнштейна опубликована здесь: <https://citizenshandbook.org/arnsteinsladder.html>, Arnstein, Sh. (1969). A Ladder of Citizen Participation. American Planning Association Journal, Vol. 35, No. 4

²² International IDEA (2017). Global Passport to Modern Direct Democracy, by Bruno Kaufmann. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. P.7, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/global-passport-to-modern-direct-democracy.pdf>

- Реализация выбранных предложений осуществляется правительством.
- Профессор Ив Синтомер с соавторами предлагают еще две характеристики практики гражданского участия, позволяющие отнести ее к категории ПБ:²³
 - Процесс призван обеспечить для граждан возможность вести мониторинг государственных расходов.
 - Процесс повторяется в течение нескольких лет (участие в бюджетном процессе, запланированное как однократное событие – одна встреча или референдум по государственному бюджету – не считается примером ПБ).

Кроме того, процессы партисипаторного бюджетирования обычно отличаются большей степенью охвата и доступности. Зачастую для голосования в рамках ПБ не требуется наличие гражданства или регистрации участника голосования; достаточно факта проживания в муниципалитете и наличия местного адреса. Кроме того, встречи и площадки для голосования, как правило, организуются в доступных местах, таких как, например, дома культуры, библиотеки и школы, и в идеальном случае обеспечивается целевой охват тех групп населения, какие обычно не вовлекаются в других формах общественного участия. В последние годы в практике ПБ очные встречи стали все чаще совмещать с голосованием в онлайн-формате. При этом цифровизация создает свои собственные проблемы. Как отмечают в своей работе Бернардино и Фрейтас, «... она привносит новые риски в ПБ, такие как, например, потенциальное цифровое исключение некоторых граждан, а также перекокс в пользу более молодых, образованных людей с высоким уровнем доходов».²⁴ Эти риски необходимо признавать и преодолевать, чтобы использование цифровых технологий позволяло добиваться лучших результатов.

■ Партисипаторное бюджетирование как успешная инновация

Практика ПБ быстро распространилась по миру и в настоящее время применяется во многих странах мира на всех уровнях государственного управления, в том числе на уровне микрорайонов, городов, округов, регионов, а также на национальном уровне. Она считается одной из самых успешных демократических и социальных инноваций последних десятилетий²⁵ с возможностью распространения и тиражирования. ПБ меняет взаимоотношения между населением и правительством, давая возможность большему числу граждан участвовать в процессе принятия решений, а правительству – больше возможностей общаться с простыми людьми. Более того, практика ПБ меняет характер коммуникации граждан с органами власти. Раньше коммуникация была в большей степени иерархичной, а теперь граждане начинают общаться с властью на равных. Группы населения, которые, как правило, оставались в стороне от процесса, теперь могут представлять собственные интересы, и таким образом появляется совершенно новая модель государственного управления.²⁶

Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН считает ПБ хорошей инновационной практикой в сфере государственного управления.²⁷ В «Открытой книге социальных инноваций»²⁸ среди множества примеров, методов и концепций социальных инноваций упоминается и партисипаторное бюджетирование. ПБ описывается как инновационная форма гражданского участия, служащая при этом новаторской формой финансирования социальных инноваций, предложенных гражданами.

²³ Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A., & Allegretti, G. (2012). Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 9, <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>; Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G. (2013). *Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version No. 25*. Bonn. http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_DG-25_bf.pdf

²⁴ Bernardino, S., Freitas S. (2020). *Crowdsourcing Ideas for Public Investment: the Experience of Youth Participatory Budgeting in Portugal*. In Gajda, O., Marom, D. & Wright, T. (Eds.). *CrowdAsset: Crowdfunding for Policymakers*, Chapter 17, World Scientific, Singapore, https://doi.org/10.1142/9789811207822_0017

²⁵ Cipolla, C. et al (2016). *Transformative Social Innovation: Participatory Budgeting*. TRANSIT: EU SSH.2013.3.2-1. Grant agreement no: 613169, <http://www.transitsocialinnovation.eu/resource-hub/oidp-network-international-observatory-of-participatory-democracy>; Allegretti, G., Hartz-Karp, J. (2017). *Participatory Budgeting: A Methodological Approach to Address Sustainability Challenges*. In *Methods for Sustainability Research*; Hartz-Karp, J., Marinova, D., Eds.; Edward Elgar: Cheltenham, UK

²⁶ Novy, A., Leubolt, B. (2005). *Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and Dialectical Relationship between the state and Civil Society*. *Urban Studies*. Volume: 42, issue: 11. P. 2032, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1080/00420980500279828>

²⁷ Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН. *Передовая практика и инновации в государственном управлении*. Обладатели наград ООН за достижения в области государственной службы (2003-2011 гг.) // UN-DESA (2011). *Good Practices and Innovations in Public Governance*. United Nations Public Service Awards Winners, 2003-2011. UN Department of Economic and Social Affairs. https://publicadministration.un.org/publications/content/series_good_practices.html

²⁸ Murray, R., et al (2010). *The Open Book of Social Innovation*. <http://www.nesta.org.uk/library/documents/>

■ Партиципаторное бюджетирование и цели в области устойчивого развития

Инициативы ПБ во всем мире доказывают, что этот инструмент обладает мощной позитивной силой для решения проблем, связанных с устойчивым развитием. ПБ – перспективный многомерный инструмент, способствующий ускорению достижения многих целей в

области устойчивого развития (ЦУР) и поддерживающий усилия правительств по достижению целевых индикаторов Повестки-2030, что недавно отмечалось на Всемирном форуме городов, состоявшемся в Абу-Даби.²⁹ Практика ПБ напрямую связана с 7 из 17 ЦУР и может одновременно способствовать достижению конкретных показателей и ЦУР (4.7; 5.b; 6.2; 7.1; 10.2; 11.3; 11.7; 16.6; 16.7). Иллюстрация упомянутых связей приводится во врезке 1.

Врезка 1. Связь Целей в области устойчивого развития с партиципаторным бюджетированием

Цель 4. Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех

- 4.7 К 2030 году обеспечить, чтобы все учащиеся приобретали знания и навыки, необходимые для содействия устойчивому развитию, в том числе посредством обучения по вопросам устойчивого развития и устойчивого образа жизни, прав человека, гендерного равенства, пропаганды культуры мира и ненасилия, гражданства мира и осознания ценности культурного разнообразия и вклада культуры в устойчивое развитие.

Цель 5. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек

- 5.b Активнее использовать высокоэффективные технологии, в частности информационно-коммуникационные технологии, для содействия расширению прав и возможностей женщин.

Цель 6. Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех

- 6.2 К 2030 году обеспечить всеобщий и равноправный доступ к надлежащим санитарно-гигиеническим средствам и положить конец открытой дефекации, уделяя особое внимание потребностям женщин и девочек и лиц, находящихся в уязвимом положении.

Цель 7. Обеспечение доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех

- 7.1 К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к недорогому, надежному и современному энергоснабжению.

²⁹ UN-HABITAT (2020). «Инновационный многомерный подход к ускорению реализации Повестки-2030 за счет продвижения партиципаторного бюджетирования»//An innovative multidimensional approach to accelerate the 2030 Agenda through Participatory Budgeting. Доклад, представленный на 10-й сессии Всемирного форума городов в рамках Программы ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат), состоявшегося в Абу-Даби (ЮАР) 8-13 февраля 2020 года: <https://wuf.unhabitat.org>

Цель 10. Сокращение неравенства внутри стран и между ними

- 10.2 К 2030 году поддержать законодательным путем и стимулировать активное участие всех людей в социальной, экономической и политической жизни независимо от их возраста, пола, инвалидности, расы, этнической принадлежности, происхождения, религии и экономического или иного статуса.

Цель 11. Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов

- 11.3. К 2030 году расширить масштабы открытой для всех и экологически устойчивой урбанизации и возможности для комплексного и устойчивого планирования населенных пунктов и управления ими на основе широкого участия во всех странах.
- 11.7. К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к безопасным, доступным и открытым для всех зеленым зонам и общественным местам, особенно для женщин и детей, пожилых людей и инвалидов.

Цель 16. Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии институтов на всех уровнях

- 16.6. Создать эффективные, подотчетные и прозрачные институты на всех уровнях.
- 16.7. Обеспечить ответственное принятие решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества.

Профессор Ив Кабан вместе с экспертами Международной обсерватории партисипаторной демократии задались вопросами локализации ЦУР.

Размышляя о том, как процессы ПБ могут способствовать достижению некоторых из ЦУР, прежде всего ЦУР 16 (Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии институтов на всех уровнях), пришли к выводу, что ПБ может быть актуальным индикатором для мониторинга показателей 16.6 и 16.7, и таким образом ООН может наблюдать динамику четких и измеримых показателей по этой цели.³⁰ Четыре основных фактора увязывают

ПБ с ЦУР 16 и ее целевыми показателями: (16.6) создать эффективные, подотчетные и прозрачные институты на всех уровнях; (16.7) обеспечить ответственное принятие решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества. К этим факторам относятся: (i) прямое участие граждан в процессах принятия государственных решений; (ii) сдерживание коррупции посредством обеспечения прозрачности административных процедур и государственной политики; (iii) совершенствование системы предоставления общественных благ и государственных услуг; а также (iv) формирование новой гражданской и политической культуры, в которой местное сообщество может выступать агентом демократии.³¹

³⁰ OIDP (2019). Participatory Budgeting: a Powerful and Expanding Contribution to the Achievement of SDGs and Primarily SDG 16.7. Essay by Cabannes, Y. International Observatory on Participatory Democracy. <https://participate.oidp.net/processes/SDGs/f/97/proposals/657>

³¹ UN-НАБИТАТ (2020). «Инновационный многомерный подход к ускорению реализации Повестки-2030 за счет продвижения партисипаторного бюджетирования»//An innovative multidimensional approach to accelerate the 2030 Agenda through Participatory Budgeting. Доклад, представленный на 10-й сессии Всемирного форума городов в рамках Программы ООН по населенным пунктам, состоявшегося в Абу-Даби (ЮАР) 8-13 февраля 2020 года. <https://wuf.unhabitat.org>

Врезка 2. Основные источники информации о партисипаторном бюджетировании

Несмотря на многочисленные исследования по вопросам ПБ, проведенные по всему миру, специальных стандартов по реализации ПБ пока не существует. Кроме вышеприведенного обзора механизма ПБ, для углубления знаний и понимания функции ПБ авторы воспользовались следующими сбалансированными источниками информации:

- Программа ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат), 2004 год. В документе **«72 часто задаваемых вопроса о партисипаторном бюджетировании»** анализируется пошаговый процесс внедрения партисипаторного бюджетирования. // UN-Habitat, 2004. **72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting**. <https://unhabitat.org/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting>
- Всемирный банк, 2007. **«Партисипаторное бюджетирование»**. Шах А. (ред.). «Управление и подотчетность в государственном секторе». В работе представлен обзор базовых принципов, рассматривается текущая практика, а также приводится углубленный анализ семи кейсов из практики стран // World Bank, 2007. **Participatory Budgeting**. Shah, A. (ed.) Public Sector Governance and Accountability. Washington, DC: <http://hdl.handle.net/10986/6640>
- Диас Н. (ред.). 2018. **«Надежда на демократию. 30 лет партисипаторного бюджетирования в мире»**. Книга отражает результаты работы более 40 авторов и многих других прямых и косвенных участников исследования со всех континентов и дает обзор практики ПБ в мире. В книге освещается опыт осуществления ПБ в мировом масштабе, возникающие при этом дилеммы, трудности и ограничения // Dias, N. (ed.), 2018. **Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide**. Eporéia Records. Oficina: <https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html> (the full version). Русскоязычное издание: https://www.oficina.org.pt/uploads/7/0/6/1/70619115/hope4dem_CC_rus_final.pdf
- Диас Н., Сахсил Е., Симон Дж. (ред.). 2019. **Всемирный АТЛАС партисипаторного бюджетирования** // Dias, N., Sahsil E., Simone J. (eds), 2019. **Participatory Budgeting World ATLAS 2019**. Cascais: Oficina. Самый обширный на сегодняшний день сборник информации о процессах ПБ в мире. Это совместный труд более 70 авторов, которые добровольно взяли на себя задачу сбора и анализа информации, которая позволит лучше понять закономерности распространения инициатив ПБ в самых разнообразных контекстах. <https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html>
- Всемирный банк. 2020. **«Общественное участие в бюджетной политике и бюджетном процессе. Создание и/или укрепление соответствующих механизмов в странах PEMPAL»** // World Bank, 2020. **Public Participation in Fiscal Policy and the Budget Process – Establishing and/or Strengthening Mechanisms in PEMPAL Countries**. Документ подготовлен Рабочей группой по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (РГБГП) Бюджетного сообщества (БС) сети «Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами» (PEMPAL). В нем рассматриваются принятые в мире определения понятия «общественное участие», преимущества общественного участия, международные требования, касающиеся прозрачности бюджета и участия в бюджетном процессе, международные основы и инструменты оценки для выявления примеров, которые считаются лучшей практикой в мире. <https://www.pempal.org/knowledge-product/public-participation-fiscal-policy-and-budget-process--establishing-andor>

РАЗДЕЛ 2

ПАРТИСИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ РЕМРАЛ



Раздел II посвящен практике партисипаторного бюджетирования, применяемой в некоторых странах РЕМПАЛ. Обзор основывается на данных, полученных в ходе кабинетного исследования, информации, полученной от министерств финансов стран-участниц БС РЕМПАЛ в ходе ранее состоявшихся встреч РГБГП БС,³² а также информации, предоставленной министерствами финансов при проведении опроса РГБГП по механизмам ПБ. В ходе опроса были получены ответы от 10 стран: Албании, Республики Беларусь, Азербайджана, Хорватии, Боснии и Герцеговины, Казахстана, Косово, Российской Федерации, Таджикистана и Узбекистана. Согласно полученным данным, практика ПБ была опробована в различных масштабах в 11 странах, представленных в БС РЕМПАЛ: Армении, Болгарии, Хорватии, Грузии, Казахстане, Молдове, Румынии, Российской Федерации, Турции (муниципалитет Чанаккале), Украине и Узбекистане.

■ Армения

В столице Армении городе Ереване на местном уровне действует процесс ПБ, организованный полностью на базе интернет-ресурсов. Этот процесс был запущен в 2019 году на платформе «Активный гражданин»,³³ созданной для целей участия граждан в управлении (обсуждение новых стратегий, обнаружение идей, внесение предложений и т.п.). Развитие платформы ПБ для подачи проектных предложений и последующего электронного голосования по проектам для реализации их городом началось по инициативе муниципалитета Еревана. Электронный процесс ПБ с выделенным бюджетом в размере 500 000 000 драмов (960 000 долл. США) продолжался три месяца. К проектным предложениям было выдвинуто требование, чтобы стоимость реализации отдельного проекта не превышала 30 000 000 драмов (57 000 долл. США). Всего от граждан поступило 740 предложений; 204 предложения были включены в короткий список в соответствии с правилами платформы «Активный гражданин» и опубликованы для голосования. С начала до окончания голосования на платформе зарегистрировались 8933 человека; было сделано 858 комментариев, и получено 15582 «голосов» («лайков»). В результате 17 наиболее популярных предложений были запланированы к реализации в бюджете на 2020 год.³⁴

■ Болгария

В Болгарии смежная ПБ практика действует в городе Свиштов, как следует из работы исследователей из Университета «Лучиан Блага» в Сибиу.³⁵ В начале 2000-х годов при содействии международных экспертов администрация города Свиштов разработала Программу инвестиций на уровне местных сообществ. В программе проводилось разграничение между крупными инфраструктурными проектами, финансируемыми из внешних источников, и небольшими проектами для удовлетворения нужд конкретных сообществ, финансируемыми из городского бюджета с применением партисипаторной техники. Такое планирование бюджета с разделением на два компонента продолжает действовать как институционально закрепленная практика бюджетирования на городском уровне. Граждане вовлекаются в процесс определения того, какие программы будут получать средства из бюджета (ремонт тротуаров, парковой инфраструктуры, центров по уходу за детьми и т.д.). Граждан приглашают подавать заявки на финансирование в рамках отдельных программ путем участия в публичных слушаниях в населенных пунктах. Установлены четкие критерии и процедуры отбора проектов, а местное население может участвовать в финансировании. Координационный комитет в составе представителей городской администрации и гражданского общества принимает решения о том, какие проекты в рамках программ будут предложены на рассмотрение местного совета. Отборочные критерии включают следующее: использование механизмов на основе широкого участия, уровень софинансирования, экономические и социальные выгоды, затраты на содержание, различные соображения технического характера. Координационный комитет готовит план, представляемый на утверждение местного совета. Тот факт, что уровень участия граждан продолжает расти, указывает на то, что институциональные механизмы по вовлечению граждан оказались успешными. Были предоставлены дополнительные ресурсы для осуществления капитальных инвестиций в рамках городского бюджета, что обусловило рост интереса к поддержанию создаваемой инфраструктуры со стороны местных жителей. Кроме того, в последующие годы эти мероприятия обеспечили устойчивость и снизили уровень местных затрат. Это один из примеров, подтверждающих, что инициатива оказала

³² В основном на годовом пленарном заседании БС 2019 года в Ташкенте (Узбекистан) 18-21 марта 2019 года: <https://www.pempal.org/events/2019-annual-bcop-plenary-meeting>, и на видеоконференции РГБГП БС 13 мая 2020 года, посвященной теме общественного участия: <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group-0>

³³ <https://activecitizen.yerevan.am>

³⁴ <https://www.yerevan.am/am/news/amp-op-vel-en-aktiv-k-aghak-ats-i-hart-aki-arhajarknere>

³⁵ Stanese, I.T. et al. (2018). Considerations on Participatory Budgeting for Local Development Projects in Romania. Revista Economica, Lucian Blaga University of Sibiu, Faculty of Economic Sciences, vol. 70(4). <https://ideas.repec.org/a/blg/reveco/v70y2018i4p116-131.html>

дополнительное воздействие, кроме повышения уровня гражданского участия.³⁶ Реализация ряда других практик нередко останавливается после прекращения финансирования со стороны доноров. В числе таких примеров молодежный проект ПБ в Варне под названием «Давай!» (Com'on) и «Проект на миллионы» в рамках программы «Варна – европейская молодежная столица 2017 года».

■ Хорватия

В Хорватии зафиксировано несколько примечательных примеров практики ПБ и инициатив, связанных с ПБ. Практика ПБ в городе Пазин под названием «Внимание, бюджет!» (Pazi(n) Proračun!)³⁷ стартовала в 2014 году с пилотного проекта, реализованного администрацией города Пазин в сотрудничестве с Национальной ассоциацией гражданского общества GONG,³⁸ местной общественной ассоциацией *Društvo Naša Djeca*,³⁹ Институтом общественных финансов,⁴⁰ и Ассоциацией городов.⁴¹ Теперь этот проект стал частью бюджетного процесса в Пазине. Процедура ПБ выглядит следующим образом. В июне мэр Пазина приглашает всех граждан подавать предложения о реализации небольших общественных проектов на следующий год. В июле-августе чиновники городской администрации принимают предложения граждан и начинают их обработку и анализ предложений и финансовых ресурсов, необходимых для их реализации. В сентябре в каждом из 12 местных советов организуются общественные слушания, которые проводятся независимым ведущим. Представители городской администрации объясняют структуру городского бюджета, систему бюджетных доходов и расходов. Они представляют и разъясняют каждое предложение с указанием оценочного бюджета на его реализацию, после чего происходит голосование. Предложения, получившие большинство голосов и приемлемые для реализации с юридической, технической и финансовой точек зрения, включаются в проект бюджета и готовятся для представления в Городской совет. 2020 год стал седьмым циклом партисипаторного бюджетирования в Пазине. В общей

сложности было реализовано свыше 170 небольших коммунальных проектов общей стоимостью примерно 3 100 000 хорватских кун (503 716 долл. США). В 2020 году сумма средств, выделенных на ПБ, составила 800 000 кун (130 000 долл. США), что составляет 0,1% от объема городского бюджета на 2020 год (134 239 023 кун или 21 812 365 долл. США).⁴² В 2020 году из-за пандемии Covid-19 администрация Пазина не смогла пригласить всех местных жителей на публичные слушания; однако обсуждения с членами местных советов состоялись.

Следующий пример – это школьное ПБ в Дубровнике. В 2019 году Агентством по развитию города Дубровник (DURA) и городской администрацией Дубровника был реализован пилотный проект «Партисипаторное бюджетирование в начальных школах». Учащиеся голосовали за 6 проектов общей стоимостью 60 000 кун (9 749 долл. США), что составило 0,008% от общего бюджета города Дубровник. Это был интенсивный процесс, включавший проведение в течение 12 дней семинаров в 25 классах в четырех начальных школах. Этому предшествовало проведение двух тренингов для подготовки ведущих на добровольной основе и обеспечения качества. В общей сложности в школьном ПБ участвовали около 500 учеников, и всего было выдвинуто 50 проектных предложений, которые были подвергнуты дальнейшему техническому анализу. Среди предложений учащихся были незаурядные идеи. Например, в начальной школе им. Марина Геталдича ученики захотели создать зеленую зону на территории вокруг школы, а ученики начальной школы им. Ивана Гундулича и начальной школы им. Марина Држича проголосовали за обустройство гостиной в школе. Вдохновившись полученными результатами, администрация Дубровника вновь запустила проект школьного ПБ в 2020 году.⁴³ Проведение семинаров началось в конце октября и завершилось к концу декабря 2020 года. Проект охватил примерно одну тысячу учащихся шестых и седьмых классов всех семи начальных школ города. Основным организатором процесса было Агентство по развитию города Дубровник, а городская администрация выделила средства в размере 0,012% от общего бюджета города Дубровник на 2021 год⁴⁴ (70 000 кун или 11 374 долл. США).

³⁶ Stanese, I.T. et al. (2018). Considerations on Participatory Budgeting for Local Development Projects in Romania. *Revista Economica*, Lucian Blaga University of Sibiu, Faculty of Economic Sciences, vol. 70(4). <https://ideas.repec.org/a/blg/reveco/v70y2018i4p116-131.html>

³⁷ <http://proracun.pazin.hr>

³⁸ <http://www.gong.hr>

³⁹ <http://www.dnd-pazin.hr>

⁴⁰ <http://www.ijf.hr>

⁴¹ <http://www.udruga-gradova.hr>

⁴² <https://www.pazin.hr/wp-content/uploads/Proracun-dokumenti/Proracun%20u%20malom%20za%202020.%20Pazin.pdf>

⁴³ <https://www.dubrovnik.hr/vijesti/nastavlja-se-projekt-participativno-budzetiranje-u-osnovnim-skolama-14219>

⁴⁴ <https://www.dubrovnik.hr/proracun-gradova/proracun-kroz-godine>

В Хорватии интерес к развитию ПБ на субнациональном уровне велик, и здесь существенную роль может сыграть Хорватская ассоциация жупаний и Ассоциация городов Хорватии. В целом партисипаторное бюджетирование имеет в Хорватии большой потенциал. Практику ПБ активно поддерживает Минфин Хорватии, сотрудничающий с Хорватским институтом общественных финансов.

■ Грузия

В Грузии старт развитию практики ПБ дала первая инициатива, реализованная в 2015 году в городе Марнеули. Она состоялась в свете реформы децентрализации и была сосредоточена на укреплении гражданского участия в управлении. Этот проект, осуществленный при финансовой поддержке Польской программы помощи, был нацелен на адаптацию модели ПБ к специфике грузинских муниципалитетов и продолжался в течение трех лет. На цели ПБ из муниципального бюджета была выделена сумма в 1 500 000 грузинских лари (455 235 долл. США), что составляло 9,6% от общего бюджета города Марнеули на 2015 год.⁴⁵ Муниципалитет был разделен на 6 зон; были созданы советы по ПБ; гражданам была предоставлена информация о тематике проектов и способах подачи заявок; выигравшие проектные предложения включались в бюджет на следующий год. На протяжении всех трех лет уровень участия населения был высоким, и количество поданных проектных предложений росло.

Эта практика была воспроизведена в двух других муниципалитетах, Гори и Цхалтубо, и получила премию Национальной ассоциации местных властей в номинации «Лучшая инициатива в области гражданского участия». В 2016 году муниципалитет Рустави начал реализацию финансируемого ЕС проекта «Партисипаторное бюджетирование в городе». Руководство по партисипаторному бюджетированию для города Рустави⁴⁶ было подготовлено Ассоциацией муниципалитетов Нидерландов в рамках проекта «Местное партисипаторное бюджетирование в городе Рустави», реализованного при поддержке ЕС. В соответствии с обязательствами, принятыми в рамках инициативы «Открытое правительство», процессы ПБ

были запущены в городах Кутаиси, Батуми и Ахалцихе, а в городе Озургети была внедрена эстонская модель электронного партисипаторного бюджетирования, разработанная Эстонской академией электронного правительства. В 2018 году мэрия Тбилиси провела пилотную апробацию собственной модели ПБ «Идея для мэра». Граждане подавали предложения в электронной форме; после технического анализа на сайте провели голосование, и самые популярные предложения направили мэру для принятия окончательного решения.

В целом в Грузии в настоящее время действует 11 практик ПБ в следующих городах: Гори, Цхалтубо, Ахалцихе, Кутаиси, Зугдиди, Сигнахи, Мestia, Озургети, Батуми, Чохатаури и Хелвачаури. Идет разработка практики в городах Мцхета и Сагареджо (усовершенствование модели, применяемой в Рустави). В Стратегии децентрализации управления в Грузии на 2020-2025 годы содержится Задача 3.3: «Содействие высококачественному участию граждан в принятии и реализации решений на местном уровне» и планируется «обеспечить институциональные механизмы участия граждан в принятии решений на местном уровне, включая партисипаторное бюджетирование».⁴⁷

■ Казахстан

В 2019 году Минфин Казахстана инициировал пилотную практику ПБ «Бюджет народного участия». Была разработана методологическая база и проведено обучение. Минфин постановил, что начиная с 2020 года все местные правительства должны формировать бюджеты с использованием механизма ПБ. Первые пилотные процедуры ПБ были реализованы в Алматы и в Сарыаркинском районе города Нур-Султан в 2019 году. В 2019 году акимат (муниципалитет) Алматы представил новый механизм совместного управления публичным пространством современных городов с помощью «Бюджета народного участия».⁴⁸ Этот механизм был разработан муниципальным агентством «Центр развития города Алматы» на основе обсуждения с НПО в рамках Гражданского городского форума Казахстана.⁴⁹ Институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан также принял участие в этой дискуссии.⁵⁰

⁴⁵ http://civilin.org/pdf/PB_research.pdf

⁴⁶ https://rustavi.gov.ge/file_manager/69/22786afa5eb43cc1a001f1657201be1e.pdf

⁴⁷ <https://matsne.gov.ge/document/view/4764626?publication=0>

⁴⁸ Подробнее о практике ПБ в Алматы см. здесь: <https://urbanforum.kz/participatory-budget>

⁴⁹ <https://urbanforum.kz>

⁵⁰ <https://almatydc.kz/press/news/predstaviteli-kisi-prinyali-uchastie-v-ekspertnom-obsuzhdenii-byudzheta-uchastiya-almaty>

В 2020 году в рамках концепции «Слышащее государство»⁵¹ по указанию Президента Республики Казахстан Первый заместитель Премьер-министра Республики Казахстан – Министр финансов Республики Казахстан издал приказ о правилах разработки проектов местных бюджетов.⁵² В приказе устанавливаются общие положения, касающиеся ПБ. «Бюджет народного участия» формируется в крупных городах и в столице страны. Практику ПБ можно вводить на уровне районов городов. Акиматы создали экспертные советы для рассмотрения, отбора и принятия решений по проектным предложениям, поступившим от граждан. Объем средств, выделенных на цели ПБ из местных бюджетов, составил от 0,5% до 1% от объема расходов годового городского бюджета на сектор «Жилищно-коммунальное хозяйство» (без учета целевых трансфертов из вышестоящего бюджета).

Еще один пример практики ПБ - инициатива под названием «Бюджет участия», предназначенная для моноиндустриальных городов. В 2020 году инициатива «Бюджет участия» стартовала в городе Хромтау (Актюбинская область).⁵³ Созданный механизм предусматривает вовлечение граждан города Хромтау в отбор проектов и объединение граждан с представителями мэрии и базовой моноиндустрии – в данном случае Донского горно-обогатительного комбината – для совместной работы с целью принятия решений о создании и развитии объектов общественной инфраструктуры. Инициатива ПБ в Хромтау позволила жителям города определять, где и какая именно инфраструктура должна появиться в городе. Граждане предлагают идеи, участвуют в проектировании внешнего вида и функциональности объектов и затем голосуют за лучшие проектные решения. Проекты-победители онлайн-голосования в 2020 году будут профинансированы международной группой компаний Eurasian Resources Group (Донской ГОК входит в нее) и реализованы акиматом в 2021 году. Компания выделит на проведение работ, как минимум, 50 000 000 тенге (эквивалент 160 000 долл. США).⁵⁴

■ Молдова

Согласно данным Всемирного атласа партисипаторного бюджетирования за 2019 год,⁵⁵ в Молдове местные нормативные акты, касающиеся механизма ПБ, приняты муниципальными советами двух городов – Бельцов и Кишинева. Бельцы – первый город в Молдове, где начали практиковать ПБ в 2016 году. С помощью польских экспертов местное сообщество разработало регламент о механизме внедрения процесса ПБ. В Кишиневе используются как очная форма, так и виртуальная платформа, а в Бельцах голосование проводится только в очном формате.

На конференции «Устойчивость во время кризиса», состоявшейся в Молдове в сентябре 2020 года,⁵⁶ Диана Еначи, эксперт по закупкам из Института развития и социальных инициатив *Viitorul*, отметила, что в Молдове процессы ПБ запущены в следующих населенных пунктах: Яловены, Будешты, Бельцы, Кишинев, Флорешты, Унгень, Кагул и Чимишлия. В 2017 году граждане подали 47 проектных предложений; 22 из них общей стоимостью примерно 2 200 000 леев (130 000 долл. США) были реализованы. В 2018 году поступило 73 заявки; из них были реализованы 20 проектов на общую сумму примерно 3 000 000 леев (176 000 долл. США). Процесс предусматривает создание рабочей группы или местной комиссии из представителей местных властей и гражданского общества, на которую возлагается отбор инициатив в соответствии с утвержденной процедурой и критериями оценки. После проведения технической экспертизы предложения выносятся на общественное голосование; выбранные проекты финансируются и таким образом «было создано много хорошего для местного населения».⁵⁷

⁵¹ Концепция «Слышащее государство», разработка которой была инициирована Президентом Республики Казахстан, представляет собой комплексную концепцию, нацеленную на налаживание качественного взаимодействия между органами власти и населением на основе принципов доступности, открытости и ориентации на интересы граждан. Особый акцент сделан на определении государственных структур и должностных лиц, ответственных за качество рассмотрения обращений граждан: <https://strategy2050.kz/ru/news/kontseptsiya-slyshashchee-gosudarstvo-ot-slov-k-deystviyu/>

⁵² Приказ от 12 марта 2020 года N 254 «О внесении изменений и дополнений в приказ Министра финансов Республики Казахстан от 31 октября 2014 года N 470 «Об утверждении Правил разработки проектов местных бюджетов»: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000020129>

⁵³ <https://budget-uchastiya.kz>

⁵⁴ <https://e-cis.info/news/567/87525>

⁵⁵ Dias, N. et al (eds), (2019). Participatory Budgeting World ATLAS 2019. Cascais: Oficina. P.169, <https://www.cascais.pt/anexo/participatory-budgeting-world-atlas-2019>

⁵⁶ <https://crjm.org/invitam-reprezentantii-organizatiilor-societatii-civile-la-conferinta-rezilienta-in-timpuri-de-crizi/?fbclid=IwAR3SnkIvSyjioQ-5CMWoNN-CNTnTpc3Z8pOqBf0KOoItLKrl4drfu9SNHY>

⁵⁷ https://www.ipn.md/en/participatory-budgeting-at-local-level-implemented-in-moldova-too-7967_1075950.html

■ Румыния

В Румынии были реализованы практики ПБ, позволяющие гражданам вносить предложения по бюджету и голосовать за них, как минимум, в 17 городах.⁵⁸ Клуж-Напока – первый город, где в 2013 году при содействии научного сообщества и некоммерческих организаций был опробован ПБ. Общая стоимость реализованных проектов составила почти 5 000 000 долл. США,⁵⁹ что эквивалентно 2,2% от общего бюджета города на 2013 год. После осуществления относительно небольших проектов в 2017 году город Клуж-Напока внедрил первый полноценный электронный процесс ПБ в Румынии. Все жители, проживающие, обучающиеся или работающие в Клуж-Напоке, могли предлагать проекты и участвовать в голосовании. На первой стадии процедуры проекты предлагались гражданами по шести различным категориям (аллеи, тротуары, пешеходные зоны; мобильность, доступность, транспортная безопасность; зеленые зоны и игровые площадки; обустройство общественных пространств (убранство города, освещение мест общественного пользования и т.п.); инфраструктура образовательной и культурной деятельности; цифровой город). Затем городская администрация проводила оценку каждого проекта с правовой и технической точек зрения. Проекты, признанные соответствующими установленным критериям, были вынесены на первый тур голосования (было отобрано 30 проектов). После этого во втором туре было отобрано 15 проектов для реализации (максимальный бюджет каждого составлял 180 000 долл. США). Эта модель, ставшая первой моделью своего рода в Румынии, была принята именно в такой форме (иногда с небольшими вариациями) во многих румынских городах, внедривших практику ПБ в 2018-2019 годах.⁶⁰

В Румынии ПБ утверждается решением местного совета, и его проведение может быть запрошено любым гражданином или членом местного совета. Этот вопрос должен согласовываться местным советом в период между датой утверждения национального бюджета парламентом и датой утверждения местного бюджета. В течение первых 15 дней после принятия национального бюджета парламентом местные советы должны принять решения о расходовании средств по направлениям. В течение следующих 15 дней жители и местный совет могут предлагать проекты для финансирования в соответствующем году. В последние 15 дней определяется и утверждается окончательный список проектов.⁶¹

■ Россия

В России первый эксперимент партисипаторного бюджетирования⁶² был запущен в 2007 году в Ставропольском крае в рамках Программы поддержки местных инициатив Всемирного банка. Согласно информации Минфина России, к 2019 году в 69 из 85 российских регионов было реализовано 249 практик инициативного бюджетирования (ИБ) различного масштаба.⁶³ Этому стремительному продвижению практики способствовали следующие благоприятные факторы. Во-первых, межрегиональная многосторонняя программа «Прозрачный бюджет», реализованная более чем в 15 российских регионах и на национальном уровне (с 1998 по 2010 год), способствовала повышению информированности заинтересованных сторон об эффектах общественного участия в бюджетном процессе. Осуществление программы «Прозрачный бюджет» координировала российская межрегиональная общественная организация

⁵⁸ Карта, на которой показаны все населенные пункты Румынии, охваченные практикой ПБ, размещена здесь: <https://www.mapcustomizer.com/map/romania-budgetare-participativa>. Зеленым цветом обозначены места, где практика уже внедрена и действует; голубым – те пункты, где практика ПБ одобрена и стартует в следующем финансовом году в соответствии с правилами подготовки государственного бюджета в Румынии.

⁵⁹ Boc, E. (2019) The Development of Participatory Budgeting Processes in Cluj-Napoca. Babeş-Bolyai University. Transylvanian Review of Administrative Sciences. No. 58 E. October 2019. P.44, <https://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/604>

⁶⁰ Urs, N. (2020). Put Your Money where Your Mouth is - Participatory Budgeting in Romanian Cities. Babeş-Bolyai University, In "Central and Eastern European e|Dem and e|Gov Days 2020" Conference Proceedings. P.306, <http://real.mtak.hu/108873/1/ceeegov2020.pdf>

⁶¹ Dias, N. et al (eds), (2019). Participatory Budgeting World ATLAS 2019. Cascais: Oficina. P.174, <https://www.cascais.pt/anexo/participatory-budgeting-world-atlas-2019>

⁶² В России ПБ называется «инициативным бюджетированием», а проекты ПБ – «инициативными проектами».

⁶³ Минфин России (2020). Доклад о лучших практиках инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в 2019 году. Доклад Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации. https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0570_doklad_IB_2020_itog.pdf?fbclid=IwAR2h4pc2zEs7y5jg-8SgQJ9

Гуманитарно-политологический центр «Стратегия»⁶⁴ в сотрудничестве с местными общественными организациями, региональными властями и органами местного самоуправления. В число мероприятий программы «Прозрачный бюджет» входили обширная программа обучения вопросам бюджетной грамотности, развитие потенциала в области программно-целевого бюджетирования, а также организация общественного участия в бюджетном процессе. Одной из первых в мире⁶⁵ Россия провела Обзор прозрачности бюджета и общественного участия – в качестве пилотного проекта, предшествовавшего проведению Обзора открытости бюджета Международным бюджетным партнерством. В результате реализации программы «Прозрачный бюджет» были созданы основные предпосылки для запуска инициативного бюджетирования. Во-вторых, в период с 2007 года по 2016 год в восьми российских регионах при поддержке региональных властей осуществлялась Программа поддержки местных инициатив (ППМИ)⁶⁶ Всемирного банка. В рамках ППМИ, по меньшей мере, в четверти российских регионов было реализовано свыше 10 тыс. проектов ИБ, имеющих большую значимость для местного населения. В-третьих, в 2015 году эффектами ИБ заинтересовался Минфин России и создал Центр инициативного бюджетирования (ЦИБ) при Научно-исследовательском финансовом институте Минфина России. На ЦИБ была возложена задача координации развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации.

Успех ППМИ в России дал толчок развитию и тиражированию практики ИБ. В апреле 2016 года стартовал совместный проект Всемирного банка и Минфина России «Развитие инициативного бюджетирования в России». Проект нацелен на (i) тиражирование практики ИБ/ППМИ в регионах; (ii) развитие институциональной инфраструктуры для реализации практик ИБ в регионах; определение и укрепление потенциала региональных проектных центров, ответственных за осуществление ИБ на местах; (iii) совершенствование и распространение методологии ИБ; (iv) выявление и внедрение лучших российских и международных практик ИБ/ПБ за рамками ППМИ;

(v) повышение бюджетной грамотности участников ИБ посредством проведения информационных мероприятий и развития потенциала.

В 2018 году практика ИБ нашла отражение в национальном документе стратегического планирования на среднесрочный период «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» (опубликован 29 сентября 2018 года).⁶⁷ Один из целевых показателей, установленных в этом документе, предусматривает, что к 2024 году 50% субъектов федерации должны разработать и утвердить региональные стратегии развития инициативного бюджетирования. Еще в одном важном национальном документе – Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах (утверждена Правительством Российской Федерации 31 января 2019 года) – также отмечается необходимость развития механизмов участия граждан (на основе ИБ) для поиска решений проблем в области социально-экономического развития, а также необходимость распространения региональных и муниципальных практик ИБ. В 2018 году деятельность по продвижению ИБ в России была включена в Государственную программу «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (Основное мероприятие 3.4 «Реализация Программы развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации» предусматривает создание нормативно-правовой базы ИБ; создание институциональной инфраструктуры для развития практики ИБ на региональном и муниципальном уровне; сопровождение, регулирование и информационное обеспечение процесса развития ИБ; а также проведение мониторинга и оценки схем ИБ и развития практик.⁶⁸

Одно из поручений, данных Президентом России в январе 2020 года⁶⁹ (п. 15), предусматривало закрепление правовых основ инициативного бюджетирования на муниципальном уровне. В 2020 году были внесены изменения в Бюджетный кодекс и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» с целью

⁶⁴ Межрегиональный центр «Стратегия» с 2000 года является членом глобальной сети Международного бюджетного партнерства, объединяющей общественные группы, занимающиеся вопросами бюджета. Это единственная российская неправительственная организация, которая проводит оценку прозрачности федерального бюджета в рамках Обзора открытости бюджета МБП, начиная с первого раунда ООБ в 2006 году. Подробнее см.: IBP (2000). A Taste of Success: Examples of the Budget Work of NGOs. By Rocio Campos and Isaac Shapiro. <https://www.internationalbudget.org/publications/a-taste-of-success-examples-of-the-budget-work-of-ngos>; Виноградова Т. (2003). Глава 3. «Прозрачный бюджет». В: Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России: Учебник. Под ред. Автономова А. Москва, <http://library.khpg.org/files/docs/1438502616.pdf>; Виноградова Т. (2010). Программа «Прозрачный бюджет» в России. Доклад, <http://center-strategy.com/budget>

⁶⁵ Аналогичный обзор одновременно проводился IDASA (ЮАР) в ряде стран африканского континента.

⁶⁶ <https://www.worldbank.org/en/country/russia/brief/lisp>

⁶⁷ <http://static.government.ru/media/files/ne0vGNJuk9SQjIGNNsXIX2d2CpCho9qS.pdf>

⁶⁸ Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/04/main/N_320.pdf, основное мероприятие 3.4: с. 135-136

⁶⁹ <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919>

совершенствования регулирования вопросов совместного финансирования инициатив населения (практики ИБ). Изменения, внесенные в Бюджетный кодекс, включают следующее: каждому инициативному проекту присваивается уникальный код классификации бюджетных расходов; «инициативные платежи» (добровольные платежи граждан) исключаются из принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов и зачисляются в муниципальный бюджет как неналоговые доходы бюджета; Минфин наделяется полномочиями по осуществлению методического обеспечения планирования и исполнения расходов бюджетов субъектов РФ на реализацию инициативных проектов. В настоящее время Минфин России разрабатывает механизм ИБ для интеграции ряда программ национального уровня, оказывающих прямое воздействие на жизнь граждан.

■ Турция (Муниципалитет Чанаккале)

В турецком муниципалитете Чанаккале в качестве способа вовлечения граждан в бюджетный процесс использовалась структура, подобная относительно простой модели ПБ, реализованной в Порту-Алегри (Бразилия). Эта структура была внедрена в рамках проекта ЕС «Поддержка реформы административного управления на местном уровне», реализованного при содействии ПРООН в 2007-2008 годах.⁷⁰ Весомыми факторами развития общественного участия в Чанаккале были Повестка-21 и разработка Стратегического плана на 2006-2010 годы.⁷¹ Реализованный в 2007 году пилотный проект по подготовке бюджета местных инвестиций на 2008 год предусматривал проведение процедуры, состоящей из трех этапов: информационной кампании; опроса жителей для оценки их готовности принимать участие в новом партисипаторном процессе; публичных дебатов на уровне микрорайонов и голосования жителей по инвестиционным приоритетам. Была проведена кампания продолжительностью три месяца для информирования людей о том, что такое бюджетирование: информация распространялась на

публичных встречах, дискуссиях в формате фокус-групп, через информационные брошюры и печатные СМИ. Также проводились публичные встречи для ознакомления местных жителей с инвестиционными проектами и возможностями общественного участия и для привлечения волонтеров, которые могли быть заинтересованы в участии на этапах мониторинга и оценки. Муниципальная администрация предоставила жителям информацию о местном бюджете с акцентом на уровнях расходов в предыдущие годы и прогнозах объема требующихся ресурсов. На основе этой информации граждане определили инвестиционные приоритеты города и своих районов путем ранжирования различных вариантов. Описанная модель ПБ не получила широкого распространения среди местных правительств в Турции; решающее значение для эксперимента ПБ имела политическая воля мэра Чанаккале, и эта практика не укоренилась.

■ Украина

В Украине первые инициативы ПБ были запущены в 2015 году в городах Чернигов и Черкассы, где проводились местные эксперименты с технологиями ПБ, в рамках которых граждане имели возможность предлагать властям свои идеи и голосовать за проекты, которые будут включены в бюджет. В городе Луцке местные власти создали программу под названием «Конкурс гражданских инициатив», в рамках которой в 2015 году провели пилотную апробацию общественного бюджета (бюджета участия). 2017 год стал годом, когда процессы ПБ были внедрены в самом большом количестве новых общин – как минимум, в 58.⁷² К 2019 году практики ПБ в Украине распространились уже на 36 сельских общин и 88 городских общин.⁷³ Их жители получили возможность участвовать в принятии решений о распределении средств местных бюджетов на общую сумму около 590 000 000 гривен (20 000 000 долл. США), что составило 0,1% от объема всех местных бюджетов страны (совокупный объем всех местных бюджетов и субвенций равен 573 000 000 000 гривен (20 000 000 000 долл. США)). Общий объем средств, выделенных из местных бюджетов на цели ПБ, составил 0,4-0,5% по тем селам, малым и большим городам, где в 2019 году были внедрены практики ПБ.⁷⁴ В стране отмечается положительная

⁷⁰ OECD (2009). Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Participatory Budgeting in Çanakkale, Turkey. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-14-en>

⁷¹ <https://www.govint.org/good-practice/case-studies/the-co-production-journey-of-canakkale-in-turkey/change-management>

⁷² Khutkyy, D., Avramchenko, K. (2019). Impact Evaluation of Participatory Budgeting in Ukraine. Kiev, <http://ukrainedemocracy.org/?news=article-impact-evaluation-participatory-budgeting-ukraine>

⁷³ Dias, N. et al (eds), (2019). Participatory Budgeting World ATLAS 2019. Cascais: Oficina. P.186, <https://www.cascais.pt/anexo/participatory-budgeting-world-atlas-2019>

⁷⁴ Bernatskyi, B., Kovalenko, O. (2020). Hromads'ke Byudzhetuvannya v Ukraini [Партисипаторное бюджетирование на Украине] Briefing Paper. Democracy Reporting International. February 2020. https://democracy-reporting.org/ru/dri_publications/participatory-budget-ukraine

тенденция к увеличению расходов из местных бюджетов на реализацию проектов ПБ. Например, в Бердичеве объем средств, выделяемых на цели ПБ, вырос втрое. В Киеве также зафиксировано трехкратное увеличение – с 50 000 000 гривен (1 800 000 долл. США) до 150 000 000 гривен (5 300 000 долл. США).⁷⁵ Исключительный пример продемонстрировал город Кривой Рог, где объем ассигнований на ПБ вырос в 43 раза – с 500 000 гривен (18 000 долл. США) до 21 500 000 гривен (760 000 долл. США).⁷⁶

Практику партисипаторного бюджетирования отстаивали и продвигали различные негосударственные структуры, например, Фонд польско-украинского сотрудничества (PAUCI) помогал организовывать процессы ПБ. Фонд PAUCI опубликовал информацию об использованном подходе, рамочной основе и достижениях в 5 городах и 5 объединенных территориальных общинах восточной Украины.⁷⁷ Украинская информационно-технологическая общественная организация *SocialBoost* разработала систему ПБ для городских советов.⁷⁸ Эта система помогает местным правительствам автоматизировать процесс ПБ; она обеспечивает безопасность и прозрачность процесса как для государственного сектора, так и для гражданского общества. В настоящее время систему используют более 800 тыс. человек в 32 городах Украины. В рамках швейцарско-украинской программы «Электронное управление для повышения подотчетности и уровня участия» местному населению обеспечен бесплатный доступ к электронному сервису «Бюджет общины».⁷⁹ С помощью этой платформы жители села Святогорское в Полтавской области выбирали идеи о проведении мероприятий, в частности первого Межрегионального туристического фестиваля-ярмарки «Все для туриста», а жители села Дунаевка Хмельницкой области прошли тропой юных натуралистов под названием «На границе эпох». С момента запуска этого сервиса было подано более 4 тыс. предложений и распределены средства в

размере более 116 млн. гривен (4 182 090 долл. США).⁸⁰

Михал Козак отмечает, что доминирующей моделью ПБ в Украине является так называемая «польская модель», поскольку она схожа с системой, используемой в Польше. Основные характеристики этой системы таковы: (i) местные власти обязаны реализовать все проекты, выбранные гражданами путем голосования; (ii) процедуры внедрения и реализации ПБ полностью прозрачны; (iii) проекты должны соответствовать плану стратегического развития соответствующей территориальной единицы и относиться к сфере полномочий местных властей; (iv) стоимость реализации проекта не должна превышать сумму, изначально выделенную на проект; (v) реализация проекта привязана к территории соответствующей территориальной единицы; (vi) отбор и реализация проектов носят циклический характер и происходят каждый год; (vii) при реализации проектов в качестве подрядчиков выступают муниципальные коммунальные предприятия.⁸¹

Правительство Украины содействует продвижению ПБ на субнациональном уровне через Государственный фонд регионального развития (ГФРР), созданный в 2013 году и находящийся под управлением Министерством развития общин и территорий. ГФРР предназначен для поддержки реализации Государственной стратегии регионального развития как механизма осуществления в Украине реформ по децентрализации, включая осуществление капитальных трансфертов для инвестиций на субнациональном уровне. Из средств ГФРР финансируются инвестиционные программы и проекты развития, подготовленные и представленные субнациональными правительствами.⁸² На цели ПБ из ГФРР было предоставлено 30 млн гривен (1 081 575 долл. США),⁸³ что составляет примерно 0,02% от объема государственного бюджета Украины на 2020 год.⁸⁴ Приказом, утвержденным Постановлением Кабинета

⁷⁵ Hromads'kyu byudzhet (participatory budget): History 2016-2019, <https://gb.kyivcity.gov.ua/pages/history>

⁷⁶ Bernatskyi, B., Kovalenko, O. (2020).

⁷⁷ PAUCI (2019). Participatory Budgeting. Practical Experiences from Cities and Amalgamated Communities in Eastern Ukraine. Polish-Ukrainian Cooperation Foundation within the framework of the Project "Strengthening Ukrainian Communities Hosting Internally Displaced Persons" // Партисипаторное бюджетирование. Практический опыт городов и объединенных территориальных общин на востоке Украины. Фонд польско-украинского сотрудничества в рамках проекта «Укрепление украинских общин, принимающих внутренне перемещенных лиц»: <https://pauci.org/en/>

⁷⁸ Например: <https://kyiv.pb.org.ua>, <https://pb.org.ua/en>

⁷⁹ <https://egap.in.ua/en>

⁸⁰ <https://egap.in.ua/en/projects/national-budget>

⁸¹ Kozak, M. (2019). Growing Support for Participatory Budgets in Ukraine. <https://www.obserwatorfinansowy.pl/in-english/macroeconomics/growing-support-for-participatory-budgets-in-ukraine>

⁸² ОЭСР (2018). Сохранение импульса децентрализации в Украине, Исследования многоуровневого управления ОЭСР // OECD (2018). Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301436-en>

⁸³ <https://www.minregion.gov.ua/press/news/minregion-uryad-zatverdyl-perelik-investychnykh-program-ta-proektiv-shho-mozhut-finansuvaty-z-dfrr-u-2020-rocz>

⁸⁴ Общий объем расходов государственного бюджета Украины на 2020 год составил 1 180 100 000 000 грн. (примерно 42 млрд долл. США), https://www.mof.gov.ua/en/news/prezident_pidpisav_derzhbidzhet_na_2020_rik-1935

министров Украины от 18 марта 2015 года № 196 (с изменениями от 3 марта 2019 года),⁸⁵ установлена процедура подготовки, оценки и отбора инвестиционных программ, проектов регионального развития и проектов-победителей программы «Всеукраинский общественный бюджет», подлежащих финансированию из ГФРР. Подача предложений и отбор проектов происходят на областном уровне (или на уровне города Киева). Все проекты должны соответствовать Государственной стратегии регионального развития и соответствующей региональной стратегии. Проекты также должны удовлетворять следующим критериям: (i) наличие утвержденной документации по проектам нового строительства, реконструкции, восстановления и ремонта объектов; (ii) срок реализации – от 1 до 3 лет; (iii) софинансирование из местных бюджетов в размере не менее 10%; (iv) способность в дальнейшем обеспечивать собственное финансирование или содержание объекта за счет средств местных бюджетов; (v) общая оценочная стоимость строительных проектов должна быть более 5 млн гривен (176 000 долл. США), а стоимость других проектов должна превышать 1 млн гривен (35 000 долл. США). Выдвигать проекты на голосование могут граждане в возрасте старше 18 лет, общественные и научные организации, а также местные правительства. Проект признается победителем, если он получает более 30% от общего количества голосов, поданных в соответствующей области. Правила подачи предложений и отбора проектов устанавливаются областной администрацией. Например, в Полтавской области (где победил проект города Кременчуг) установлено, что в процессе голосования каждый человек может проголосовать не более чем за два проекта. После голосования местное самоуправление, на территории которого должен быть реализован проект, проводит его анализ и представляет свое заключение региональной комиссии, созданной для отбора проектов в рамках ГФРР. Далее региональная комиссия анализирует соответствующие проекты, проводит отбор и утверждает список проектов-победителей. На этапе отбора каждый член региональной комиссии оценивает проекты, набравшие более 30% голосов, в соответствии с установленными критериями (доля населения общины, затрагиваемая проектом, инновационность проекта, уровень софинансирования

из местного бюджета и т.д.). Победителями признаются проекты, набравшие большинство голосов. После голосования в региональной комиссии проекты-победители представляются региональной комиссией в Министерство развития общин и территорий, которое, в свою очередь, представляет их на рассмотрение Кабинета министров вместе с остальными проектами, финансируемыми через ГФРР. В 2020 году Кабинет министров выделил из средств ГФРР почти 13 млн гривен (460 000 долл. США) городу Кременчуг⁸⁶ на реализацию проекта «Внедрение современных информационных технологий для создания безопасной среды общины Кременчуга».⁸⁷

■ Узбекистан

Указом Президента Республики Узбекистан от 22 августа 2018 года было предусмотрено повышение прозрачности в сфере государственных финансов и более широкое вовлечение граждан в бюджетный процесс. В законодательство были внесены поправки, позволяющие внедрять партисипаторное бюджетирование. С 2019 года в соответствии с Законом «О государственном бюджете» граждане Узбекистана могут вносить предложения, касающиеся расходов бюджета. В статье 20 закона устанавливается, что «хокимияты районов и городов направляют, как минимум, 10 процентов доходов из дополнительных источников бюджетов районов и городов на финансирование мероприятий, сформированных на основе общественного мнения».⁸⁸ Дополнительные источники государственного бюджета формируются отдельно на каждом уровне государственных бюджетов согласно статье 119 Бюджетного кодекса. Информация о дополнительных источниках должна размещаться на сайтах хокимиятов. Минфин Узбекистана публикует поквартальные таблицы разбивки на портале «Открытый бюджет».⁸⁹ Представленная информация включает в себя расходы по направлениям с указанием 10-процентного лимита средств, количества требующихся голосов граждан, а также конкретных видов расходов.

⁸⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-%D0%BF#n11>

⁸⁶ <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-pereliku-inves-a543r>

⁸⁷ <http://dfr.minregion.gov.ua/Project-annotation?PROJT=25744>

⁸⁸ Статья 20. Использование дополнительных источников республиканского бюджета Республики Каракалпакстан, региональных бюджетов регионов и городского бюджета города Ташкент, бюджетов районов и городов: <https://www.lex.uz/docs/4635018>. Дополнительные источники определяются в статье 119 Бюджетного кодекса: <https://lex.uz/docs/2304140>

⁸⁹ <https://openbudget.uz/#/participatory-budgeting>

Например, в Ташкенте общий объем дополнительных доходов составил 33 900 000 000 сумов (3 236 657 долл. США);⁹⁰ при этом во втором квартале 2020 года в Ташкенте в общей сложности было выделено 2 648 772 952 сумов (253 153 долл. США) на реализацию предложений, одобренных гражданами в ходе электронного голосования. Для сравнения: исполненный бюджет Ташкента за тот же период составил 2 304 000 000 000 сумов (219 978 086 долл. США).⁹¹ Расходы бюджета города Ташкента, утвержденные Законом о бюджете на 2020 год, составили 3 556 100 000 000 сумов (339 524 337 долл. США).⁹² Средства, выделенные на ПБ, распределялись через районы; например, в третьем квартале 2020 года в Чиланзарском районе Ташкента граждане проголосовали за предложения на сумму 373 млн сумов (35 649 долл. США). На реализацию приоритетов граждан в третьем квартале 2020 года в Кургантепинском районе Андижанской области выделили 239 100 000 сумов (22 852 долл. США). Электронное голосование проходит ежеквартально во всех районах городов и областей республики. Дополнительно в каждом районе на собраниях граждан проводится публичное обсуждение по приоритетам расходов из местных бюджетов; организуются тренинги в онлайн формате для разъяснения людям сути партисипаторного бюджетирования; а также проходят встречи на местах с депутатами и ответственными чиновниками министерств для мониторинга реализации программ и расходов бюджета. В каждом региональном центре Узбекистана, отремонтированы или восстановлены социальные объекты за счет средств, выделенных на ПБ, а также проводятся различные публичные мероприятия.

⁹⁰ <https://openbudget.uz/#/participatory-budgeting/>

⁹¹ <https://data.gov.uz/ru/datasets/12414>. Сумма средств из дополнительных источников бюджетов регионов и городов представляет собой величину, пересчитываемую ежеквартально; соответственно, расчетные значения процентной доли средств, выделенных из исполненного бюджета за тот же период на расходы (проекты), за которые проголосовали граждане, и суммы, предусмотренные в бюджетном плане, не полностью соответствуют друг другу.

⁹² <https://www.lex.uz/docs/4635018#4637013>

РАЗДЕЛ 3

МЕТОДЫ, РЕКОМЕНДУЕМЫЕ МИНИСТЕРСТВАМ ФИНАНСОВ ДЛЯ ВНЕДРЕНИЯ И МАСШТАБИРОВАНИЯ ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ



Практические механизмы, рассмотренные в разделе III, структурированы вокруг разработки и реализации пилотной программы ПБ и набора возможных инструментов политики для поддержки разработки и реализации такой программы. В разделе III описывается, как в странах, где ПБ еще не практикуется в полном объеме, к реализации пилотной программы ПБ можно применить проектный подход. Применение проектного подхода к пилотной программе ПБ предполагает описание того, почему внедряется ПБ (постановка целей), формулирование основных критериев успешной реализации, проведение анализа рисков, определение способов достижения целей (например, какую именно модель ПБ применить), а также определение ролей ключевых участников. Проектирование модели ПБ на национальном уровне может основываться на такой же структуре. Для облегчения более широкого внедрения ПБ и организации масштабирования модели ПБ, адаптированной к конкретному контексту и специфическим потребностям страны после реализации, оценки и анализа пилотной программы ПБ, применяется экосистемный подход к социальным инновациям. В заключение в разделе представлены практические рекомендации относительно механизмов и шагов, к которым могут прибегнуть национальные министерства финансов для практической реализации ПБ и создания институциональных основ для развития этой практики.

■ Обоснование внедрения ПБ правительством

При надлежащей реализации ПБ создает возможности для получения ряда прямых и косвенных выгод.⁹³ К ним относятся: (i) повышение эффективности предоставления государственных услуг; (ii) повышение прозрачности и подотчетности; (iii) укрепление доверия граждан к власти и авторитета правительства; (iv) усиление сплоченности, понимания и доверия в местных сообществах; (v) обеспечение соответствия приоритетов имеющимся ресурсам и бюджетам; (vi) повышение собираемости доходов бюджета; (vii) установление

приоритетности потребностей граждан и в перспективе интеграция их в утвержденные планы государственных инвестиций; (viii) более справедливое распределение ресурсов в интересах беднейших и самых уязвимых групп населения; (ix) уменьшение пространства для коррупции, сокращение неэффективного использования или расточительного расходования государственных финансов; (x) предоставление гражданам возможности реально участвовать в процессе принятия решений.

На различных уровнях государственного управления могут существовать разные стимулы к продвижению ПБ. Правительство национального уровня может ставить во главу угла цели повышения прозрачности, подотчетности и эффективности использования общественных финансов. Региональные правительства могут стремиться добиться сплоченности местных сообществ, формирования понимания и доверия. Местные правительства, в свою очередь, могут руководствоваться стремлением обеспечить соответствие приоритетов имеющимся ресурсам и бюджетным ограничениям или желанием повысить собираемость доходов. В некоторых случаях стимулом для местных правительств могут служить трансферты и гранты на цели ПБ, перечисляемые из вышестоящих бюджетов. Описанные выше выгоды будут получены отнюдь не мгновенно и вообще не гарантированы. Чтобы добиться успеха, необходимо уделить особое внимание ключевым критериям успешной реализации, рискам, связанным с реализацией, и стратегиям их снижения.

■ Ключевые критерии успеха

В самом простом случае **программу ПБ можно назвать успешной, когда посредством интеграции ПБ в бюджетный процесс реализуются ожидаемые преимущества.** Граждане и другие заинтересованные лица могут иметь свои собственные ожидания от процесса ПБ. Для обеспечения их участия в ПБ эти ожидания следует отразить в целях и ключевых критериях успеха. Следовательно, вовлечение заинтересованных сторон с самого начала процесса будет обеспечивать удовлетворение потребностей

⁹³ UN-HABITAT (2004). 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Urban Governance Toolkit Series, <https://unhabitat.org/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting>; Wampler, B. (2000). A Guide to Participatory Budgeting. International Budget Partnership, <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/A-Guide-to-Participatory-Budgets.pdf>; World Bank (2007). Participatory Budgeting. Shah, A. (ed.) Public Sector Governance and Accountability. Washington, DC: World Bank, <http://hdl.handle.net/10986/6640>

местных жителей. Документ о ключевых критериях успеха программы ПБ можно подготовить на стартовом этапе и впоследствии доработать после завершения пилотного процесса/процессов ПБ. Этот документ может пригодиться правительству для отслеживания прямых и косвенных выгод, реализуемых в результате отдельных пилотных проектов ПБ и общих стратегий по развитию ПБ.

Бенджамин Голдфранк предложил три основных критерия успешной практики ПБ: (i) уровень участия (количество индивидуумов, участвующих в процессе, и количество организаций, участвующих через представителей); (ii) уровень расширения / перераспределения государственных услуг; (iii) степень прозрачности. Голдфранк пришел к выводу, что есть «определенные доводы в поддержку утверждения о том, что результаты, как правило, оказываются более высокими, когда процесс ПБ в меньшей степени формализован и носит более совещательный характер ... там, где структуры были менее формальны, участники имели больше полномочий по принятию решений, уровень участия был выше, политика была более перераспределительной, а правительство - более прозрачным».⁹⁴

В Инструментарии для оценки партисипаторного бюджетирования в Глазго⁹⁵ представлены полезные критерии для разработки подходящей формулы и масштаба программы ПБ. Этот инструментарий был разработан специалистами группы по оценке ПБ в Глазго и отражает основные аспекты ПБ, которые руководители соответствующих программ, возможно, захотят принять во внимание:

- a. Чего мы хотим достичь? (Цель)
- b. Насколько хорошо мы обеспечили руководство и управление деятельностью по ПБ? (Планирование)
- c. Насколько эффективно осуществляются ключевые процессы? (Процесс)
- d. Каких основных результатов мы добились? (Воздействие)

В инструментарии предлагается подход, состоящий из набора различных вариантов, чтобы организаторы ПБ могли выбрать, что следует подвергать оценке в

зависимости от объема и масштаба деятельности по ПБ, которой они руководят.

В Руководстве по партисипаторному бюджетированию, разработанному Всемирным банком для правительств провинций Кении, предлагаются 10 этапов самостоятельной оценки практики ПБ,⁹⁶ чтобы помочь организаторам ПБ зафиксировать доказательства получаемых преимуществ и конечных результатов ПБ. Этапы оценки выстроены вокруг основных стадий и мероприятий ПБ и могут быть дополнительно учтены при планировании программы ПБ.

- a. Договориться о конечных результатах до начала процесса: каким представляется успех программы?
- b. Зафиксировать исходное состояние: каковы текущие условия на местах?
- c. Регулярно поддерживать обратную связь: израсходован ли бюджет, реализуются ли проекты по плану?
- d. Спрашивать участников об их ощущениях: что граждане чувствуют относительно своего участия?
- e. Отслеживать цифры: эффективно ли расходуются деньги, и идут ли они туда, куда нужно?
- f. Снимать фильмы и использовать другие средства, чтобы рассказывать людям о программе: можно ли осуществлять коммуникацию, используя различные каналы?
- g. Организовать мероприятие для рефлексии заинтересованными сторонами: как мы узнаем о том, как нам нужно изменить процесс?
- h. Следить за тем, что будет происходить дальше: сможем ли мы с течением времени измерять результаты, связанные с ПБ?
- i. Использовать внешних экспертов как имеющих важное значение друзей: есть ли необходимость во внешнем аудите или поддержке?
- j. Поделиться своим знанием! Можно ли гарантировать, что лидеры общественного мнения и властные структуры знают о получаемых выгодах?

⁹⁴ Goldfrank, B. (2007) Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting. In Participatory Budgeting. Shah, A. (ed.) Public Sector Governance and Accountability. Washington, DC: World Bank. P.114. <http://hdl.handle.net/10986/6640>

⁹⁵ <http://whatworksscotland.ac.uk/wp-content/uploads/2017/06/ParticipatoryBudgetingEvaluationToolkit.pdf>

⁹⁶ World Bank (2018). Participatory Budgeting Manual for County Governments in Kenya. World Bank Kenya, Participatory Budgeting Initiative. P.47: <http://documents1.worldbank.org>. В этих рекомендациях авторы берут за основу 10 этапов оценки из Инструментария для самостоятельной оценки практики партисипаторного бюджетирования // Participatory Budgeting Self-Evaluation Toolkit, <https://pbnetwork.org.uk/wp-content/uploads/2016/02/PBunit-self-evaluation-Toolkit.pdf>, разработанного британской сетью по вопросам партисипаторного бюджетирования совместно с британской неправительственной организацией PB Partners.

Исследователи из Северной Америки разработали 15 ключевых метрик для оценки ПБ, основываясь на опыте местных оценщиков и рекомендациях Североамериканского исследовательского совета по партисипаторному бюджетированию, а также на материалах некоммерческого проекта «Партисипаторное бюджетирование» (врезка 3). В этих 15 метриках обозначены элементы данных, касающиеся реализации проектов с участием граждан, уровня участия и проектов-победителей, которые важны для лучшего понимания текущего состояния ПБ, отслеживания непосредственных результатов и уточнения потенциальных долгосрочных воздействий. Эти метрики сосредоточены на аспектах (i) гражданского участия и политической жизни; (ii) всеобщего охвата и равенства; а также (iii) преобразованиями правительства.

В исследовании, недавно проведенном в Польше, содержатся полезные критерии, характеризующие усилия местных властей по внедрению ПБ:⁹⁷ (i) процентная доля средств, выделенных на ПБ, в общих расходах бюджета; (ii) объем средств, выделенных на ПБ, в расчете на одного жителя муниципалитета (территориальной единицы, где практикуется ПБ); (iv) количество предложенных проектов на 1000 жителей территории; а также (v) доля жителей, проголосовавших за проекты ПБ. Два последних показателя характеризуют отношение жителей сельских районов к практике ПБ.

Врезка 3. Основные метрики для оценки партисипаторного бюджетирования

- **Воздействие на уровень гражданского участия и политическую жизнь**
 1. Количество участников процесса ПБ и процент тех, кто участвует, от общей численности жителей, имеющих на это право.
 2. Количество и процентная доля участников голосования в рамках ПБ, имеющих избирательные права, но не голосовавших на последних местных выборах.
 3. Количество и процентная доля участников голосования в рамках ПБ, не имеющих права голосовать на местных выборах.
 4. Количество и процентная доля участников, сообщивших о наличии предыдущего опыта гражданского участия.
 5. Количество и процентная доля участников, сообщивших о том, что опыт участия в ПБ для них новый или повторный.
 6. Количество неправительственных и местных общественных организаций, вовлеченных в ПБ.
 7. Количество и процентная доля переизбранных выборных должностных лиц.
- **Воздействие на уровень охвата различных групп населения и равенство**
 1. Количество и процентная доля участников, имеющих низкий социально-экономический статус и/или относящихся к цветным людям; а также в сравнении с демографическими показателями в соответствующей юрисдикции или на последних местных выборах.
 2. Индикаторы доступности на этапах сбора идей, разработки проектов и голосования.
 3. Распределение средств в рамках ПБ по типам проектов (в сравнении с распределением сопоставимых средств до внедрения ПБ).
- **Воздействие на правительство**
 1. Количество новых, продолжающихся и прекращенных процессов ПБ от года к году.

⁹⁷ Leśniewska-Napierała, K., Napierała, T. (2020) Participatory Budgeting: Creator or Creation of a Better Place? Evidence from Rural Poland. Bulletin of Geography. Socio-economic Series. Volume 48: Issue 48. Published online: 23 Jun 2020 DOI: <https://doi.org/10.2478/bog-2020-0014>

2. Сумма и процентная доля средств, выделенных на проекты ПБ.
3. Доля завершенных проектов и окончательная стоимость проектов.
4. Сумма дополнительных средств, выделенных на проекты и потребности, выявленные в ходе ПБ.
5. Объем средств, потраченных на реализацию ПБ.

Источник: 15 ключевых метрик для оценки партисипаторного бюджетирования. Проект «Партисипаторное бюджетирование» //15 Key Metrics for Evaluating PB. Participatory Budgeting Project, <https://www.participatorybudgeting.org/15-key-metrics-for-evaluating-pb/>

Рисунок 2. Финансовая структура партисипаторного бюджетирования



- Оптимальной доли средств государственного бюджета, которую следует выделять на цели ПБ, не установлено – она может колебаться от 1% до 100%. Для ПБ подойдет любая, самая небольшая сумма.
- ПБ, как правило, используется для выделения средств на объекты инфраструктуры, например, медицинские центры, школы, центры дневного пребывания, дороги, системы водоснабжения и канализации, жилье, рекреационные объекты; на базовые услуги, в частности медицинские, образовательные, транспортные, услуги социальной помощи; а также на решение социальных проблем, напр., на программы по борьбе с бедностью, обеспечению гендерного равенства и т.д.
- Средства на эти цели предоставляются из государственного бюджета и могут дополняться добровольным софинансированием со стороны частного сектора, граждан и финансовых доноров, а также нематериальными вкладами, или могут предоставляться через интеллектуальное государственно-частное партнерство.
- Источник средств для сопровождения ПБ (доноры, субсидии из вышестоящего бюджета, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и т.д.) может подразумевать наличие специальных правил использования соответствующих средств.

■ Предпосылки успеха

Для успешной реализации ПБ обязательно необходимы две важнейшие предпосылки: достаточная и неуклонная политическая воля и достаточный объем доступных финансовых ресурсов. «Более сильная поддержка со стороны правительства способствует усилению воздействия ПБ; существует прямая связь между объемом ресурсов, доступных для распределения через [механизм] ПБ, и его воздействием».⁹⁸

Финансовая структура практики ПБ должна включать как инвестиции, направление которых будут определять граждане (объем государственных средств, выделяемых для рассмотрения в рамках ПБ), так и ресурсы для сопровождения процесса (средства для продвижения и организации ПБ). Объем средств, которые правительство сможет выделить на организацию процесса, будет влиять на масштаб мероприятий и их успешность (рис. 2). Как правило, «общественный бюджет» (бюджет участия) не обособляется в государственном бюджете, а является частью общего бюджета. Следовательно, полномочия и сферы ответственности властей в отношении общего

бюджета применяются также и к части, распределяемой с участием граждан.

Согласно информации британского фонда UK *Involve Foundation*, затраты на сопровождение ПБ относительно высоки:⁹⁹ (i) процесс вовлечения граждан в бюджетный процесс обходится дорого; (ii) ПБ часто внедряется для повышения эффективности использования бюджетных средств и получения таким образом экономии средств; (iii) создание более крупной территориальной инфраструктуры для общественных форумов и собраний требует больших финансовых вложений и времени персонала; (iv) осуществление процессов на местном уровне может обходиться дешевле, но тем не менее требует существенного объема работы.

■ Факторы риска и способы их снижения

В таблице 1 приводится описание основных рисков для успешной реализации программ ПБ. Следует принимать активные меры для смягчения этих рисков.

Таблица 1. Риски, сопутствующие партисипаторному бюджетированию, и пути их смягчения

Риск	Способ снижения
<p>1. Риск отсутствия значимого участия граждан в ПБ, в т.ч. широкого общественного обсуждения и голосования.</p> <p>Граждане могут не захотеть полноценно участвовать в ПБ, если они будут рассматривать его как еще одно информационное или консультативное мероприятие. Партисипаторное бюджетирование – это сотрудничество: его правила рекомендуются устанавливать совместно с гражданами, организациями гражданского общества и другими местными общественными организациями. Кроме того, партнерства способствуют созданию более действенных механизмов.</p>	<p>Широкое информирование граждан о том, что представляет собой практика ПБ, и каких результатов правительство от нее ожидает. Создание четкого механизма обеспечения дальнейшей обратной связи с гражданами относительно реализации выбранных ими проектов.</p> <p>Принципы ПБ, принятые в Португалии, дают полезную рамочную основу для действий по снижению этого фактора риска (врезка 4).</p> <p>Что касается целей ПБ, важно должным образом обеспечить организацию ресурсов для процесса ПБ. Содержательный и значимый процесс ПБ требует больших ресурсов, и недостаточный их объем не только создает риск для реализации намеченных выгод, но и приводит к таким негативным результатам, как разочарование граждан.</p>

⁹⁸ Wampler, B. et al (2018). The Global Spread and Transformation of Participatory Budgeting. In Dias, N., ed. Hope for Democracy 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Epopeia Records, Oficina. P.68, <https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>

⁹⁹ <https://www.involve.org.uk/resources/methods/participatory-budgeting>

Риск	Способ снижения
<p>2. Риск того, что социально уязвимые группы населения не будут успешно вовлечены в программу ПБ, и следовательно она не будет отражать разнообразие точек зрения местных жителей.</p> <p>Способность социально уязвимых граждан, особенно представителей маргинализированных групп содержательно участвовать в сложных обсуждениях, касающихся бюджета и его технических аспектов, может ставиться под сомнение. Существует общий скептицизм относительно массовых процессов планирования. При этом возникает большой риск «захвата» процессов ПБ наиболее активными и хорошо организованными группами со своими интересами. Этот фактор усугубляет социальную исключенность уязвимых групп населения и не позволяет учитывать их голоса и приоритеты.</p>	<p>Элементы моделей ПБ, а также способы интеграции граждан в процесс принятия решений должны быть четко проработаны для обеспечения широкого доступа.</p> <p>При наличии активных организаций гражданского общества создание партнерств между правительством и такими организациями или сетями социальных движений, общественных организаций и других добровольных ассоциаций поможет сделать процесс ПБ более инклюзивным.</p>
<p>3. Риск того, что затраты окажутся слишком высокими по сравнению с фактическими выгодами, т.е. достигнутым улучшением государственных услуг.</p> <p>Реализация ПБ – довольно сложный и дорогостоящий процесс. Он требует большого объема коммуникации, совместной работы, ресурсов и времени для вовлечения граждан, наращивания потенциала, формирования мотивации, проведения технической экспертизы предложений. Наконец, в процессе ПБ может оказаться так, что небольшое количество проектов не смогут быть завершены в рамках календаря бюджетного цикла, и следовательно, преимущества на этом этапе могут быть неочевидными.</p>	<p>Постановка скромных целей и пилотная апробация с использованием упрощенного вида практики ПБ до тех пор, пока не будут осознаны выгоды, и фактические улучшения в сфере государственных услуг не станут заметными.</p>
<p>4. Риск невозможности оправдать ожидания, сложившиеся у граждан.</p> <p>Один из основных факторов успеха любого процесса ПБ – наличие достаточных ресурсов не только для обеспечения беспрепятственной реализации проектов, но и для возможности осуществлять инвестиции в соответствии с обещаниями.</p>	<p>Не следует начинать ПБ и позволять гражданам принимать решения по проектным предложениям, если правительство не имеет возможности инвестировать в их реализацию. При честной и открытой коммуникации с гражданами они не будут тешить себя иллюзиями. Нужно добиться, чтобы люди понимали истинный характер программы ПБ и честно рассказывать им о реальном воздействии, какое может иметь их участие. Граждане должны видеть, что ПБ стоит прилагаемых ими усилий.</p>
<p>5. Риск возникновения напряженности между законодателями и лидерами общественного мнения.</p> <p>У членов законодательных органов может возникать ощущение, что их роль как основных лиц, принимающих решения, ограничивается.</p>	<p>Стимулирование диалога и законодательное закрепление основных принципов ПБ</p>

Риск	Способ снижения
<p>6. Риск того, что со сменой правительства практика ПБ может быть прекращена из-за нежелания нового правительства ее продолжать.</p> <p>«Общественный бюджет» является частью «общего» бюджета. Утверждение бюджета находится в исключительной компетенции законодательного органа. В странах, где нет законодательства о ПБ, этот вопрос зависит от воли обеих ветвей власти.</p>	<p>Институционализация ПБ</p>

Для снижения всех упомянутых факторов риска крайне важно обеспечить ясность и прозрачность.

Необходимо в максимально возможном объеме своевременно распространять доступную и легкую для понимания информацию о бюджетных расходах и о действующих и завершенных проектах ПБ. Для обеспечения доверия к процессу уточнения списка или формирования короткого списка проектов важно, чтобы критерии приемлемости проектных предложений были определены на начальном этапе и были понятны

гражданам. Все процессы, особенно голосование по «общественному бюджету», должны быть прозрачными, чтобы все стороны доверяли друг другу. (Больше информации о вопросах прозрачности и общественного участия см. в документе Глобальной инициативы по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере «Принципы высокого уровня в отношении прозрачности, общественного участия и подотчетности в бюджетно-налоговой сфере».¹⁰⁰)

Врезка 4. Португальская хартия качества партисипаторного бюджетирования¹⁰¹

Процесс партисипаторного бюджетирования должен обеспечивать соблюдение следующих принципов:

- 1. Публичное регулирование.** Должны быть созданы механизмы регулирования, позволяющие проведение независимой оценки партисипаторного процесса в целом для обеспечения прозрачности и подотчетности. Эти механизмы должны иметь эволюционный характер с обеспечением их непрерывного совершенствования.
- 2. Совещательный и обязательный характер.** Процесс должен носить совещательный характер, наделяя граждан эффективными полномочиями для внесения предложений и принятия решений путем голосования по проектам, которые будут осуществляться муниципалитетом. Муниципалитет берет на себя обязательство уважать и исполнять решение граждан.
- 3. Непрерывность.** Процесс должен быть постоянным и непрерывным с тем, чтобы обеспечить соблюдение статьи 2 Конституции Республики Португалии с целью содействия углублению партисипаторной демократии как цели демократического государства.
- 4. Социальный диалог.** Диалог должен способствовать всеобщему и непосредственному участию граждан на всех этапах процесса; он должен быть ясным, прозрачным, охватывать все слои населения и всегда стимулировать обмен мнениями и проведение дебатов и ставить целью формирование ощущения принадлежности к единому сообществу.

¹⁰⁰ http://www.fiscaltransparency.net/ft_principles/

¹⁰¹ За последнее десятилетие Португалия стала лидером в проведении экспериментов в области ПБ с точки зрения масштабов и достигнутых результатов: в стране отмечается самый большой процент муниципалитетов, на добровольной основе практикующих ПБ, а также внедрено ПБ на национальном уровне; таким образом, Португалия накопила обширный опыт передовой практики. Адекватный уровень обобщения, характерный для португальских принципов ПБ, позволяет применять их на различных уровнях и в разных условиях.

- 5. Прозрачность и подотчетность.** Процесс должен обеспечивать наличие ясной и простой информации на всех этапах, а также обеспечивать подотчетность в рамках всего процесса, предпочтительно с размещением информации на специальном интернет-портале и/или с помощью других механизмов, облегчающих всеобщий доступ.
- 6. Равноправный доступ.** Должен обеспечиваться всеобщий доступ к процессу для всех граждан в соответствии со статьей 13 Конституции Республики Португалии, которая гарантирует соблюдение принципа равенства всех граждан без какой-либо дискриминации.
- 7. Декларация об объеме финансирования.** Следует заблаговременно и надлежащим образом публиковать информацию об объеме средств, выделяемых муниципалитетом для поддержки инвестиций, предполагающих оказание определенного воздействия на жизнь сообщества.
- 8. Исполнение.** Информация об этапе исполнения проектов должна публиковаться в специальном регулятивном документе, посвященном процессу ПБ, с соблюдением установленных сроков. Реализация проектов-победителей должна осуществляться в соответствии с первоначальной концепцией и под наблюдением авторов предложений, а также при необходимости - местного сообщества, для которого проекты предназначены. Назначается служба или организация, ответственная за исполнение каждого проекта, с публикацией соответствующей информации.
- 9. Воспитание гражданственности.** ПБ должен быть интегрирован в более широкую стратегию воспитания гражданственности, предусматривающую вовлечение всех заинтересованных сторон – политиков, технических специалистов и граждан. Одновременно воспитание гражданственности должно рассматриваться как инвестиция местных властей в развитие внутреннего потенциала и укрепление роли гражданского общества.
- 10. Техническая и политическая поддержка.** ПБ требует четкой политической приверженности, постоянного наличия квалифицированных технических специалистов, а также координации действий в масштабах всей организации.
- 11. Процесс преобразований.** ПБ представляет собой практику, трансформирующую характер взаимоотношений между политиками, техническими специалистами и гражданами, формируя пространство для диалога и укрепляя доверие между властью и обществом.
- 12. Мониторинг и оценка.** ПБ требует наличия системы мониторинга и оценки результатов процесса, позволяющей оценивать правильность выбранного пути и понимать, какие улучшения необходимы. В процесс мониторинга и оценки должны быть вовлечены все стороны – политики, технические специалисты и граждане. Желательно привлекать независимых экспертов для проведения внешней оценки спонсирующей организации.
- 13. Артикуляция и интеграция.** ПБ должен быть частью более широкой стратегии по продвижению гражданского участия, которая предусматривает другие инструменты взаимодействия граждан и муниципальных властей.

Источник: Португальская сеть муниципалитетов, практикующих ПБ: http://portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/97196eb8-fb0b-425f-abb6-0f98debf9bdb/files/2017_CARTA_QUALIDADE_ENG.PDF

■ Систематизация моделей партисипаторного бюджетирования

Единой модели процесса ПБ не существует. По мере распространения ПБ в мире было внедрено множество гибридных моделей. В общем и целом, эти модели можно классифицировать на основе

следующих восьми критериев: (1) первичная мотивация правительства; (2) уровень государственного управления; (3) вовлечение организаций гражданского общества; (4) форма участия граждан в процессе ПБ; (5) этап бюджетного процесса; (6) объем финансовых ресурсов, выделяемых на ПБ; (7) законодательное закрепление; (8) использование интернета и цифровых технологий. Зачастую ставится много целей в надежде получения от ПБ всех возможных преимуществ, поэтому деление по признаку намерений довольно условно (см. примеры практики стран в таблице 2).

Таблица 2. Примеры практики партисипаторного бюджетирования в отдельных странах с применением разных моделей

Варианты модели	Примеры
1. Первичная мотивация правительства	
a. Снижение уровня недовольства граждан политическими институтами и укрепление доверия граждан в посткризисный период или в аналогичных обстоятельствах (формирование доверия граждан к власти)	Португалия, США – Чикаго; Исландия, Мадагаскар, Доминиканская Республика
b. Поддержка процесса децентрализации и реформы государственного управления с укреплением потенциала местных правительств в отношении предоставления услуг и обеспечения развития на местном уровне (реформа децентрализации власти)	Индия, Индонезия, Филиппины, страны африканского континента; В Южной Корее законодательное требование осуществления ПБ увязано с реформой децентрализации и укреплением организаций гражданского общества
c. Совершенствование системы оказания государственных услуг и повышение адресности предоставления государственных средств бедным, уязвимым и недостаточно представленным группам населения (социальная инклюзия)	В большинстве стран Латинской Америки первичным намерением при инициации ПБ была приоритизация расходов в маргинализированных сообществах; ПБ в странах Северной Америки
d. Повышение доступности и качества местной социально-экономической инфраструктуры и услуг, реализация социальных, экономических и институциональных достижений (благое управление).	Инициативное бюджетирование в России, осуществляемое на основе ППМИ, ¹⁰² нацелено на повышение доступности и качества объектов местной социально-экономической инфраструктуры и услуг, а также на совершенствование взаимодействия между гражданами и местными властями. Великобритания внедрила ПБ в рамках Программы обновления микрорайонов - национальной стратегии, направленной на обеспечение социального, экономического и политического развития беднейших районов страны.

¹⁰² Подробнее о ППМИ см. «Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример программы поддержки местных инициатив»: <https://yadi.sk/i/RuUWrohdWw523g>

Варианты модели	Примеры
-----------------	---------

2. Уровень государственного управления

<p>a. На местном уровне (в большинстве стран местное самоуправление играет особенно важную роль. В вопросы его ведения входят такие вопросы, как образование, инфраструктура, социальное обеспечение, обращение с отходами, водное хозяйство. В странах с децентрализованной системой управления к полномочиям местных правительств относятся важнейшие вопросы управления. Партисипаторное бюджетирование на местном уровне – наиболее прозрачный и простой процесс).</p>	<p>Большинство практик ПБ в мире осуществляются на местном уровне</p>
<p>b. На региональном уровне (региональные органы власти могут обладать значительными полномочиями в таких ключевых секторах, как образование, охрана окружающей среды, экономическое развитие, общественный транспорт, региональное планирование)</p>	<p>Регион Лос-Риос, Чили; Риу-Гранди-ду-Сул, Бразилия; Керала, Индия; Регион Пуату-Шаранта, Франция (ПБ в средних школах); Подляское воеводство в Польше; Сахалинская область, Россия (региональная координация процессов); Регион Лацио, Италия (софинансирование местных проектов, основанных на практике ПБ)</p>
<p>c. На национальном уровне (государство играет доминирующую роль в определении государственной политики и управлении государственными ресурсами. В странах с относительно централизованными системами управления национальное правительство осуществляет многие полномочия, которые непосредственно влияют на жизнь граждан. Значительная часть бюджетных расходов на образование, здравоохранение и общественную инфраструктуру (дороги, канализация и коммунальные услуги) остается в ведении национального правительства. Таким образом, граждане могут привносить инновации в проекты, инициируемые национальным правительством, или реализацию других стратегических решений в сферах, относящихся к полномочиям национального правительства, путем внесения предложений в рамках процесса ПБ на национальном уровне).</p>	<p>Португалия, Южная Корея</p>

3. Участие организаций гражданского общества (ОГО)

<p>a. Отсутствие специального статуса у организаций гражданского общества в процессе ПБ – они выступают в нем как граждане.</p>	<p>В бразильской модели ПБ правительства вовлекали граждан непосредственно в рамках более неформальной структуры</p>
<p>b. Вовлечение организаций гражданского общества в ПБ с возложением на них определенной роли</p>	<p>В дизайне практики, в большей степени регламентированном по сравнению с первыми экспериментами ПБ, делается акцент на вовлечение уже существующих организаций гражданского общества (например, осуществляется в Боливии, Никарагуа и Перу).</p>

Варианты модели	Примеры
-----------------	---------

4. Форма участия граждан в процессе ПБ

<p>a. Модель ПБ с прямым участием граждан (прямое обсуждение, прямое итоговое голосование). Типичная модель Порту-Алегри, распространившаяся по миру, предусматривала финальный этап проведения общего собрания граждан и голосования. В настоящее время с распространением цифровых технологий, позволяющих организовывать более широкое участие граждан через онлайн-форумы, общие собрания жителей практикуются реже.</p>	Уругвай; Аргентина
<p>b. Представительская модель ПБ, предусматривающая участие через представителей (обсуждение, подготовка короткого списка предложений, принятие решений общественным советом путем голосования или достижения консенсуса)</p>	Индонезия; Германия; ПБ в африканских странах (Кения, Мозамбик, Уганда, Сенегал); Перу
<p>c. Смешанная модель участия в ПБ (совещание представителей граждан и формирование короткого списка предложений или прямое обсуждение, выборы делегатов для представительства интересов граждан в процессе уточнения списка проектов, прямое итоговое голосование)</p>	Бразилия; Южная Корея; Португалия

5. Этап бюджетного процесса (рис. 3)

<p>a. Значительная роль граждан с момента запуска ПБ до завершения проектов, предложенных гражданами (все этапы бюджетного процесса: формирование, утверждение, исполнение бюджета и контроль над исполнением бюджета)</p>	Португалия; Шотландия; Страны Африки, ЮАР – особенно там, где гражданское общество играет большую роль в бюджетном процессе
<p>b. Граждане определяют приоритеты, предлагают проекты и решают, какие из них будут реализованы (этапы формирования и утверждения бюджета)</p>	Великобритания; США; Канада
<p>c. Граждане принимают решения о приоритетах расходов бюджета (чаще всего инвестиционных) (только этап формирования бюджета)</p>	В Мадриде, столице Испании, граждане могут в электронной форме определять приоритеты местных инвестиций и голосовать за них (тоже в электронной форме); такая же практика действует в некоторых муниципалитетах городов Ла-Корунья и Барселона.

6. Объем выделяемых финансовых ресурсов

<p>a. Небольшой процент (0,5-5%)</p>	В большинстве практик ПБ гражданам предоставляется право голосовать по небольшой части бюджета в размере около 1%. В Чили объем бюджетных средств, выделяемых для ПБ, в среднем не превышает 3% от общего муниципального бюджета. В Париже жители принимают решения о направлениях использования 5% инвестиционного бюджета города (2014-2020 годы).
--------------------------------------	--

Варианты модели	Примеры
b. Значительный процент	<p>В городе Котакачи (Эквадор) на обсуждение граждан выносится 58% городского бюджета.</p> <p>В Боготе (Колумбия) на программу «Участуй и решай!» (Participa y Decide!) выделяется от 7% до 60% городского бюджета.</p>
c. Весь государственный бюджет	<p>В Швейцарии закон требует проведения в швейцарских муниципалитетах прямого голосования граждан по всем расходам из государственного бюджета, превышающим 7 млн швейцарских франков (эквивалент примерно 7.7 млн долл. США) (врезка 5).</p> <p>В Мундо Ново, небольшом бразильском муниципалитете (15 669 жителей), и в Кампинас, технологическом центре Бразилии (969 396 жителей), граждане принимают решения о распределении 100% городского бюджета.</p>

7. Законодательное закрепление

a. ПБ регламентируется законом	Перу, Боливия, Доминиканская Республика; Южная Корея; Польша, Россия
b. ПБ не регламентируется законом, а осуществляется в соответствии с общими правилами	Большинство стран: Бразилия, Колумбия, Эквадор, Аргентина, Испания, США, Великобритания

8. Использование интернета и цифровых технологий

a. Практика ПБ полностью осуществляется в традиционной очной форме	Молдова; Большинство малых/средних городов Италии; г. Кананеа, Мексика
b. ПБ полностью осуществляется в онлайн-форме (Онлайновый процесс ПБ существенно увеличивает количество и разнообразие категорий участников, если люди обладают цифровой грамотностью и имеют доступ к интернету; однако при использовании полностью электронного формата ПБ следует учитывать, не ограничивается ли возможность участия каких-либо категорий, в частности маргинализированных групп.)	«Рейкьявик становится лучше» (“Better Reykjavik”), ¹⁰³ Рейкьявик, Исландия; «Мадрид, решай!» (“Decide Madrid”), Мадрид, Испания; Белу-Оризонти, Бразилия; Кёльн, Германия
c. Сочетание этих двух подходов	Большинство практик ПБ в настоящее время

¹⁰³ <http://www.citizens.is/portfolio/better-reykjavik-connects-citizens-and-administration-all-year-round>

■ Практическое внедрение партисипаторного бюджетирования: шесть этапов цикла

Партисипаторное бюджетирование представляет собой непрерывный процесс с годовыми циклами. Конкретные характеристики цикла ПБ могут отличаться от страны к стране и даже могут быть разными на различных территориях одной страны. Например, могут различаться количество и последовательность мероприятий или используемая терминология. В целом, самыми успешными процессами ПБ являются те, что выстраиваются вокруг обычного бюджетного цикла и состоят из шести этапов. Эти этапы в обобщенном виде показаны на рисунке 3 ниже.¹⁰⁴

Роль правительства является решающей на каждом этапе – от определения приоритетов до исполнения решений. В большинстве случаев именно правительство играет ведущую роль в организации программы ПБ. Национальное и региональное правительство может руководить реализацией программы ПБ через уполномоченный орган, т.е. национальный или субнациональный минфин, департамент или агентство. Иногда реализуется проект на основе партнерства, в котором движущей силой может быть организация гражданского общества, хотя решающая роль принадлежит правительству. Группа граждан, организация гражданского общества или другая местная общественная организация, политическая партия или законодательный орган могут выступать в качестве инициатора запуска программы ПБ и быть активным участником организации процесса или партнером правительства. На рисунке 3 проиллюстрирован шестиэтапный процесс, основанный на консолидированной модели, которая при этом является гибкой и может быть адаптирована к условиям конкретной страны. Цикл ПБ организуется вокруг

цикла государственного бюджета и в соответствии с временными рамками бюджетного цикла. На рисунке также приводится краткое описание каждого этапа.

ЭТАП 1. Подготовка и разработка (При реализации пилотного проекта ключевую роль на этапе апробации играет правительство. При проведении следующих раундов руководящую роль может взять на себя координационный комитет, представляющий местное сообщество):

- a. Проведение ситуационного анализа и анализа заинтересованных сторон.
- b. Созыв собрания общественности, на котором граждане выражают свои мысли и высказывают свои нужды, обсуждают первоочередные проблемы своего территориального образования.¹⁰⁵ На этом первом собрании составляется список проблем, существующих в территориальном образовании, и оценивается практическая возможность их решения в рамках существующего законодательства и бюджетных возможностей.
- c. Принятие решения о части государственного бюджета, которая будет выделена на ПБ.
- d. Согласование и установление руководящих принципов процесса¹⁰⁶ и модели ПБ, формулирование правил и плана вовлечения граждан (определенную роль в облегчении этого процесса могут играть организации гражданского общества).
- e. Определение календарного графика всех мероприятий, а также необходимых ресурсов.

ЭТАП 2. Вовлечение населения и развитие потенциала:

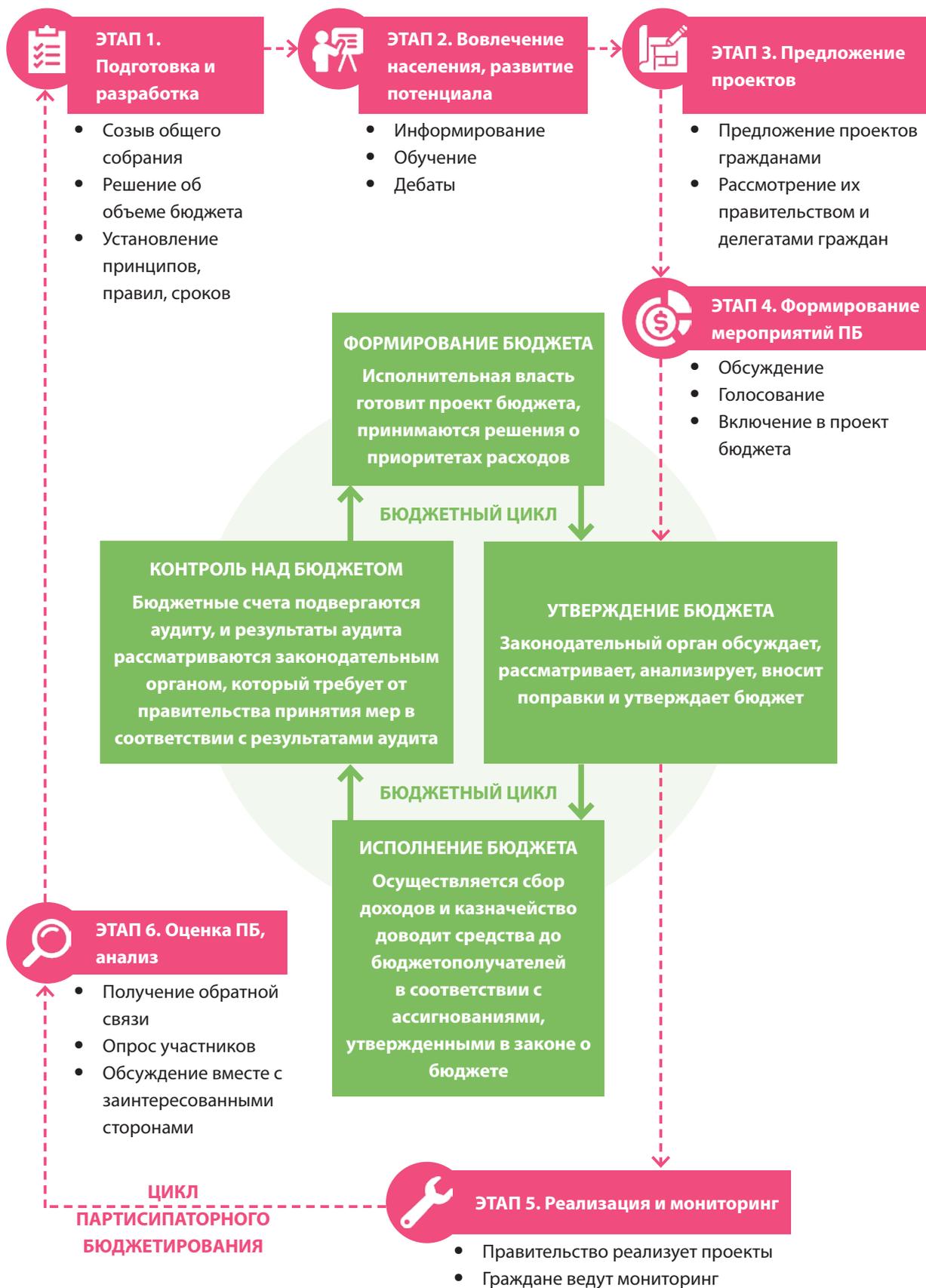
- a. Информирование о программе ПБ, разъяснение основных принципов и действующих правил. Предоставление актуальной, своевременной и достоверной информации о бюджете крайне важно для успеха ПБ.

¹⁰⁴ Иллюстрация подготовлена на основе документа Программы ООН по населенным пунктам «72 часто задаваемых вопроса о партисипаторном бюджетировании». Серия «Инструментарий для городского управления» // UN-HABITAT (2004). 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Urban Governance Toolkit Series, <https://unhabitat.org/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting>; PB Unit (2010). A Toolkit for Participatory Budgeting in the UK. Second Edition, <https://pbnetwork.org.uk/wp-content/uploads/2016/02/Participatory-Budgeting-Toolkit-2010.pdf>; and PBP (2020). How Participatory Budgeting Works. The Participatory Budgeting Project, <https://www.participatorybudgeting.org/how-pb-works>

¹⁰⁵ Территориальное образование – муниципалитет, поселение, округ, регион, провинция, штат.

¹⁰⁶ См., например, «Базовые принципы партисипаторного бюджетирования в рамках плана действий местного органа власти по оказанию услуг (LASDAP) в Кении». Международное бюджетное партнерство // «Core principles of participatory budgeting within local authority service delivery action plan (LASDAP) in Kenya», International Budget Partnership. Budget Brief No. 20 – Toward Public Participation in the County Budget Process in Kenya: Principles and Lessons from the Former Local Authority Service Delivery Action Program (LASDAP), <https://www.internationalbudget.org/publications/brief20>

Рисунок 3. Шесть этапов процесса партисипаторного бюджетирования



- b. При необходимости сопровождение информационной кампании по вопросам ПБ мероприятиями по гражданскому просвещению в части бюджетной грамотности. Граждане должны обладать базовыми навыками для понимания бюджетного процесса, ролей различных участников и правил, полномочий соответствующего уровня государственного управления и предложенной структуры ПБ.
- c. Проведение собраний жителей, на которых они смогут озвучить свои потребности и обсудить приоритетные расходы бюджета на оказание государственных услуг. Использование этих встреч для избрания делегатов граждан, которые будут поддерживать более тесное взаимодействие с властями при формировании проекта бюджета (факультативно).

ЭТАП 3. Внесение и рассмотрение проектных предложений:

- a. Подготовка гражданами своих предложений и представление их правительству (см. например, *Leith Chooses 2020-2021. Local Money for Local Projects. Application Form*¹⁰⁷).
- b. Проведение правительством вместе с делегатами граждан технического анализа предложений: группировка аналогичных проектов, отклонение неприемлемых предложений (как правило, этот вариант предусматривается при установлении на начальном этапе критериев, предъявляемых к предложениям).

ЭТАП 4. Формирование содержания ПБ:

- a. Совещательный процесс: проведение собрания (собраний) граждан, форумов, онлайн-дискуссий с формированием или без формирования короткого списка предложений (в «представительской» модели ПБ обсуждение, определение приоритетности и формирование короткого списка проводится членами совета по ПБ или делегатами).
- b. Голосование граждан по приемлемым предложениям, которые, по их мнению, лучше всего соответствуют целям ПБ («общественный бюджет»).

- c. Включение одобренного гражданами «общественного бюджета» в проект государственного (муниципального) бюджета на следующий финансовый год и окончательное одобрение в рамках официального бюджетного процесса.

ЭТАП 5. Реализация и мониторинг:

- a. Реализация проектов, одобренных в рамках ПБ, с применением процессов конкурсных торгов и закупок.
- b. Мониторинг реализации проектов гражданами. (Как правило, граждане, участвовавшие в процессе ПБ, также участвуют в мониторинге реализации одобренных проектов и оценке соответствующих объектов инфраструктуры / государственных услуг).

ЭТАП 6. Оценка и анализ:

- a. Обратная связь с участниками и заинтересованными сторонами для сбора их мнений и мыслей относительно видоизменения процесса (документирование процесса и рассмотрение результатов интервью и/или анкет сразу после завершения пилотного процесса ПБ).
- b. Оценка степени достижения поставленных целей или критериев успеха через механизм обратной связи с гражданами относительно качества, доступности и удовлетворенности услугами, получаемыми ими от правительства. Один из возможных инструментов сбора такой информации – заполнение гражданами «оценочных карт» в рамках широкого опроса, нацеленного на получение отзывов потребителей услуг или пользователей объектов об эффективности объектов или государственных сервисов.¹⁰⁸

¹⁰⁷ <http://www.leithchooses.net/eithchooses-2020-2021>

¹⁰⁸ Oduor, Ch., Otieno D. (2015). Participatory Budgeting, Community Score Card and Citizen Report Card Toolkit. Nairobi, Kenya. P.48, https://www.ieakenya.or.ke/featured_research/participatory-budgeting-community-score-card-and-citizen-report-card-toolkit

Врезка 5. Прямое голосование граждан по расходам, превышающим 7 млн швейцарских франков в муниципалитетах Швейцарии

В Швейцарии в дополнение к парламентским выборам граждане могут до четырех раз в году выражать своё мнение в ходе народного голосования по конкретным вопросам. Наиболее частыми темами для голосования являются социальные вопросы (например, социальное обеспечение, здравоохранение, политика в отношении наркотиков), общественная инфраструктура (например, общественный транспорт и строительные проекты), а также экологические проблемы (например, защита окружающей среды и природных ресурсов), экономика, общественные финансы (включая налоги), иммиграция, предоставление убежища и образование. Также голосование может проводиться по вопросам культуры и средств массовой информации, системе государственного устройства, иностранным делам и военным вопросам – тоже на всех трех политических уровнях.

Швейцарская Конфедерация состоит из 26 кантонов, которые разделены на коммуны. Каждый кантон самостоятельно определяет разделение компетенций между кантоном и коммунами. В сферу компетенции коммун входят вопросы местного планирования, содержания школ, социального обеспечения и противопожарной службы. Более крупные коммуны и города имеют собственный парламент и организуют собственные референдумы. В небольших коммунах решения принимаются гражданами на общих собраниях коммуны.

Как рассказал Даниэль Шаффнер, руководитель финансовой службы и Генеральный директор Управления финансов города Берн, в своей презентации о системе бюджетирования в городе Берн, граждане участвуют в принятии решений по государственному бюджету путем голосования. Город Берн – одна из коммун/муниципалитетов в системе бюджетного федерализма Швейцарии. Все регулятивные акты коммуны вводятся в действие путем голосования населения. Финансовые полномочия разделены между населением, парламентом и исполнительной ветвью власти города Берн с установлением специальных правил. Население голосует по лимитам бюджетных кредитов, предоставляемых из годового бюджета каждому операционному подразделению администрации. Кроме того, граждане голосуют по расходам, превышающим определенный стоимостной порог, в том числе по расходам, превышающим 7 млн швейцарских франков (эквивалент 7 700 000 долл. США).

Примерно за два месяца до даты голосования администрация рассылает участникам голосования письма, содержащие конверт (с надписью «Бюллетень для голосования»), сам бюллетень для голосования и небольшую брошюру с информацией о предлагаемых расходах. После заполнения бюллетеня участник голосования помещает его в содержащийся в почтовом отправлении анонимный конверт с обратным адресом. Затем этот первый анонимный конверт и подписанная карточка, позволяющая идентифицировать участника голосования, помещаются в конверт с обратным адресом и отправляются в муниципалитет. Конверт с обратным адресом – это почтовый конверт с клеевым нанесением типа стрип, позволяющим его многократно использовать для отправки заполненного бюллетеня. Многие участники голосования, особенно в деревнях и небольших городах, бросают конверты с обратным адресом в почтовый ящик муниципалитета. Другие отправляют конверты обычной почтой, при этом в некоторых кантонах плата за такие почтовые отправления не взимается.

Источник: Сеть PEMPAL (2020), совместное заседание руководства практикующих сообществ. Берн, 29 июня 2020 года (видеоконференция). Даниэль Шаффнер, директор финансового управления города Берн. <https://www.pempal.org/events/bcorp-videoconference-pfm-system-and-performance-budgeting-city-berne>

■ Разработка инициатив партисипаторного бюджетирования на национальном уровне

Программы партисипаторного бюджетирования на национальном уровне (НПБ) – это программы, осуществляемые национальным правительством преимущественно за счет ресурсов национального уровня и в рамках полномочий национального

правительства. Необходимо отличать программы НПБ от программ, находящихся под управлением национального правительства и ориентированных на местный уровень, а также от многочисленных примеров того, как национальное правительство может поддерживать или продвигать ПБ. В мире зафиксировано только два известных примера практики НПБ - в Португалии и Южной Корее (врезки 6 и 7). Несмотря на небольшую долю бюджетных средств, распределяемых в соответствии с решениями граждан в рамках этих механизмов, профинансированные таким образом проекты могут иметь большую значимость для членов общественности, предложивших, обсудивших и выбравших эти проекты.¹⁰⁹

Врезка 6. Партисипаторное бюджетирование на национальном уровне в Португалии

Португалия в настоящее время является мировым рекордсменом по соотношению количества практик ПБ и количества местных органов власти: 308 муниципалитетов и 3092 общины (прихода).

Одной из основных причин проведения эксперимента ПБ на национальном уровне было желание правительства завоевать доверие граждан, особенно после нескольких лет серьезных экономических трудностей. Когда люди не доверяют правительству, они зачастую воздерживаются от голосования на выборах, поскольку считают, что их голос все равно не будет иметь никакого значения.

В 2011-2014 годах консервативная коалиция, возглавлявшая правительство Португалии, договорилась с международными кредиторами (МВФ, Европейский центральный банк и Европейская комиссия) об оказании финансовой помощи Португалии на сумму 78 млрд евро и о реализации программы мер жесткой экономии в качестве условия предоставления этой помощи. Социалистическая партия при поддержке коммунистической партии и левого блока запустила программу ПБ на национальном уровне, нацеленную на преломление тенденции роста недовольства граждан политическими институтами в условиях сокращения бюджетных расходов.

Опираясь на положительный опыт более ста муниципалитетов, внедривших в 2016 году практику ПБ, Правительство Португалии запустило первую в мире программу ПБ на национальном уровне, которая предусматривала одновременное проведение трех экспериментов: общей практики ПБ, ПБ для молодежи и школьного ПБ. Несмотря на относительно небольшой объем, эта программа ПБ заслуженно привлекла к себе внимание всего мира как первый эксперимент ПБ на национальном уровне.

Программа НПБ «Народный бюджет Португалии» проводилась в 2017 году для 2018 бюджетного года и в 2018 году для 2019 бюджетного года. В 2019 году программа НПБ была приостановлена. Временные и денежные ресурсы будут использованы для завершения реализации проектов, начатых в 2017 и 2018 годах. В действительности, программа НПБ в Португалии имеет небольшой объем – в бюджет на 2019 год были включены 22 проекта общей стоимостью 5 500 000 долл. США, что составляет всего лишь 0,004% от общего бюджета страны. Эти 22 проекта были выбраны из 599 предложений; и за них было подано в общей сложности 120 000 голосов. В числе победителей были проекты в области культуры, например, создание образовательного, культурного и этнографического маршрута протяженностью 35 километров «Великий путь»¹¹⁰ и создание благотворительной книжной платформы Livrar.¹¹¹ Примеры других проектов-победителей – инициативы в области санитарного просвещения, а также в сфере

¹⁰⁹ IBP (2019). Open Budget Survey 2019. P.56, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/reports>

¹¹⁰ “Route da Arcês”, <https://www.antenalivre.pt>

¹¹¹ <https://livrar.pt>

образования и науки, например, исследовательский проект по экологии. Процесс НПБ в Португалии был сосредоточен на пяти следующих направлениях: культура, сельское хозяйство, наука, образование и обучение взрослого населения. В географическом отношении программа была структурирована следующим образом. Формировалось восемь групп предложений по территориальному принципу: одна группа предложений по стране в целом; по одной на каждый из пяти регионов континентальной Португалии; и по одной на каждый из двух автономных регионов (Азорские острова и Мадейра). Эти группы предложений не конкурировали между собой, поскольку на каждую выделялись финансовые средства равного объема. Реализация португальской программы НПБ осуществлялась органом на уровне Офиса премьер-министра – Агентством по модернизации государственного управления (Agência para a Modernização Administrativa - AMA). Агентство AMA подготовило и представило правила НПБ, организовало коммуникацию в онлайн-формате, провело 37 собраний общественности (начиная с января) по всей стране с целью разъяснения процесса и стимулирования внесения предложений гражданами. Предложения (каждое на сумму до 300 000 евро) подавались до апреля через электронную платформу. С мая AMA оказывало техническую помощь в доработке предложений и доведении их до состояния настоящих проектов. Процесс завершился в сентябре голосованием по проектам (голосование было открыто для всех). На этом этапе каждый гражданин имел право подать два голоса (один за региональные проекты, а второй за национальные проекты) и мог выбрать форму голосования – на портале или с помощью СМС. Проекты, набравшие больше голосов, включались в проект бюджета.

В 2017, 2018 и 2019 годах в Португалии были реализованы **три молодежные программы ПБ на национальном уровне**,¹¹² предназначенные для граждан в возрасте от 14 до 30 лет. Молодежные программы ПБ были нацелены на повышение качества демократии и ее инструментов; стимулирование активного и информированного участия молодых людей в процессах принятия решений и укрепление системы воспитания гражданской позиции молодежи. Молодежные программы НПБ охватывали всю территорию страны. Общая стоимость составила 300 000 евро в 2017 году и по 500 000 евро в 2018 и 2019 годах. В 2019 году победили 7 проектов из 232 предложений.

Программа школьного ПБ¹¹³ была запущена приказом 436-A/2017 Министра образования как обязательная программа для государственных школ с классами начальной и/или средней школы. Эта практика была внедрена в 90% школ. Были реализованы три цикла школьного ПБ – в 2017, 2018 и 2019 годах. В 2020 году программа была приостановлена до объявления о возобновлении. Цели инициативы заключались в том, чтобы сформировать опыт, благодаря которому школьники будут приобретать компетенции демократической культуры, активно участвуя в процессе принятия решений. Благодаря участию в программе они получают базовые финансовые навыки, осваивают практику разработки проектов и начинают лучше понимать сложные проблемы и потребности школ. Правительство выделило школам дополнительные средства в соответствии с численностью учащихся, установив, что школы могут использовать эти средства только при условии соблюдения правил школьного ПБ. Эти средства могли дополняться собственными средствами школ, средствами, выделенными муниципалитетом, и финансовым вкладом местного населения. Школы должны были информировать об инициативе всех учащихся нижней и высшей ступеней средней школы и поддерживать их стремление участвовать. Школьники разрабатывали и подавали предложения и сами за них голосовали. Предложения должны были способствовать улучшению школьных сервисов, оборудования и/или образовательной деятельности, являясь ресурсом всего школьного сообщества. Предложения должны были получить одобрение, как минимум, 5% учащихся, быть реалистичными с учетом имеющегося бюджета и существующих правил, а также относиться к соответствующему образовательному уровню. Для реализации отбирались предложения, набравшие большинство голосов. Координация программы школьного ПБ на национальном уровне осуществлялась Институтом управления финансами в системе образования совместно с Генеральной дирекцией по школьным образовательным учреждениям.

Источник: Диас Н. (ред.). 2018. «Надежда на демократию. 30 лет партиципаторного бюджетирования в мире» // Dias, N., ed. (2018). Hope for Democracy 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Epopeia Records, Oficina. <https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>

¹¹² “Orçamento Participatório Portugal”, <https://opjovem.gov.pt>

¹¹³ #opescolas, <https://opescolas.pt>

Врезка 7. Южная Корея: программа партисипаторного бюджетирования на национальном уровне «Мой бюджет»

Национальное правительство Южной Кореи внедрило полномасштабную программу ПБ на национальном уровне в **2018 году** после экспериментальной апробации программы в 2017 году. Министерство экономики и финансов (МЭФ) объявило, что НПБ преследует следующие **цели**: (i) достижение более высоких уровней равенства с точки зрения общественного участия и включение разнообразия в состав критериев социальной инклюзии; (ii) расширение прав граждан с точки зрения участия в политической жизни; (iii) повышение результативности и эффективности механизмов партисипаторной демократии; (iv) повышение качества процесса принятия государственных решений с помощью механизмов партисипаторной демократии.

Специально для управления процессом ПБ на национальном уровне МЭФ создало **подразделение по ПБ**. Южнокорейская национальная программа ПБ осуществляется на базе **Гражданского комитета** в составе представителей, выбранных методом случайного отбора. Комитет встречается для обсуждений с целью формирования короткого списка поступивших предложений и для представления результатов голосования по проектам, вошедшим в короткий список. В 2018 году в Гражданском комитете было 300 членов. В 2019 году правительство расширило комитет, добавив в его состав еще 150 человек. Всего к участию в комитете было приглашено **450 человек** – 400 представителей широкой общественности и 50 представителей маргинализированных групп - пожилых граждан, работников фермерских, лесных хозяйств и рыболовных промыслов, которые часто недостаточно представлены. Гражданский комитет проводит четыре встречи в течение цикла; комитету помогает экспертный совет, состоящий из 68 экспертов.

Все граждане могут подавать проектные предложения в онлайн-форме и очной форме по всем 12 направлениям Национального плана по управлению бюджетом. Стоимость каждого предлагаемого проекта не должна превышать 46 000 долл. США; проекты должны быть новыми, должны предусматривать оказание общенационального воздействия и не требовать технико-экономического обоснования. Профильное министерство рассматривает предложенные идеи на предмет их приемлемости как проектов центрального правительства. Если то или иное предложение имеет большой потенциал, но ему не хватает технических деталей, оно дорабатывается экспертами и министерством. После завершения процесса рассмотрения соответствующие министерства включают короткий список предлагаемых проектов ПБ в свои бюджетные заявки, подаваемые в МЭФ. На следующем этапе Гражданский комитет по ПБ обсуждает короткий список и отбирает проекты. Правительство проводит оценку предпочтительности отобранных финалистов путем проведения опроса населения и голосования в Гражданском комитете. В определении приоритетов путем электронного голосования участвуют более **120 000 граждан**. После рассмотрения Консультативным советом по бюджетно-налоговой политике и Государственным советом проект бюджета, включающий отобранные проекты ПБ, готовится для представления в Национальную ассамблею для окончательного утверждения.

Для реализации в 2020 году в рамках ПБ от граждан поступило **1 399 проектных предложений**; в результате в национальный бюджет на 2020 год было включено **38 проектов** общей стоимостью **86,1 млн долл. США (0,02%** от общего объема расходов бюджета). Из этой суммы 46,3 млн долл. США пришлось на долю проектов, направленных на решение проблем загрязнения, общественной безопасности, поддержки занятости и охраны окружающей среды, а 39,9 млн долл. США предназначались для реализации проектов по поддержке маргинализированных социальных групп. В 2020 году для адаптации к условиям пандемии коронавируса правительство преобразовало весь процесс в онлайн-формат.

Источники: презентация Департамента ПБ Министерства экономики и финансов Южной Кореи: <https://www.oidp.net/docs/repo/doc636.pdf>; сайт программы «Мой бюджет»: <https://www.mybudget.go.kr>; 14-й конкурс «Лучшая практика гражданского участия». Международная обсерватория партисипаторной демократии (IOPD), <https://oidp.net/en/practice.php?id=1279&fbclid=IwAR1UDlkmtA7xXCclOf7Ac1ghkSS6njYba0Aqaz5tZFkiX139jPR9PqxXww>

Разрабатывать программу ПБ на национальном уровне и продвигать широкое внедрение практики целесообразно после успешного завершения пилотных программ ПБ. Для обеспечения практической осуществимости и реалистичности программу ПБ легче апробировать в небольшом экспериментальном формате: в небольших муниципалитетах, по одному направлению политики (тематическая практика ПБ) и, по всей вероятности, при поддержке устоявшейся организации гражданского общества или другого негосударственного института. Сосредоточение усилий на небольших территориях и направлениях упрощает процесс и требует меньше ресурсов для его управления. Как отмечается в разделе II, многие страны РЕМПАЛ провели апробацию практик ПБ различного масштаба на субнациональном уровне.

В целом, процесс ПБ на национальном уровне схож с процессом, предназначенным для местного уровня, и «Рамочные вопросы для разработки и планирования ПБ» (см. ниже) применимы ко всем уровням государственного управления. Цели НПБ могут отличаться постольку, поскольку национальное правительство отвечает за ведение дел национального уровня, в частности за национальную оборону, внешнюю политику; торговлю, коммерцию и национальную валюту; а также за воздушные перевозки, но эти сферы, как правило, не являются темами гражданского участия. Вместе с тем, социальные услуги, пенсионное обеспечение, состояние окружающей среды, здравоохранение, образование, иммиграция, почтовые услуги и даже телекоммуникации имеют важное значение для граждан и связаны с их благополучием. Кроме вышеупомянутых выгод, НПБ может приносить инновации и усиливать обратную связь по вопросам национальной политики. Более того, успешные инициативы ПБ на национальном уровне могут стимулировать субнациональные правительства к освоению и поддержке этой практики.

Первый очевидный шаг к реализации ПБ на национальном уровне – создание программы, которая будет использоваться для реализации конкретных проектов, выбираемых по решению граждан в соответствии с процедурой ПБ на национальном уровне (проекты ПБ). В странах, где уже действует система программного бюджетирования, ее можно использовать для формирования единого механизма интеграции решений граждан путем включения мероприятий ПБ в структуру программ (на уровне программ или подпрограмм). Это могут

быть государственные программы, которые являются приоритетными для граждан и в наибольшей степени затрагивают их жизнь.

■ Рамочные вопросы для разработки и планирования

Рамочные вопросы – полезный инструмент, которым следует воспользоваться при разработке и планировании механизма ПБ:¹¹⁴

- a. Какая ставится цель? Она достижима? Каковы критерии успеха?
- b. Существуют ли какие-либо факторы риска, которые необходимо учитывать в связи с поставленной целью?
- c. Какие базовые ценности или принципы будут важны?
- d. Из какого бюджета, и в каком объеме будут выделены средства на сопровождение процесса ПБ и на реализацию проектов ПБ?
- e. Как выстроен процесс принятия решений (для обеспечения поддержки решений граждан)?
- f. Как будут голосовать граждане (в онлайн-формате, через систему СМС, путем заполнения бюллетеней или в смешанной форме)?
- g. Какая информация, когда и каким образом должна предоставляться гражданам для обеспечения информированного обсуждения и принятия решений?
- h. Как будет организована техническая экспертиза предложений граждан, будет ли составляться короткий список предложений и по каким критериям?
- i. Нужны ли мероприятия по гражданскому просвещению, есть ли необходимость обучения модераторов / организаторов / делегатов (если таковые имеются), какие ресурсы и механизмы для этого требуются?
- j. Кто будет обеспечивать реализацию процесса?

¹¹⁴ Blakey, H., Jackson R. (2016). Participatory Budgeting Self-Evaluation Toolkit. The PB Network, <https://pbnetwork.org.uk/wp-content/uploads/2016/02/PBunit-self-evaluation-Toolkit.pdf>; Williams E. et al (2017). Participatory Budgeting: An Evidence Review. Public Policy Institute for Wales, <https://www.oidp.net/docs/repo/doc215.pdf>; World Bank (2018). Participatory Budgeting Manual. For County Governments in Kenya. World Bank Kenya Participatory Budgeting Initiative, <http://documents1.worldbank.org>

- k. Кто будет вовлекать граждан?
- l. Где и когда будут проводиться собрания общественности? Сколько людей будет предположительно участвовать?
- m. Каким образом будет обеспечена социальная интеграция, межпоколенческое и гендерное представительство? Как будет организовано участие людей с особыми потребностями (например, людей с нарушениями физического здоровья)?
- n. Как граждане или группы будут участвовать в реализации и/или мониторинге проектов?
- o. Как будет организована обратная связь с участниками и заинтересованными сторонами?

■ Масштабирование модели партисипаторного бюджетирования

Для разработки национальной стратегии масштабирования модели ПБ, адаптированной к конкретному контексту и специфическим потребностям страны, предлагается использовать «экосистемный подход». В основе этого подхода лежит биологическая метафора, которая используется в экономических исследованиях и исследованиях систем управления применительно к распространению инноваций вследствие ассоциации экосистем с устойчивостью; при этом первичная мотивация состоит в том, чтобы использовать присущие природным экосистемам свойства самоорганизации. В последнее время экосистемный подход использовался в частности в ОЭСР в качестве теоретического подхода к масштабированию социальных инноваций (см. рис. 4).¹¹⁵

Рисунок 4. Экосистемный подход к социальным инновациям



¹¹⁵ ОЭСР. Социальные инновации: стратегическая основа для Хорватии. Руководство по вопросам политики. Региональная программа ОЭСР для стран Юго-Восточной Европы // OECD (2016). Social Innovation Policy Framework for Croatia. Policy Handbook. OECD South East Europe Regional Programme, <https://www.oecd.org/>

Есть основания думать, что социальные инновации более разнородны, чем инновации в бизнесе; в результате вряд ли возможно совершить скачок от масштабируемой модели ПБ к широкомасштабному тиражированию, как в бизнесе. Масштабирование практики ПБ разумно осуществлять после реализации, оценки и анализа пилотной программы. Если использование модели ПБ привело к успеху без вложения дополнительных ресурсов, то вероятность быстрого

масштабирования инновации будет выше. Экосистемный подход обеспечивает систематическую структуру, полезную для обобщения практических механизмов, касающихся того, как министерства финансов могут стимулировать и продвигать развитие практики ПБ путем масштабирования адаптированной к контексту модели ПБ. Основные принципы представлены далее в таблице 3 «Рамочная основа для масштабирования модели партисипаторного бюджетирования».

Таблица 3. Рамочная основа для масштабирования модели партисипаторного бюджетирования

Структура	Примеры практики стран
1. Осведомленность и поддержка общественности	
<p>Повышение осведомленности – знакомый и важный компонент масштабирования любых социальных инноваций. Он опирается на социальный маркетинг или маркетинг «социальных изменений» и использует известные коммуникативные стратегии. Особое внимание следует уделять вовлечению общественных лидеров и других влиятельных лиц, например, людей, известных своими заслугами перед обществом, граждан, пользующихся большим доверием среди местного населения, представителей СМИ, лиц, отвечающих за определение политики, лидеров общественного мнения, специалистов в своей области.</p>	
<p>Возможные компоненты направления по повышению осведомленности:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Разработка общенациональной стратегии повышения осведомленности о ПБ на самом раннем этапе запуска программы ПБ • Координация работы по стратегической коммуникации и охвату общественности • Постоянное обновление информации на интернет-портале, созданном в рамках инфраструктуры ПБ • Организация информационных мероприятий и мероприятий по обмену знаниями (семинары, практикумы, вебинары, выставки в общественных местах и т.д.) • Публикация материалов, посвященных ПБ, для широкого распространения 	<p>Большинство известных инициатив ПБ начинались с кампании по повышению осведомленности.¹¹⁶</p> <p>Эти действия обычно осуществляются другими заинтересованными сторонами ПБ (организациями гражданского общества, профессиональными ассоциациями или сетевыми сообществами) совместно с правительством. Примеры:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Неправительственная организация Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (CIDADE) в Порту-Алегри; • Британская сеть ПБ¹¹⁷ (Великобритания); • Португальская сеть муниципалитетов-участников ПБ;¹¹⁸ • Фонд Kota Kita¹¹⁹ (Индонезия);

¹¹⁶ Cabannes, Y. (2018) Highlights on Some Asian and Russian Participatory Budgeting Pioneers. Conveners of the Session on Participatory Budgeting in Asian and Russian Cities. Kota Kita Foundation, IOPD, University College London., <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/publications/2018/apr/highlights-some-asian-and-russian-participatory-budgeting-pioneers>; Dias, N., ed. (2018). Hope for Democracy 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Epopeia Records, Oficina. <https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>; Dias, N., Sahsil E., Simone J. (eds), (2019). Participatory Budgeting World ATLAS 2019. Cascais: Oficina, <https://www.cascais.pt/anexo/participatory-budgeting-world-atlas-2019>; World Bank (2007). Participatory Budgeting. Shah, A. (ed.) Public Sector Governance and Accountability. Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/6640>

¹¹⁷ <https://pbnetwork.org.uk/rebuilding-an-active-pb-network-to-promote-participatory-budgeting-across-the-uk>

¹¹⁸ <http://www.portugalparticipa.pt/Home/Network>

¹¹⁹ <https://www.kotakita.org>

Структура	Примеры практики стран
<ul style="list-style-type: none"> • Организация поддержки и продвижения ПБ в СМИ • Взаимодействие с целевыми аудиториями для вовлечения их в процесс организации ПБ • Использование основных инструментов связей с общественностью для распространения информации (выступления, брифинги, специальные мероприятия) 	<ul style="list-style-type: none"> • Международная сеть «Международная обсерватория партисипаторного бюджетирования»;¹²⁰ • Центр инициативного бюджетирования¹²¹ (Россия)

2. Законодательство и регулирование

Министерства финансов могут определять рамки ПБ посредством:

- включения положений о ПБ в национальные законы, регламентирующие УГФ;
- включения ПБ в национальные приоритеты или в документы стратегического планирования;
- внесения изменений в национальное законодательство о местном управлении (закрепление возможности для граждан предлагать идеи о реализации проектов, нацеленных на решение проблем местного значения, приоритетных для местного населения; установление критериев; определение источников финансирования проектов ПБ и т.д.).

<p>Гибкий подход:</p> <ul style="list-style-type: none"> • от простого признания существования ПБ (отраслевые министерства на национальном уровне или субнациональные правительства могут решать, применять ли и какую модель ПБ применять в рамках общей национальной нормативно-правовой базы) • до мягкого национального регулирования с изданием актов, разрешающих использование ПБ как одного из инструментов или предусматривающих стимулы к организации ПБ (например, софинансирование). 	<p>Эквадор: Органический закон о гражданском участии 2010 года требует вовлечения граждан в процесс формирования бюджета; закон, детально прописывающий процесс ПБ, отсутствует, изданы только общие методические рекомендации и инструкции; каждый муниципалитет вправе разрабатывать собственный механизм ПБ.</p> <p>ПБ в регионе Пуату-Шаранта (Франция); Ангола; Панама; Россия</p>
<p>Жесткий подход:</p> <ul style="list-style-type: none"> • национальное законодательство требует от отраслевых министерств / ведомств (национального уровня) или субнациональных правительств применять ПБ в определенной пропорции / в соответствии с определенной процедурой / в отношении определенных стратегических решений. 	<p>Перу, Доминиканская Республика, Кения, ЮАР, Индонезия, Филиппины (распространение ПБ на субнациональный уровень путем принятия национального законодательства).</p> <p>В Польше с 2019 года (после внесения поправок 2018 года в Закон о местном управлении) ПБ стало обязательным инструментом для тех муниципалитетов, которые имеют статус городов на правах повета.</p> <p>Школьное ПБ в Португалии (обязательно для государственных школ с начальной и/или средней степенями обучения)</p>

¹²⁰ <https://oidp.net/en>

¹²¹ <https://nifi.ru/ru/initsiativnoe-byudzhetirovanie>

3. Финансовые источники

<ul style="list-style-type: none"> • Государственные средства, в том числе дискреционные средства, целевые трансферты и гранты из бюджетов вышестоящих уровней 	<p>При проведении ПБ в Нью-Йорке¹²² жители вправе распределять в рамках ПБ часть дискреционных средств, выделенных на капитальные расходы¹²³ (35 000 000 долл США).</p> <p>Средства на цели социального развития (страны Латинской Америки).</p> <p>В Индонезии и Великобритании местные правительства получают целевые трансферты и гранты.</p> <p>В Шотландии ПБ финансируется за счет средств программы «Выбор сообществ» (Community Choices Program),¹²⁴ включенной как часть Программы предоставления прав и возможностей сообществам (Empowering Communities Programme) в Фонд инвестиций в сообщества¹²⁵ с бюджетом 11 500 000 фунтов стерлингов в 2019-2020 годах.</p> <p>Субсидии из региональных бюджетов местным бюджетам на цели реализации проектов-победителей ПБ в некоторых регионах России.</p> <p>В Польше в случае создания программы ПБ муниципалитетам возмещаются средства в размере от 10% до 30% из фонда «Solecki Fund».</p> <p>В Южной Корее предоставление национальным правительством финансовой поддержки муниципалитетам увязано с наличием практик ПБ.</p> <p>В городе Вальехо (Калифорния) граждане утверждают повышение на 1% налога с продаж, а городской совет принимает решение о расходовании 1/3 части доходов, полученных за счет этого повышения, в рамках ПБ.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Софинансирование – добровольные пожертвования и нефинансовые вклады граждан, НПО, частного сектора и доноров 	<p>Португалия, Шотландия, Польша, Россия</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Техническое содействие. Фонды и многосторонние банки развития могут финансировать мероприятия, связанные с техническим содействием в рамках процесса ПБ 	<p>Бангладеш, Филиппины, Индонезия (ПРООН); Мексика, Латинская Америка и Карибский бассейн (ООН-Хабитат); Кения, Индонезия, Конго, Россия и т.д. (Всемирный банк)</p>

¹²² <https://council.nyc.gov/pb>

¹²³ <https://council.nyc.gov/budget/discretionary-funding-policies-and-procedures>

¹²⁴ <https://www.gov.scot/publications/community-choices-fund-guidance-and-application-forms>

¹²⁵ <https://www.gov.scot/policies/community-empowerment/participatory-budgeting>

4. Кадровый потенциал

Общепризнано, что обучающие мероприятия и оказание технической поддержки являются важным компонентом продвижения практики ПБ. Многие учреждения по всему миру успешно разработали обучающие программы для повышения потенциала в области ПБ. Практика ПБ сама по себе служит школой бюджетной грамотности и воспитания гражданственности: она дает гражданам возможность лучше понимать бюджетные решения, то, как работает правительство, его обязанности и ресурсы. При этом граждане осознают прямую связь между своим участием и определением политики, лучше понимают свои права и обязанности, а также сопутствующие темы.¹²⁶

- **Развитие потенциала, в частности целенаправленное обучение лидеров общественности.** Подход, основанный на практическом обучении: кроме проведения обучающих семинаров, вовлечение лидеров общественности в процесс подготовки схемы ПБ, определение правил, этап повышения информированности граждан.

В **Португалии** обучающие сессии по повышению потенциала организовывались Сетью муниципалитетов, использующих партисипаторные механизмы (Network of Participatory Municipalities).

В **Африке** большинство практик ПБ сопровождаются проведением обучения организаторов ПБ.

В **Перу** все субнациональные правительства проводят обучение так называемых «партисипаторных представителей». Такое же обучение практикуется в **Шотландии, России, Южной Корее.**

- **Обучение сотрудников органов государственной власти и муниципалитетов.** При организации инициатив ПБ муниципалитеты испытывают нехватку навыков в области ведения переговоров, вовлечения общественности, ведения диалога, организации процесса и разработки проектов.

В **Италии** широко распространено обучение административного персонала на местном уровне.

В **России** обучение административного персонала проводится в рамках программы ППМИ Всемирного банка.

- **Техническая поддержка:** обмен информацией и специальными знаниями, тренинги, разработка обучающих материалов, передача рабочих знаний, консультационные услуги, предоставляемые экспертами.

Один из известных примеров технической поддержки – базирующийся в **Нью-Йорке** проект «Партисипаторное бюджетирование»,¹²⁷ в рамках которого была оказана помощь в организации многих практик ПБ на субнациональном уровне в **Северной Америке** и предоставлялись консультации на международном уровне.

- **Взаимное обучение:** обучение на примерах из реальной жизни, узнаваемых друг у друга в ходе общения. Предполагает прямую коммуникацию, проведение встреч, ознакомительных поездок, обмен материалами и т.д., что позволяет обмениваться знаниями и примерами лучшей практики. Международные мероприятия облегчают обмен опытом и разработку новых идей.

Мероприятия по обмену знаниями (практикумы, вебинары, международные мероприятия) в рамках проекта Минфина **России** и Всемирного банка по развитию ПБ.

Взаимное обучение широко распространено в **Аргентине, Индонезии, Шотландии, Польше, Португалии.**

¹²⁶ Wampler, B. (2000). A Guide to Participatory Budgeting. International Budget Partnership. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/A-Guide-to-Participatory-Budgets.pdf>

¹²⁷ <https://www.participatorybudgeting.org>

5. Инфраструктура

Некоторые элементы институциональной инфраструктуры ПБ помогают поддерживать практику ПБ, ее качество и процесс тиражирования.

Цифровая инфраструктура: портал для размещения бюджетных данных, раздел по ПБ или отдельный портал для координации, обсуждения и электронного голосования. Имеющиеся данные подтверждают, что проведение электронного голосования действительно позволяет привлечь к процессу новых участников: почти две трети граждан, проголосовавших онлайн, указали при опросе, что они не участвовали бы в голосовании при отсутствии электронной формы.¹²⁸

В настоящее время, когда ограничения, введенные из-за пандемии COVID-19 (а они могут продолжаться годами), нарушили все привычные способы общения, обучение на базе электронных ресурсов, электронные формы коммуникации и электронные механизмы участия стали жизненно важными для поддержания инициатив ПБ.

- **Координационное агентство / офис / центр ПБ:** специальная структура, функционирующая как ресурсный центр для коммуникации, связанной с ПБ, и выполнения требований по технической экспертизе, оказания поддержки в развитии потенциала и технического содействия (такую структуру целесообразно создавать в относительно крупных территориальных образованиях, например, при внедрении ПБ на общенациональном уровне или в большом регионе, а также там, где организации гражданского общества недостаточно развиты, или граждане не проявляют активности, чтобы присоединиться к координационному комитету и работать в нем).

На **португальском сайте ПБ**,¹²⁹ первой платформе партисипаторной демократии национального масштаба, регистрируется в среднем 500 посещений в месяц.

В **Шотландии** программа «Создание цифровых инструментов для ПБ в Правительстве Шотландии»,¹³⁰ разработанная в 2016 году для поддержки внедрения цифровых элементов в процессы ПБ, помогла участникам сформировать более 720 идей для потенциального финансирования; использование цифровых инструментов позволило вовлечь в процессы ПБ 35 000 человек.

Южная Корея с 2007 года использует систему «Электронный бюджет и бухгалтерский учет» (**d-Brain**¹³¹). Эта система предназначена для анализа деятельности правительства по сбору налогов в режиме реального времени, включая формирование и исполнение бюджета, а также для управления по результатам. В некоторых городах Южной Кореи систему d-Brain используют как инструмент электронного ПБ.

В **Португалии** в национальной программе ПБ организационная функция возложена на Агентство по модернизации административного управления на уровне Офиса премьер-министра.¹³²

В **Польше** инициативы ПБ поддерживаются сетью «Гражданский контроль в Польше»¹³³ - ассоциацией лидеров местных общественных групп, которая функционирует как орган мониторинга и стремится повышать качество экспериментов.

¹²⁸ Всемирный банк (2017). Гражданские технологии на глобальном Юге: оценка технологий для общественного блага. Пейкото Т., Сифри М.Л. // World Bank (2017). Civic Tech in the Global South: Assessing Technology for the Public Good. By Peixoto, T.; Sifry, M. L. Washington, DC: World Bank and Personal Democracy Press. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27947>

¹²⁹ "Portugal Participa" <http://www.portugalparticipa.pt>

¹³⁰ <https://pbscotland.scot/blog/2016/2/18/digital-tools-and-scotlands-participatory-budgeting-programme>

¹³¹ <http://www.digitalbrain.go.kr>

¹³² "Agência para a Modernização Administrativa", <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/a-ama>

¹³³ <https://siecobywatelska.pl/?lang=en>

Структура	Примеры практики стран
<ul style="list-style-type: none"> • Координационный комитет по разработке и управлению процессом ПБ, формируемый из представителей граждан, организаций гражданского общества и/или местных общественных организаций. 	<p>В Дареме (Великобритания) координационный комитет¹³⁴ отвечает за оказание содействия в следующем: составлении сборника правил ПБ; определении целей и критериев успеха; установлении временных рамок реализации проектов; разработке стратегии по охвату населения.</p> <p>Администрация города Виктория¹³⁵ (Канада) приглашает граждан участвовать в координационном комитете, разрабатывать и контролировать процесс бюджетирования при ведущей роли местного сообщества, взаимодействовать с членами сообщества в целях разработки идей и предложения проектов.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Экспертная группа по ПБ для содействия в работе совета граждан, координационного комитета или правительства 	<p>В Шотландии в сентябре 2020 года был дан старт работе новой Национальной стратегической группы по ПБ,¹³⁶ которая была создана для определения стратегического направления развития ПБ в Шотландии, особенно с учетом трудностей, связанных с пандемией Covid-19, и возможностей повышения эффективности восстановления. В этой стратегической группе представлены местные общественные организации, посредники из национального «третьего сектора», местное самоуправление, национальные органы, финансовые доноры, структуры взаимодействия третьего сектора и научные организации с обширным кругом участников и опытом ПБ.</p> <p>В Южной Корее группа из 68 экспертов помогает в проведении экспертизы предложений и формировании короткого списка проектов, а также с другими механизмами ПБ.</p>

6. Мониторинг и оценка

Мониторинг инициатив ПБ и измерение их воздействия создадут для национальных министерств финансов хорошую фактологическую базу для подготовки пакетов мер политики по интеграции ПБ в бюджетный процесс.

¹³⁴ https://www.pbdurham.org/steering_committee

¹³⁵ <https://www.victoria.ca/EN/main/residents/city-grants/participatory-budgeting.html>

¹³⁶ <https://pbscotland.scot/blog/2020/9/15/new-national-pb-strategic-group-launches-hear-from-its-chair>

Структура	Примеры практики стран
<ul style="list-style-type: none"> Мониторинг ПБ – процесс, предусматривающий регулярный сбор и регистрацию данных для отслеживания ключевых индикаторов практик ПБ. Оценка ПБ – систематическое исследование ситуации, процесса реализации программы ПБ и ее результатов для разработки рекомендаций по улучшению работы и оценке результативности программы. Существует три основных вида оценки: оценка ситуации, оценка процесса и оценка воздействия. Оценка ситуации обычно проводится до начала программы. Процесс оценивается в ходе реализации программы. Оценка воздействия проводится после завершения программы или спустя некоторое время. Один из важных элементов мониторинга и оценки – информационные системы управления, предназначенные для мониторинга, сбора и передачи информации о реализации ПБ. Такие системы позволяют преобразовывать отчеты или другие данные в комплексную базу данных, которая должна быть доступна для всех заинтересованных сторон и широкой аудитории. 	<p>В ходе национальной оценки ПБ в Англии,¹³⁷ проведенной правительством Великобритании с акцентом на результативности процесса ПБ, были выявлены барьеры для реализации и определены методы их устранения.</p> <p>Минфин России ведет мониторинг показателей израсходованных средств, количества реализованных проектов, а также показателей, характеризующих масштабы тиражирования механизмов участия граждан.¹³⁸ По результатам мониторинга составляется годовой Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.</p> <p>Результаты российской программы ППМИ, которая является одной из базовых моделей ПБ в России, были изучены путем анализа исторических данных и данных опросов по итогам реализации методологии ППМИ в рамках региональных программ в России.¹³⁹</p> <p>Один из примеров оценки программы ПБ – проведенная в рамках ПРООН Оценка проекта по государственному финансированию системы бюджетирования в направлении «снизу вверх» на Филиппинах¹⁴⁰ (см. результаты Оценки процесса бюджетирования в направлении «снизу вверх» на Филиппинах за 2016 год¹⁴¹).</p> <p>Примеры тиражированных информационных систем управления (ИСУ) можно найти в ряде регионов Российской Федерации.¹⁴²</p>

¹³⁷ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6152/19932231.pdf

¹³⁸ https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0570_doklad_IB_2020_itog.pdf

¹³⁹ <http://hdl.handle.net/10986/31810>

¹⁴⁰ <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/10059>

¹⁴¹ <https://pidswebs.pids.gov.ph/CDN/PUBLICATIONS/pidsdps1623.pdf>

¹⁴² Примеры региональных информационных систем управления ИБ, созданных в рамках Программы поддержки местных инициатив в России: Республика Якутия (Саха): <https://yakutia.click/idea/regions/concepts/>; Алтайский край: <http://алтайпредлагай.рф>; Тверская область: <http://ppmiold.tverfin.ru>; Тульская область: https://or71.ru/primi_uchastie/narodniy_budjet_new

РАЗДЕЛ 4

РЕКОМЕНДАЦИИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ



Процессы ПБ отличаются «методологической и концептуальной эластичностью», позволяющей адаптировать их к разным условиям и для разных целей.¹⁴³ В зависимости от специфики политических, институциональных и социальных условий в стране и степени передачи полномочий гражданам, при формировании национальных планов по развитию ПБ можно предусмотреть обширный диапазон стратегических рычагов и действий. В таблице 3 отражены направления действий для стран, стремящихся продвигать и расширять масштабы ПБ, в которых ведущую роль может играть министерство финансов (см. также рисунок 4). Кроме обеспечения лидерства, формирования видения и приверженности партисипаторному бюджетированию, политические и нормативно-правовые рычаги важны для создания благоприятной среды для интеграции ПБ в бюджетный процесс (например, ПБ можно включить в документы стратегического планирования).

Меры, которые министерства финансов включают в свои планы развития ПБ являются опциональными: это вопрос приоритетов, имеющихся ресурсов и выбранного подхода. Заинтересованные стороны ПБ – организации гражданского общества, частный сектор, научное сообщество, профессиональные ассоциации и т.д. – могут предпринимать действия, поддерживающие организацию и распространение практики ПБ. Следовательно, министерства финансов могут стимулировать этих субъектов к тому, чтобы они включали инициативы ПБ в свои повестки, а также способствовать формированию стратегических партнерств и эффективных сетей. Стремление министерств финансов содействовать вовлечению заинтересованных сторон служит демонстрацией приверженности институциональному закреплению ПБ в национальной системе бюджетирования.

Определены семь видов национальных механизмов при ведущей роли министерств финансов, способствующих внедрению и масштабированию ПБ на национальном и субнациональном уровне:

1. Разработка ПБ на национальном уровне

- i. Руководствуясь представленными в разделе III «Рамочными вопросами для разработки и планирования ПБ», определить цели ПБ; критерии успеха; риски; ценности и принципы; виды и объемы выделяемых бюджетных средств; способы принятия гражданами решений и интеграции решений граждан в институциональный процесс принятия решений; формы организации процесса

с точки зрения предоставления информации, обучения, модерации / ведения мероприятий, функционирования интернет-порталов, технической экспертизы предложений; способы вовлечения социально уязвимых групп населения; методы оценки как пилотного процесса ПБ, так и результативности реализованных проектов, предложенных гражданами.

- ii. Ввести ПБ небольшого масштаба на национальном уровне для тестирования, анализа и совершенствования процесса. Можно рассмотреть возможность внедрения модели ПБ на основе контекста приоритетных вопросов, относящихся к предметам ведения национального правительства, таких, как, например: социальные услуги, пенсионное обеспечение, здравоохранение, образование, иммиграция, охрана окружающей среды и т.д. Ведущими органами-исполнителями программы ПБ могут быть отраслевые министерства / ведомства.
- iii. В странах, где уже действует система программного бюджетирования, разработать унифицированный механизм интеграции решений граждан в государственные программы, их реализацию и мониторинг.

2. Повышение осведомленности и получение поддержки общественности посредством информирования о важности программ ПБ для реализации ряда прямых и косвенных выгод, описанных в разделе III, в частности таких, как: повышение прозрачности, подотчетности и эффективности использования общественных финансов; усиление сплоченности общества, повышение понимания и доверия между людьми; обеспечение соответствия приоритетов имеющимся ресурсам и бюджетным ограничениям и т.д. В зависимости от наличия ресурсов, установить взаимоотношения с заинтересованными сторонами и использовать партнерства (например, наладить сотрудничество с НПО или исследовательской организацией, которая впоследствии может стать ресурсным центром для ПБ (см раздел «Инфраструктура»). Действия, предусмотренные по этому направлению, могут осуществляться другими заинтересованными сторонами ПБ (организациями гражданского общества, частным сектором, научным сообществом, профессиональными ассоциациями и т.д.).

¹⁴³ Dias, N., ed. (2018). Hope for Democracy 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Epopeia Records, Oficina. P.19, <https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>

Возможные компоненты направления «повышение осведомленности и получение поддержки общественности» включают следующее (но не ограничиваются приведенными вариантами):

- i. разработка общенациональной стратегии по повышению информированности о ПБ;
- ii. координация действий по стратегической коммуникации и охвату населения;
- iii. организация информационных мероприятий и мероприятий по обмену знаниями, в частности семинаров, практикумов, вебинаров, выставок в общественных местах (выставочных центрах, культурных центрах, библиотеках, муниципальных офисах, школах, университетах и других образовательных учреждениях) с целью ознакомления граждан с практикой ПБ и ее лучшими примерами;
- iv. постоянное обновление информации на интернет-портале, созданном в рамках инфраструктуры ПБ, ведение страниц в социальных медиа / сетях, распространение бюллетеней (сегодня интернет стал очень важной частью информирования граждан);
- v. публикация и размещение материалов, посвященных ПБ, для широкого распространения, в частности буклетов, рекламных щитов, мультфильмов, комиксов, брошюр, плакатов, справочных пособий и т.д.;
- vi. организация освещения темы ПБ в СМИ: интервью в СМИ, новостные сообщения на радио, телевидении и в электронных средствах информации;
- vii. взаимодействие с целевыми группами населения для вовлечения их в организацию ПБ через собрания общественности, презентации, практикумы и неформальные общественные мероприятия;
- viii. использование основных инструментов по связям с общественностью для распространения информации (выступления, брифинги, специальные мероприятия) и т.д.

Эти методы применимы независимо от того, на каком уровне государственного управления (национальном или субнациональном) министерства финансов развивают ПБ. Субнациональные правительства должны уделять особое внимание вовлечению следующих групп: лидеров местной общественности

и других влиятельных лиц (лидеров бизнес-сообщества, людей, известных своими заслугами перед обществом, граждан, пользующихся большим доверием среди местного населения), представителей средств массовой информации (известных журналистов, руководителей СМИ), лиц, отвечающих за определение политики, активистов, лидеров общественного мнения, признанных авторитетов в соответствующей области – исследователей, ученых, специалистов и т.д.

3. Разработка законодательных и нормативно-правовых актов

Для ПБ на национальном уровне:

- i. наделить отдельные отраслевые министерства полномочиями интегрировать экспериментальный механизм ПБ в процесс формирования и исполнения отраслевого бюджета (тематическое ПБ);
- ii. разработать или обеспечить разработку нормативно-правовой базы для интеграции ПБ в бюджетный процесс на национальном уровне (процедуры, методическое руководство, ведомственные нормативно-правовые акты);
- iii. включить положения о ПБ в национальные законы, регламентирующие вопросы управления государственными финансами;
- iv. определить место ПБ в системе национальных приоритетов или включить ПБ в документы стратегического планирования;
- v. создать механизм для вовлечения уязвимых категорий населения, особенно маргинализированных групп, для обеспечения их содержательного участия в процессе ПБ на национальном уровне.

Для ПБ на субнациональном уровне:

- i. предложить руководящие принципы для осуществления ПБ;
- ii. стимулировать субнациональные правительства разрабатывать стандарты и субнациональные регламенты ПБ в сотрудничестве с заинтересованными сторонами и с учетом специфики субнационального контекста;
- iii. поощрять субнациональные правительства к обеспечению инклюзивного характера практики ПБ;

- iv. внести изменения в национальное законодательство о местном самоуправлении (закрепление возможности для граждан предлагать идеи о реализации проектов, нацеленных на решение проблем местного значения, приоритетных для местного населения; установление критериев; определение источников финансирования проектов ПБ и т.д.).

4. Финансовые источники

Для ПБ на национальном уровне:

- i. выделить государственные средства для осуществления ПБ на национальном уровне;
- ii. определить объем софинансирования (добровольные пожертвования и нефинансовые вклады граждан, НПО, частного сектора, доноров), которое может или должно быть привлечено на цели ПБ на национальном уровне;
- iii. при необходимости определить правовой механизм совместного финансирования в соответствии с национальным законодательством;
- iv. оптимизировать и обеспечить повышение согласованности финансовой отчетности; принять кодификацию расходов на проекты ПБ, как минимум, для функциональной классификации расходов бюджета.

Для ПБ на субнациональном уровне:

- i. провести консультации и содействовать субнациональным правительствам в определении того, какие средства субнационального бюджета и в каком объеме могут быть выделены на цели ПБ на субнациональном уровне;
- ii. провести консультации и содействовать субнациональным правительствам в определении того, следует ли создавать механизм совместного финансирования на субнациональном уровне.

5. Повышение уровня кадрового потенциала

для ПБ на национальном уровне:

- i. изучить лучшую мировую практику ПБ;
- ii. провести обучение должностных лиц министерств, ответственных за ПБ, конкретным техническим навыкам (вовлечение граждан, модерация мероприятий, экспертиза проектов, процедуры ПБ);

- iii. разработать инструмент электронного обучения соответствующим знаниям и навыкам;
- iv. предоставлять техническое содействие в форме консультационных услуг по разработке специальных отраслевых инициатив ПБ.

Для ПБ на субнациональном уровне:

- i. адаптировать инструмент электронного обучения к ПБ на субнациональном уровне;
- ii. предоставлять субнациональным правительствам техническую поддержку в организации ПБ (актуальная информация об интернет-портале, поддержка в развитии потенциала в области определения политики, разработки регламентов, модерации и т.д., - в зависимости от спроса);
- iii. предлагать проведение обучения должностных лиц и лидеров субнационального уровня (по вопросам вовлечения граждан, модерации мероприятий, экспертизы проектов, процедур ПБ);
- iv. развивать потенциал групп гражданского общества совместно с должностными лицами субнационального уровня, ответственными за организацию ПБ;
- v. организовать обмен опытом между субнациональными правительствами (взаимное обучение) и участие представителей субнациональных правительств и специалистов-практиков в международных мероприятиях по тематике ПБ.

6. Инфраструктура

для ПБ на национальном уровне:

- i. создать портал информации о бюджете и/или обеспечить, чтобы информация о расходах бюджета и другая информация, требующаяся для целей ПБ, предоставлялась своевременно и была доступной и легкой для понимания. Обеспечить размещение на портале информации о текущих и завершенных проектах ПБ;
- ii. создать раздел, посвященный ПБ, на портале информации о бюджете или отдельный интернет-портал для размещения информации о ПБ, координации, обсуждений и голосования в онлайн-формате. В условиях, когда ограничения, введенные из-за пандемии COVID-19 (а они могут сохраняться годами), нарушили все

привычные способы общения, обучение на базе электронных ресурсов, электронные формы коммуникации и электронные механизмы участия стали жизненно важными для поддержания инициатив ПБ;

- iii. создать координационный комитет для разработки и управления процессом ПБ в составе представителей граждан и организаций гражданского общества, а в случае ПБ на национальном уровне с включением в состав координационного комитета также представителей отраслевых министерств, ведомств, комитетов и других национальных структур, задействованных в ПБ;
- iv. создать или содействовать в создании координационного агентства / офиса / центра ПБ - специальной структуры, действующей в качестве ресурсного центра и предназначенной для коммуникации, связанной с ПБ, и выполнения требований по технической экспертизе, оказания поддержки в развитии потенциала и технического содействия. Такую структуру целесообразно создавать в крупных территориальных образованиях (например, на национальном уровне или в больших регионах), а также там, где организации гражданского общества недостаточно развиты и не способны выполнять соответствующие функции, или там, где граждане не проявляют стремления к тому, чтобы включаться в работу координационного комитета;
- v. образовать экспертную группу по ПБ для оказания содействия в работе координационного комитета, правительства, совета граждан (если такая структура предусмотрена в модели ПБ);
- vi. способствовать формированию сети экспертов, специалистов по ПБ и организаций гражданского общества.

Для ПБ на субнациональном уровне:

Одобрить создание субнациональными правительствами инфраструктуры для планирования и реализации ПБ на субнациональном уровне с включением элементов, которые могут зеркально отражать элементы инфраструктуры, созданной на национальном уровне (территориальный раздел на национальном интернет-портале ПБ, координационный комитет, проектный офис ПБ, экспертная группа).

7. Мониторинг и оценка

Мониторинг инициатив ПБ и измерение их воздействия создадут для национальных министерств финансов хорошую фактологическую базу для подготовки комплексов мер по интеграции ПБ в бюджетный процесс.

- i. Разработать методологию оценки качества программ развития ПБ, включая индикаторы для мониторинга практик ПБ и оценки воздействия, оказываемого ПБ, для национального и субнационального уровня;
- ii. разработать и тиражировать информационные системы управления для мониторинга, сбора и передачи информации о реализации практики ПБ;
- iii. обеспечить прозрачную отчетность и подотчетность отраслевых министерств (на национальном уровне) и субнациональных органов власти перед гражданами за реализацию проектов ПБ.

В заключение необходимо подчеркнуть следующие ключевые моменты:

- Партиципаторное бюджетирование – не панацея для удовлетворения всех запросов граждан и не способ решения всех проблем в сфере государственного управления. При надлежащей реализации ПБ создает возможности для получения ряда прямых и косвенных выгод. На разных уровнях государственного управления мотивация продвижения партиципаторного бюджетирования может быть разной. Например, правительство национального уровня может стремиться повысить прозрачность, подотчетность и эффективность использования общественных финансов, а региональные правительства могут организовывать ПБ с целью усиления сплоченности сообществ, формирования понимания и доверия. Местные органы власти, в свою очередь, могут руководствоваться стремлением обеспечить соответствие приоритетов имеющимся ресурсам и ограничениям бюджета или желанием повысить эффективность сбора доходов бюджета.
- Партиципаторное бюджетирование, как правило, является более результативным, если оно отвечает ожиданиям граждан; если выделяется достаточно ресурсов для организации процесса и вложения средств в соответствии с обещаниями, данными гражданам; если ПБ не навязывают сверху, а,

напротив, власти субнационального уровня и граждане проявляют готовность к нему. Это подразумевает, что они осознают преимущества ПБ и хотят участвовать в этой многоэтапной процедуре, способны договариваться между собой (существуют достаточные стимулы к сотрудничеству), обладают базовыми знаниями о бюджетном процессе и получают полную и своевременную информацию о процедуре ПБ. Успешная реализация ПБ на национальном уровне может стимулировать субнациональные правительства к внедрению и поддержанию такой практики на местах.

- Партисипаторному бюджетированию сопутствуют определенные факторы риска. Их следует оценить и принять меры по снижению риска до начала реализации проекта. Однако без политической поддержки реализация программ ПБ в тех странах, где не приняты акты, регламентирующие ПБ, скорее всего, окончится неудачей. Соответственно, готовность министерств финансов стран, представленных в БС РЕМПАЛ, рассмотреть возможность экспериментирования и продвижения ПБ в своих странах будет существенным фактором с точки зрения дальнейшего масштабирования и поддержания инициатив ПБ, обеспечения их высокого качества и законодательного закрепления практики ПБ.

Список использованной литературы

- Allegretti, G., Hartz-Karp, J. (2017). *Participatory Budgeting: A Methodological Approach to Address Sustainability Challenges*. In *Methods for Sustainability Research*; Hartz-Karp, J., Marinova, D., Eds.; Edward Elgar: Cheltenham, UK
- Arnstein, Sh. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *American Planning Association Journal*, Vol. 35, No. 4
- Bernardino, S., Freitas S. (2020). Crowdsourcing Ideas for Public Investment: The Experience of Youth Participatory Budgeting in Portugal. In Gajda, O., Marom, D. & Wright, T. (Eds.). *CrowdAsset: Crowdfunding for Policymakers*, Chapter 17, World Scientific, Singapore, https://doi.org/10.1142/9789811207822_0017
- Bernatskyi, B., Kovalenko, O. (2020). Hromads'ke Byudzhetuvannya v Ukrayini [*Participatory Budgeting in Ukraine*] Briefing Paper. Democracy Reporting International. February 2020. https://democracy-reporting.org/ru/dri_publications/participatory-budget-ukraine/
- Blakey, H., Jackson R. (2016). *Participatory Budgeting Self-Evaluation Toolkit*. The PB Network <https://pbnetwork.org.uk/wp-content/uploads/2016/02/PBunit-self-evaluation-Toolkit.pdf>
- Бос, Е. (2019) The Development of Participatory Budgeting Processes in Cluj-Napoca. Babeş-Bolyai University. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. No. 58 E. October 2019, <https://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/604>
- Cabannes, Y. (2018) *Highlights on Some Asian and Russian Participatory Budgeting Pioneers*. Conveners of the Session on Participatory Budgeting in Asian and Russian Cities. Kota Kita Foundation, IOPD, University College London., <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/publications/2018/apr/highlights-some-asian-and-russian-participatory-budgeting-pioneers>
- Cipolla, C., Afonso, R. C. M., Wittmayer, J.M., Serpa, B., Rach S. (2016). *Transformative Social Innovation: Participatory Budgeting*. TRANSIT: EU SSH.2013.3.2-1. Grant agreement no: 613169, <http://www.transitsocialinnovation.eu/resource-hub/oidp-network-international-observatory-of-participatory-democracy>
- Dias, N., ed. (2018). *Hope for Democracy 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Epopeia Records, Oficina. <https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>
- Dias, N., Sahsil E., Simone J. (eds), (2019). *Participatory Budgeting World ATLAS 2019*. Cascais: Oficina. <https://www.cascais.pt/anexo/participatory-budgeting-world-atlas-2019>
- GIFT (2012). *High Level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability*. http://www.fiscaltransparency.net/ft_principles/
- Goldfrank, B. (2007) *Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting*. In *Participatory Budgeting*. Shah, A. (ed.) Public Sector Governance and Accountability. Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/6640>
- IAP2, International Association for Public Participation. *Spectrum of Public Participation*. https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf
- IBP (2000). *A Taste of Success: Examples of the Budget Work of NGOs*. By Rocio Campos and Isaac Shapiro. <https://www.internationalbudget.org/publications/a-taste-of-success-examples-of-the-budget-work-of-ngos/>
- IBP (2019). *Open Budget Survey 2019*. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/reports>
- International IDEA (2017). *Global Passport to Modern Direct Democracy*, by Bruno Kaufmann. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/global-passport-to-modern-direct-democracy.pdf>

- Kozak, M. (2019). *Growing Support for Participatory Budgets in Ukraine*. <https://www.obserwatorfinansowy.pl/in-english/macro-economics/growing-support-for-participatory-budgets-in-ukraine/>
- Khutkyy, D., Avramchenko, K. (2019). *Impact Evaluation of Participatory Budgeting in Ukraine*. Kiev. <http://ukrainedemocracy.org/?news=article-impact-evaluation-participatory-budgeting-ukraine>
- Leśniewska-Napierała, K., Napierała, T. (2020) Participatory Budgeting: Creator or Creation of a Better Place? Evidence from Rural Poland. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*. Volume 48: Issue 48. Published online: 23 Jun 2020 DOI: <https://doi.org/10.2478/bog-2020-0014>
- MoF, Russia (2020). *Dokład o luchshih praktikah iniciativnogo byudzhetrovaniya v sub'ektah Rossijskoj Federacii i municipal'nyh obrazovaniyah v 2019 godu [Report on the Best Practices of Initiative Budgeting in the Regions of the Russian Federation and Municipalities in 2019]*. Report by Financial Research Institute. Ministry of Finance, Russian Federation. https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0570_doklad_IB_2020_itog.pdf?fbclid=IwAR2h4pc2zEs7y5jg-8SgQJ9
- Murray, R., Caulier-Grice, J. and Mulgan, G. (2010). *The Open Book of Social Innovation*. <http://www.nesta.org.uk/library/documents/>
- Novy, A., Leubolt, B. (2005). *Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and Dialectical Relationship between the state and Civil Society*. *Urban Studies*. Volume: 42, issue: 11. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1080/00420980500279828>
- Oduor, Ch., Otieno D. (2015). *Participatory Budgeting, Community Score Card and Citizen Report Card Toolkit*. Nairobi, Kenya. https://www.ieakenya.or.ke/featured_research/participatory-budgeting-community-score-card-and-citizen-report-card-toolkit
- OECD (2009). Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. *Participatory Budgeting in Çanakkale, Turkey*. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-14-en>
- OECD (2016). *Social Innovation Policy Framework for Croatia*. Policy Handbook. OECD South East Europe Regional Programme. <https://www.oecd.org/>
- OECD (2018). *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301436-en>
- OIDP (2019). *Participatory Budgeting: A Powerful and Expanding Contribution to the Achievement of SDGs and Primarily SDG 16.7*. Essay by Cabannes, Y. International Observatory on Participatory Democracy. <https://participate.oidp.net/processes/SDGs/f/97/proposals/657>
- PAUCI (2019). *Participatory Budgeting. Practical Experiences from Cities and Amalgamated Communities in Eastern Ukraine*. Polish-Ukrainian Cooperation Foundation within the framework of the Project "Strengthening Ukrainian Communities Hosting Internally Displaced Persons". <https://pauci.org/en/>
- PB Unit (2010). *A Toolkit for Participatory Budgeting in the UK. Second Edition*. <https://pbnetwork.org.uk/wp-content/uploads/2016/02/Participatory-Budgeting-Toolkit-2010.pdf>
- PBP (2020). *How Participatory Budgeting Works*. Participatory Budgeting Project (PBP). <https://www.participatorybudgeting.org/how-pb-works>
- PEMPAL Network (2020), CrossCoP Executive Meeting. Berne, 29th June 2020 (Videoconference). Daniel Schaffner, CFO City of Berne. City of Berne. <https://www.pempal.org/events/bcop-videoconference-pfm-system-and-performance-budgeting-city-berne>
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A., & Allegretti, G. (2012). *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 9. <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>
- Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G. (2013). *Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version No. 25*. Bonn. http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_DG-25_bf.pdf
- Stanese, I.T., Ungureanu, M.A., Bartalis, A.-M. (2018). Considerations on Participatory Budgeting for Local Development Projects in Romania. *Revista Economica*, Lucian Blaga University of Sibiu, Faculty of Economic Sciences, vol. 70(4). <https://ideas.repec.org/a/blg/reveco/v70y2018i4p116-131.html>

- UN-HABITAT (2004). *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*. Urban Governance Toolkit Series. <https://unhabitat.org/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting>
- UN-HABITAT (2020). *An innovative multidimensional approach to accelerate the 2030 Agenda through Participatory Budgeting Report*, presented at the 10th Session of the World Urban Forum held in Abu Dhabi, UAE, 8-13 February. <https://wuf.unhabitat.org>
- UN-DESA (2011). *Good Practices and Innovations in Public Governance*. United Nations Public Service Awards Winners, 2003-2011. UN Department of Economic and Social Affairs. https://publicadministration.un.org/publications/content/series_good_practices.html
- Urs, N. (2020). *Put Your Money where Your Mouth is - Participatory Budgeting in Romanian Cities*. Babeş-Bolyai University, In "Central and Eastern European e|Dem and e|Gov Days 2020" Conference Proceedings. <http://real.mtak.hu/108873/1/ceeegov2020.pdf>
- Vinogradova, T. (2003). Glava 3. "Prozrachnyj byudzhet" [Chapter 3 "Transparent budget"]. In *Social'nye tekhnologii mezhsektornogo vzaimodejstviya v sovremennoj Rossii: Uchebnik* [Social Technologies of Intersectoral Interaction in Modern Russia: Textbook] by Avtonomov, A. (ed.) Moscow. <http://library.khpg.org/files/docs/1438502616.pdf>
- Vinogradova, T. (2010). *Transparent Budget Program in Russia*. Report. <http://center-strategy.com/budget>
- Wampler, B. (2000). *A Guide to Participatory Budgeting*. International Budget Partnership. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/A-Guide-to-Participatory-Budgets.pdf>
- Wampler, B., McNulty, S., Touchton, M. (2018). *The Global Spread and Transformation of Participatory Budgeting*. In Dias, N., ed. *Hope for Democracy 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Epopeia Records, Oficina. <https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>
- Williams E., Denny E. St., Bristow D. (2017). *Participatory Budgeting: An Evidence Review*. Public Policy Institute for Wales. <https://www.oidp.net/docs/repo/doc215.pdf>
- World Bank (2007). *Participatory Budgeting*. Shah, A. (ed.) *Public Sector Governance and Accountability*. Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/6640>
- World Bank (2017). *Civic Tech in the Global South: Assessing Technology for the Public Good*. By Peixoto, T.; Sifry, M. L. Washington, DC: World Bank and Personal Democracy Press. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27947>
- World Bank (2018). *Participatory Budgeting Manual. For County Governments in Kenya*. World Bank Kenya Participatory Budgeting Initiative. <http://documents1.worldbank.org>
- World Bank (2014). *Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations*. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21113>
- World Bank (2020). *Public Participation in Fiscal Policy and the Budget Process – Establishing and/or Strengthening Mechanisms in PEMPAL Countries*. Prepared by BLTWG under the BCOP of the PEMPAL network. <https://www.pempal.org/knowledge-product/public-participation-fiscal-policy-and-budget-process--establishing-andor>



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