

УДК 336.14

Ключевые слова:

бюджетный процесс,
открытый бюджет,
партиципаторное бюджетирование,
инициативное бюджетирование,
Всемирный банк,
«Развитие на основе
местных сообществ» (CDD)

В. В. Вагин, к. филос. н.,

руководитель Центра инициативного бюджетирования
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: vagin@nifi.ru)

Н. В. Гаврилова,

мл. науч. сотр. Центра инициативного бюджетирования
Научно-исследовательского финансового института
e-mail: gavrilova@nifi.ru

Н. А. Шаповалова,

мл. науч. сотр. Центра инициативного бюджетирования
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: shapovalova@nifi.ru)

Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии

Бюджетный процесс, реализуемый в рамках институтов и процедур представительной демократии, подробно описан в отечественной научной литературе¹. Практический интерес, который вызывает бюджетная проблематика, порождает внимание к ней не только акторов, напрямую вовлеченных в данный процесс, но и общественности. Указанная тенденция проявилась в возникновении целого направления практических мероприятий, ориентированных на создание понятных непрофессионалам материалов о бюджетной проблематике.

Побуждения к открытости и прозрачности бюджетной информации стали неотъемлемыми чертами государственной политики правительств разных стран мира. Это явление получило название «Открытый бюджет». Начиная с 2005 г. в Российской Федерации реализовано множество различных проектов в рамках данного процесса.

Открытый бюджет (ОБ) — государственная политика, направленная на формирование доступной для понимания гражданами информации о бюджетах разного уровня, а также идеология представителей государственной и местной власти по вовлечению граждан в процесс формирования доходной части бюджета и определения приоритетных направлений расходования бюджетных средств. Одна из наиболее важных задач ОБ —

¹ См., напр., Назаров В. С., Богачева О. В., Фокина Т. В. Роль законодательных органов власти в рассмотрении и утверждении проекта государственного бюджета // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 4.

вовлечение групп бюджетополучателей, экспертного сообщества в обсуждение бюджетов разного уровня. Вовлеченность граждан в бюджетные инициативы автоматически приводит к росту заинтересованности общественности (не только бюджетополучателей) в бюджетной информации, повышает эффективность форм предоставления информации, но самое главное — создает сопричастность граждан решению насущных проблем.

Действенным инструментом вовлечения граждан в бюджетный процесс является инициативное бюджетирование (ИБ). **Инициативное бюджетирование** — это совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также в последующем контроле за реализацией отобранных проектов.

Инициативное бюджетирование — одна из версий широко известного во всем мире партисипаторного бюджетирования (*participatory budgeting*), реализованная в России².

Партисипаторное бюджетирование (ПБ) — практика, появившаяся в 1989 г. в городе Порту-Алегри (Бразилия) как форма непосредственной демократии и предполагающая участие граждан в решениях о выборе приоритетов расходования бюджетных средств. Существует по меньшей мере пять критериев отнесения проектов к ПБ: обсуждение бюджетных вопросов, участие представителей местной власти, серийный процесс реализации, публичное общественное обсуждение с участием граждан, организация публичной отчетности.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Всего в мире в 2012 г. реализовывалось, по разным подсчетам, свыше 2000 проектов ПБ, причем от 40 до 50 % всех проектов — в Латинской Америке³. Это неудивительно, поскольку история ПБ началась в Порту-Алегри, столице бразильского штата Риу-Гранди-ду-Сул, откуда распространилась по другим населенным пунктам Бразилии и Латинской Америки, а затем и Европы. Практически в каждом случае практика ПБ была адаптирована к местным условиям, что внесло существенные изменения в оригинальный проект⁴.

Появление первых проектов ИБ в России произошло в 2007–2008 гг., в то время как за рубежом уже складывались профессиональные сообщества специалистов, занимающихся этой темой, в частности, в Бразилии, Колумбии, Аргентине, Испании и Германии. Тогда же возникли такие инициативы, как чилийский форум по ПБ, португальский проект *Participatory Budget Initiative*, британский *PB Unit*, американский *Participatory Budgeting Project* и другие. Особенность этого периода развития ПБ — формирование пула экспертов и организаций, которые концентрируют знание о ПБ. Нынешний этап развития ПБ в мире характеризуется интеграцией практик в более сложные и комплексные системы гражданского вовлечения и становлением профессиональных сетей специалистов в области ПБ⁵.

Во всем мире накоплен огромный опыт реализации проектов с участием граждан. Особую роль в процессе внедрения ПБ в разных странах мира сыграла программа развития силами местных сообществ (PCMC) Всемирного банка. Она реализуется в рамках направления «Развитие на основе местных сообществ» (*Community Driven Development, CDD*). За последние 25 лет при технической и финансовой поддержке Всемирного банка

² Подробнее о российских проектах ИБ будет рассказано в следующем номере «Финансового журнала».

³ Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G. *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting* // *Journal of Public Deliberation*. 2012. Vol. 8. Iss. 2.

⁴ Dias N. *Twenty-five years of participatory budgets in the world. A new social and political movement? / Hope for Democracy. 25 years of Participatory Budgeting worldwide*. In *Loco Association*, 2014. P. 21–28.

⁵ Там же.

было реализовано более 1000 проектов РСМС в 84 странах мира. Это фонды социальных инвестиций в Армении, Киргизии, Проект развития городской инфраструктуры в Бразилии, Проект снижения бедности и развития сообществ в Индонезии и Вьетнаме, Программа развития сельских территорий в Азербайджане и др.

В основе всех проектов РСМС лежит концентрация практической работы на нижнем территориальном уровне, социальная направленность решаемых проблем (прежде всего это развитие социальной инфраструктуры и благоустройство территорий), непосредственное вовлечение населения в определение проблем и их решение, развитие потенциала местных сообществ и органов местного самоуправления за счет обучающих и информационных мероприятий. В рамках образовательного направления Всемирный банк организует дистанционные курсы, консультации, тренинги и исследования для представителей местных властей и НКО, заинтересованных во внедрении практик ПБ. Всемирный банк ведет широкую публикационную активность, издавая множество тематических материалов, от записок до объемных исследований в сериях *Public Sector Governance* и *Accountability Series*.

Процесс ПБ в **Порту-Алегри** по-прежнему остается каноническим с точки зрения методологии вовлечения и эффективности процедур гражданского участия. В соответствии с внутренним уставом (*Regimento Interno*) город разделен на 17 районов и шесть тематических форумов. Внутренний устав заменяет собой договор или соглашение между населением и правительством города и полностью регулирует партисипаторный процесс⁶. ПБ не регулируется ни одним из федеральных или городских законов. Устав пересматривается и обновляется практически каждый год.

Ежегодная модель реализации проектов включает в себя ряд последовательных этапов, на последнем из которых окончательная сводная заявка поступает в мэрию, где она утверждается или отклоняется. Мэр имеет значительный контроль над процессом, включая право вето. Он присутствует на региональных и тематических форумах, где у граждан есть возможность выразить свое мнение и озвучить проблемы непосредственно представителям власти. Роль муниципальных органов в процессе ПБ по большей части организационная. Городское правительство не вмешивается в процесс ПБ. Вопросы долгосрочного градостроительного и экономического развития находятся за пределами ПБ. По завершении всех раундов дискуссий проводится анализ того, насколько технически осуществимы высказанные гражданами идеи. За 24 года реализации практики в Порту-Алегри около 7000 предложений жителей были успешно реализованы, в то время как около 70–80 тыс. требований не были выполнены, во многом по причине неосуществимости предлагаемых гражданами идей. Бюджетные средства распределяются между районами на основе (а) проранжированного списка приоритетов граждан по принципу «один человек — один голос», (б) числа жителей и (в) качества инфраструктуры или доступных служб⁷.

Среди стран, имеющих свой уникальный опыт в области прямой демократии, выделяется **Исландия**. Огромный инновационный потенциал практик ПБ был создан в столице Исландии Рейкьявике. Использование высокоскоростного широкополосного Интернета, доступ к которому есть практически у каждого жителя, позволил стимулировать дискуссии среди граждан. Голосования, проводимые как открытый процесс, дали жителям возможность следить за публичным обсуждением затрагивающих их вопросов в городских

⁶ Wyngowski S. *Local Participation in Brazil: Porto Alegrees in the r 21st Century Local Government* // *Gnovis, A Journal of Communication, Culture and Technology*, Georgetown University. 2013. December (<http://www.gnovisjournal.org/2013/12/11/local-participation-in-brazil-porto-alegres-model-for-21st-century-local-government/>).

⁷ Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G. *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide — an Invitation to Global Cooperation. Updated Version*. Bonn: InWEnt gGmbH, 2013. P. 27.

органах власти и менять свои приоритеты при голосовании вплоть до последней минуты. С помощью Интернета не только усилилось влияние населения на процессы принятия государственных решений, но и восстановилось доверие людей к скомпрометировавшей себя после финансового кризиса политической системе.

Показательной является практика веб-сайта «Лучший Рейкьявик» (*Better Reykjavik*). Более 40 тыс. человек (из 120 тыс. населения города) приняли участие в дебатах, выдвинув свыше 1000 конструктивных идей накануне местных выборов в 2010 г. С 2011 г. идеи граждан, высказанные на сайте, стали добавляться в повестку комитетов городского правительства. В 2012 г. был запущен проект «Лучшие соседские сообщества» (*Better Neighborhoods*), в рамках которого жители представляют свои идеи о том, как потратить часть городского бюджета в их сообществе. Идеи оплачиваются городом, и в итоге мероприятия попадают на голосование по бюджету, давая гражданам знания о городском бюджете и его распределении. Спустя три года можно наглядно увидеть, как идеи жителей претворились в реальность путем правильного обсуждения и расстановки приоритетов⁸.

Примечательной особенностью первой волны ПБ в **Восточной Европе** было то, что большинство экспериментальных проектов сворачивались после того, как заканчивалась международная поддержка. Исключением стала **Польша**, где роль катализатора перехватили организации гражданского общества. SLLGO (национальная ассоциация местных лидеров, которая сейчас носит название *Watchdog Poland Civic Network*) организовала плодотворный диалог с национальным парламентом.

В 2003–2005 гг. в Польше в рамках Программы развития ООН был реализован проект частно-государственного партнерства между муниципалитетом, группами активистов, нефтехимической компанией PKN Orlen в городе Плоцке, где расположена ее штаб-квартира, и компанией Levi Strauss. Задачей проекта была разработка стратегии устойчивого развития города, основанной на детальной оценке городских нужд. «Форум Плоцка» вовлек в свою работу свыше 50 некоммерческих организаций, предприятий частного сектора, государственных организаций. С 2003 г. форум начал распределять грантовый фонд Плоцка для проектов гражданских инициатив и местных сообществ, отобранных на основе процедур широкого обсуждения. Основными областями предоставления грантов были: повышение уровня образования, предотвращение общественной и экономической дискриминации, улучшение безопасности, достижение более высокого уровня здравоохранения. Пилот в Плоцке получил дальнейшее развитие в аналогичном проекте города Остров Великопольский. В ходе реализации этого проекта была создана ассоциация «Добрососедский грантовый фонд». Помимо предоставления собственно грантов, в процессе реализации своих целей ассоциация развернула образовательную деятельность, организованную в форме тренингов, курсов и лекций.

В феврале 2009 г. был принят специальный закон, регулирующий деятельность сельских фондов в сельских и сельско-городских муниципалитетах Польши. Средства этих фондов местные администрации выделяют на реализацию инструментов прямой демократии в селах, давая людям шанс изменить среду вокруг них путем голосования за приоритетные проекты. Закон создал стимулы для местных властей, поскольку подразумевал возмещение расходов муниципалитетам в размере от 10 до 30 % общих трат. Позже, в 2011 г., в Сопоте были запущены первые проекты собственно партисипаторного бюджетирования. Три года спустя проектами ПБ было охвачено около 80 польских городов, включая Варшаву, Краков, Гданьск⁹.

⁸ Bjarnason R. *Better Reykjavik / Open Policy Making*. 15 October 2014 (<https://openpolicy.blog.gov.uk/2014/10/15/better-reykjavik/>).

⁹ Kęblowski W., van Criekinger M. *Participatory Budgeting Polish-Style. What kind of policy practice has travelled to Sopot, Poland? // Hope for Democracy. In Loco Association, 2014. P. 369.*

В Китае растущий интерес к ПБ в основном продвигается органами местного самоуправления. С 2005 г. практика участия граждан в бюджетном процессе рассматривается как один из механизмов повышения бюджетной прозрачности и производительности системы государственного управления. При этом «участие» — это не только вовлеченность рядовых граждан в государственную политику, но и практика межведомственных диалогов при участии депутатов законодательного органа. Многие проекты, которые называются партисипаторным бюджетированием, фактически представляют собой лишь консультации с местным народным конгрессом, закрытые для местных жителей¹⁰.

Однако в Китае, несмотря на немногочисленность прецедентов, есть любопытный опыт привлечения средств граждан для финансирования проектов ПБ. В городе Зегуо провинции Джайжанг в 2005 г. были случайным образом отобраны 275 человек для участия в выборе приоритетных проектов местного бюджета. Всего для обсуждения было предложено 30 проектов, но средств для их реализации хватало лишь на треть. Отобранные на основании голосов представителей проекты оказались действительно приоритетными для данной провинции. Участие граждан в подобных процедурах было признано плодотворным, и эксперимент был воспроизведен в последующие годы.

Оригинальный проект реализуется с 2011 г. в городе Чэнду (провинция Сычуань), в котором проживают 14 млн жителей. Этот эксперимент на сегодняшний день является крупнейшим в Китае и, вероятно, во всем мире. Его особенностью является то, что граждане участвуют в принятии решения о том, куда потратить ссуды, выдаваемые местным сообществам государственным инвестиционным фондом «Инвестиционная компания малых городов Чэнду». Максимальный размер суммы кредита от фонда семикратно превышает первоначальный взнос сообщества. Жители не только самостоятельно отбирают проекты, но и решают, на какую сумму брать кредит и как использовать полученные ресурсы. Кредиты возвращаются в течение семи лет.

В Южной Корее реализовано едва ли не наибольшее количество экспериментов в области ПБ среди всех стран мира. Национальное правительство активно поддерживает эту практику. В июле 2003 г. Министерство по делам государства и внутренних дел выпустило специальное руководство для местных властей по ПБ. В 2005 г. был издан Закон о местных финансах (*Local Finance Act*), который подвел законодательную базу под тиражирование экспериментов¹¹. Первые эксперименты начались в 2004 г. В округе Пукку мегаполиса Кванджу, а затем в округе Тонгу мегаполиса Ульсан и в муниципалитете Сунчхон. В 2008 г. проекты ПБ реализовывались в каждом третьем муниципалитете страны. Единое законодательство, регламентирующее процесс ПБ, не может обеспечить единое качество процедур и одинаковую эффективность всех проектов. Запущенный в 2007 г. цифровой портал *Digital Budget and Accounting System (D-Brain)* дал возможность активного внедрения партисипаторного бюджетирования через Интернет. Портал позволяет осуществлять интернет-опросы, онлайн-голосования, форумы, общественные слушания, поддерживает «горячую линию», направленную против злоупотреблений в области бюджета и налогов.

Отдельного внимания заслуживает опыт муниципалитета Йонсугу по организации «школ обучения бюджету», частно-государственному управлению и организации собраний в поселениях. Организационная структура партисипаторного бюджетирования в Йонсугу включает в себя органы, принимающие решения (соседские сообщества, районные советы и частно-государственные советы) и вспомогательные органы (школы по обучению бюджету, научно-исследовательские группы, организации добровольной поддержки).

¹⁰ 72 *Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Urban Governance Toolkit Series. UN Habitat, 2010.*

¹¹ Hwang J., Song D. *Participatory Budgeting in Korea. A Focus on Participatory Budgeting in Yeonsu-Gu, Incheon / International Strategy Center, 2013.*

В школах по обучению бюджету проходят собрания и обсуждения. Сформировавшийся актив позволяет выдвигать из своей среды советников района. После избрания советник района обучается по базовому или интенсивному курсу бюджетной грамотности, включая специализированные курсы по проблемам отдельных групп населения. С марта по май 2012 г. в школах прошли обучение 1603 жителя. Научно-исследовательская группа изучала лучшие практики ПБ, анализировала сложившиеся подходы, содействовала внедрению устоявшихся методик и готовила материалы для руководства муниципалитета. Волонтеры, прошедшие обучение, поддерживали работу соседских общин и работу советников, а также собирали информацию о бюджетных нуждах отдельных категорий населения¹².

Еще одна страна, имеющая общенациональное законодательство по партисипаторному бюджетированию, — **Перу**. В 2003 г. в стране был принят соответствующий закон. В следующие годы парламент совершенствовал процедуры, упростив изначально предусмотренную процедуру ПБ с восьми до четырех стадий: подготовительная (регистрация, обучение), согласительная, координационная, формализация принятия решений. В методических материалах 2010 г. указывается, что региональные проекты должны быть связаны с планами развития, подразумевать существенные результаты, стоить не менее \$1 млн и быть полезными по крайней мере двум провинциям одного региона и 5 % населения. Кроме того, в последние годы национальное правительство принимает активные меры по снижению числа «фиктивных» проектов и общему повышению качества проектов ПБ.

Зарубежный опыт развития ПБ чрезвычайно важен для России, которая начала реализовывать подобные проекты позже, чем многие другие страны. В частности, представляет интерес практика «фондов соседских сообществ» в Исландии, деятельность государственного инвестиционного фонда провинции Чэнду в Китае по кредитованию инфраструктурных проектов в сельских районах, создание общенационального законодательства в сфере ПБ в Южной Корее, Перу и пр.

Библиография

1. Назаров В. С., Богачева О. В., Фокина Т. В. Роль законодательных органов власти в рассмотрении и утверждении проекта государственного бюджета // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 4.
2. Dias N. Twenty-five years of participatory budgets in the world. A new social and political movement? / Hope for Democracy. 25 years of Participatory Budgeting worldwide. In Loco Association, 2014.
3. 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Urban Governance Toolkit Series. UN Habitat, 2010.
4. Hwang J., Song D. Participatory Budgeting in Korea. A Focus on Participatory Budgeting in Yeonsu-Gu, Incheon / International Strategy Center, 2013.
5. Koblowski W., van Criekinger M. Participatory budgeting Polish-Style. What kind of policy practice has travelled to Sopot, Poland? // Hope for Democracy. In Loco Association, 2014.
6. Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G. Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide — an Invitation to Global Cooperation. Updated Version. Bonn: InWEnt gGmbH, 2013.
7. Bjarnason R. Better Reykjavik [Электронный ресурс] / Open Policy Making. 15 October 2014. Режим доступа: <https://openpolicy.blog.gov.uk/2014/10/15/better-reykjavik/>.
8. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting [Электронный ресурс] // Journal of Public Deliberation. 2012. Vol. 8. Iss. 2. Режим доступа: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>.
9. Wyngowski S. Local Participation in Brazil: Porto Alegre's Model for 21st Century Local Government [Электронный ресурс] // Gnovis, A Journal of Communication, Culture and Technology, Georgetown University. December, 2013. Режим доступа: <http://www.gnovisjournal.org/2013/12/11/local-participation-in-brazil-porto-alegres-model-for-21st-century-local-government/>.

¹² Hwang J., Song D. *Participatory Budgeting in Korea. A Focus on Participatory Budgeting in Yeonsu-Gu, Incheon.*