

Санкт-Петербургский государственный университет

Институт «Высшая школа менеджмента»

Проблемы и перспективы развития практик общественного участия в бюджетном процессе муниципального образования (на примере Санкт-Петербурга)

Выпускная квалификационная работа
студента 4 курса бакалаврской
программы «Государственное и
муниципальное управление»

Каргозеровой Полины Васильевны

Научный руководитель:

к.э.н., доцент Голубева Анастасия Алексеевна

Санкт-Петербург

2023

Заявление

О самостоятельном выполнении выпускной квалификационной работы

Я, Каргозерова Полина Васильевна, студентка 4 курса Высшей школы менеджмента (направление «Государственное и муниципальное управление»), подтверждаю, что в своей самостоятельной выпускной квалификационной работе на тему «Проблемы и перспективы развития практик общественного участия в бюджетном процессе муниципального образования (на примере Санкт-Петербурга)», представленной в офис бакалаврской программы для публичной защиты, не содержится элементов плагиата.

Все прямые заимствования из печатных и электронных источников, а также из защищенных ранее курсовых и выпускных квалификационных работ, кандидатских и докторских диссертаций имеют соответствующие ссылки.

Мне известно, что согласно п.12.4.14 «Правил обучения на бакалаврской программе ВШМ СПбГУ обнаружение в курсовой работе элементов плагиата (контекстуальное или прямое заимствование текста из печатных и электронных оригинальных источников, а также из защищенных ранее выпускных квалификационных работ, кандидатских и докторских диссертаций без соответствующих ссылок) является основанием для выставления за годовую курсовую работу оценки «неудовлетворительно».

ТК Каргозерова П. В.

29.05.2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|----|
| Оглавление | 3 |
| Введение | 4 |
| Глава 1. Общественное участие: теоретические основы | 7 |
| 1.1. Подходы к определению общественного участия | 7 |
| 1.2. Роль и эффекты общественного участия | 9 |
| 1.3. Уровни гражданского участия | 13 |
| Глава 2. Общественное участие в бюджетном процессе | 23 |
| 2.1. Бюджетный процесс как сфера для развития для общественного участия | 23 |
| 2.2. Особенности общественного участия в бюджетном процессе | 25 |
| 2.3. Барьеры, препятствующие общественному участию в бюджетном процессе | 30 |
| 2.3. Международный опыт общественного участия в бюджетном процессе | 35 |
| 2.4. Особенности бюджетного процесса в РФ | 39 |
| 2.5. Формы общественного участия в бюджетном процессе Российской Федерации | 43 |
| Глава 3. Практики общественного участия в бюджетном процессе: опыт Санкт-Петербурга | 54 |
| 3.1. Реализуемые практики общественного участия в бюджетном процессе муниципальных образований | 54 |
| 3.2. Проблемы практик общественного участия в бюджетном процессе | 62 |
| 3.3. Оценка практик общественного участия в бюджетном процессе населением Санкт-Петербурга | 72 |
| 3.4. Оценка практик общественного участия в бюджетном процессе органами власти | 76 |
| 3.5. Рекомендации по развитию практик общественного участия в бюджетном процессе | 79 |
| Заключение | 82 |
| Список Литературы | 85 |
| Приложения | 90 |

ВВЕДЕНИЕ

С 1 января 2022 в Бюджетном кодексе РФ закреплён принцип участия граждан в бюджетном процессе, но при этом ни правовые рамки реализации данного принципа, ни его содержание в кодексе не определены. Граждане не включены в список участников бюджетного процесса и, соответственно не обладают бюджетными полномочиями. Вместе с тем, в бюджетном процессе законодательно установлены формы участия граждан, а некоторые практики, например, инициативного бюджетирования успешно реализуются на территории РФ. Все это создает трудности в едином понимании и реализации нового принципа бюджетной системы. Помимо этого, дискуссионными представляются вопросы сущности, целей, задач, функций, этапов, принципов, уровней и форм общественного участия в бюджетном процессе, а также, каким образом общественное участие может содействовать повышению эффективности бюджетных расходов.

Актуальность данного исследования обусловлена тем, что общественное участие в бюджетном процессе развивается быстрыми темпами как в мире, так и в Российской Федерации с усилением влияния гражданского общества и внедрением новых информационных и телекоммуникационных технологий. Повышение финансовой грамотности и социальной ответственности населения приводит к большей его заинтересованности в различных аспектах реализации бюджетной политики публично-правовыми образованиями. В странах с выборной демократией общественное участие в бюджетном процессе является одним из инструментов повышения эффективности бюджетной политики. Несмотря на то, что в таких странах существуют независимые органы государственного финансового контроля, более полный учет интересов населения и общественный контроль позволяют эффективнее использовать ограниченные финансовые ресурсы государства. Но каждая страна имеет свои особенности, поэтому нельзя просто копировать лучшую практику, которая используется в других странах. Необходимо ее адаптировать к нормативным правовым, экономическим и социальным условиям каждого публично правового образования, где внедряется подобная практика. Вследствие этого возникает вопрос, каковы проблемы и перспективы развития практик общественного участия в бюджетном процессе муниципальных образований?

Объектом исследования является общественное участие в бюджетном процессе муниципального образования в Санкт-Петербурге. Предметом – проблемы и перспективы практик общественного участия в бюджетном процессе муниципального образования в г. Санкт-Петербург.

Цель работы - разработать рекомендации по развитию практик инициативного бюджетирования и иных форм общественного участия в бюджетном процессе муниципальных образований в Санкт-Петербурге.

Задачи ВКР:

- Проанализировать существующие подходы к определению общественного участия
- Выявить цели и эффекты общественного участия
- Проанализировать существующие модели и уровни общественного участия
- Определить особенности общественного участия в бюджетном процессе, его участников и этапы
- Выявить барьеры, препятствующие общественному участию в бюджетном процессе
- Изучить международный опыт и российские практики общественного участия в бюджетном процессе
- Изучить особенности и проблемы реализуемых практик общественного участия в бюджетном процессе муниципальных образований в Санкт-Петербурге
- Разработать анкету и провести опрос жителей Санкт-Петербурга с целью выявления их информированности и заинтересованности в практиках общественного участия в бюджетном процессе
- Подготовить и провести экспертное интервью с представителем органов власти и проанализировать результаты фокус-группы с жителями, имеющими опыт участия в бюджетном процессе
- Разработать рекомендации по развитию практик инициативного бюджетирования и иных форм общественного участия в бюджетном процессе муниципальных образований в Санкт-Петербурге на основе выявленных проблем и перспектив

В первой главе работы рассматриваются основы общественного участия, подходы к его определению и существующие модели гражданского участия. Глава 2 посвящена непосредственно рассмотрению общественного участия в бюджетном процессе. Подробно рассматриваются механизмы участия, анализируются международные практики и изучается специфика России, а также факторы, препятствующие вовлечению населения в данные проектов. Третья глава посвящена эмпирическому анализу текущего развития практик общественного участия в бюджетном контексте в Санкт-Петербурге, а именно изучению существующих проблем и особенностей различных практик. Помимо этого, в рамках эмпирического исследования на основе опроса населения, данных фокус-группы и интервью определяются перспективы и возможности для улучшения и дальнейшего

развития практик общественного участия в бюджетном процессе и разрабатываются соответствующие рекомендации.

Для достижения цели работы были применены следующие качественные методы исследования: анализ научной литературы; систематизация; классификация; анкетирование; анализ кейсов.

Источниками информации для анализа данной темы стали классические и современные научные исследования, посвященные изучению общественного участия и его форм в контексте бюджетного процесса (Arnstein, S. R. «A Ladder of Citizen Participation», 1969; Bartocci L. Introduction: “Citizen involvement. Participatory Budgeting.”, 2016; Diogo Pereira “Rationales and barriers to citizen participation in public budgeting: A systematic literature review”, 2022 и др.), статьи из журналов и ряд российских исследований (Федосов В.А., 2017; Гаврилова, 2018; и др.), а также различные нормативные документы (Бюджетный кодекс РФ, Методические рекомендации Министерства Финансов и т.п.)

Источниками первичной информации послужили:

- Результаты опроса жителей Санкт-Петербурга
- Экспертное интервью с представителем Законодательного Собрания Санкт-Петербурга
- Результаты фокус-группы с активистами, участниками проекта «Твой Бюджет» и представителями местных органов власти

Результатом исследования являются систематизированные практики общественного участия, реализуемые на разных этапах бюджетного процесса муниципального образования в Санкт-Петербурге, а также практические рекомендации для их совершенствования.

Ожидается, что предоставленные рекомендации по развитию практик инициативного бюджетирования и иных форм общественного участия в бюджетном процессе смогут повысить привлекательность данных практик как для муниципальных образований Санкт-Петербурга, так и для граждан, через повышение осведомленности о том, как различные формы участия могут влиять на эффективность расходования бюджетных средств и при этом отвечать потребностям населения.

ГЛАВА 1. ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

1.1. Подходы к определению общественного участия

Участие граждан приобрело огромное значение в современных демократических режимах. Как отмечает Беккер [Bekker, K.,1996], "феномен участия в общественных делах демократических правительств является устоявшейся концепцией". Отношения между правительством и гражданами существуют в широком спектре областей - от разработки политики до предоставления и потребления государственных услуг. Ученые в различных областях, включая политологию, социологию, экономику и государственное управление, разработали ряд различных концепций гражданского участия, которые тесно связаны друг с другом. Несмотря на то, государства во всем мире обеспечивают и поддерживают вовлечение граждан в принятие важных решений, в том числе в процессы распределения бюджетных средств [Ebdon & Franklin, 2006], в литературе не существует единого понятия общественного участия. Чаще всего такие понятия как гражданское и общественное участие, вовлечение граждан используются как синонимы. Однако некоторые авторы считают, что данные понятия стоит разграничивать, в зависимости от того, что вкладывается в понятие граждан.

Например, Оксфордский расширенный словарь определяет гражданина с юридической точки зрения, как "человека, который обладает полными правами как член страны, либо по рождению, либо благодаря получению таких прав". Другие ученые придерживаются более широкого подхода и считают, что гражданин:

- стоит вне формальной системы государственного управления
- требует определенных услуг от правительства,
- предоставляет ресурсы правительству
- взаимодействует с правительством в отношении распределения ценностей для общества
- является жителем страны или группы стран
- разделяет ту или иную форму национальной идентичности в рамках данной страны [Meyer I., Cupido M.J. and Theron F.,2002].

В рамках данного исследования понятие "гражданин" будет рассмотрено именно в широком понимании и будет относиться к "коллективу тех лиц, у которых нет оплачиваемой государственной должности, богатства, специальной информации или другого

формального источника власти" [Byrnard, 1996] и являться синонимом таких понятий, как люди, население, общество или сообщество. Исходя из этого, в контексте данной работе понятия общественного и гражданского участия будут иметь одно значение.

Переходя непосредственно к самому понятию общественного участия, стоит обратиться к определению, данному Организацией по Экономическому Сотрудничеству и Развитию, которая определяет участие граждан и заинтересованных сторон как "все способы, с помощью которых заинтересованные стороны (включая граждан) могут быть вовлечены в политический цикл и в разработку и предоставление услуг" [OECD, 2017]. Данное трактовка относится к усилиям государственных учреждений по учету мнений, перспектив и вкладов граждан и заинтересованных сторон.

Данная работа будет опираться на определение общественного участия Смитом (Smith, 2003), который определяет участие граждан как "процесс, в котором отдельные лица, группы и организации имеют возможность участвовать в принятии решений, которые затрагивают их или в которых они заинтересованы". Он также добавляет, что участие граждан может быть обобщено как *система политики, принципов и методов, которая гарантирует, что граждане и сообщества, отдельные лица, группы и организации имеют возможность принимать значимое участие в принятии решений, которые затрагивают их или в которых они заинтересованы* [Smith, 2003].

Исходя из всех определений становится очевидным тот факт, что участие граждан одинаково важно, как для граждан, так и для государства [Wampler, 2007; Hong, 2015], а весь процесс участия граждан способствует дальнейшему развитию демократии, указывая на тот факт, что государство создано людьми для людей [Irwin, 2004].

1.2. Роль и эффекты общественного участия

Изучив различные определения участия граждан, перейдем к рассмотрению значения общественного участия и его эффектам. Участие позволяет гражданам и заинтересованным сторонам влиять на деятельность и решения государственных органов на различных этапах политического цикла, а также делает процесс выработки политики эффективным, поскольку правительство может принимать хорошо информированные решения, опираясь на мнения граждан [Hong, 2015].

Бринард определяет цели участия граждан в демократическом управлении [Brynard, 1996] как состоящие из следующего;

- предоставление информации гражданам
- улучшение общественных решений, программ, проектов и услуг
- повышение степени принятия общественных решений, программ, проектов и услуг.

Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЕСД) также акцентирует внимание на важности участия граждан и в своих Рекомендациях по информированию, консультированию и участия общества в процессе принятия решений [OECD Handbook, 2001] отмечает, что общественное участие:

1) Улучшает государственную политику

Укрепление отношений между правительством и гражданами побуждает граждан тратить время и усилия на решение общественных вопросов, а государство использует и ценит вклад граждан как ресурс. Информация, консультации и активное участие обеспечивают правительству лучшую основу для выработки политики, позволяя ему стать обучающейся организацией. Помимо того общественное участие обеспечивает более эффективную реализацию решений, поскольку граждане становятся хорошо информированными о политике и принимают участие в ее разработке.

2) Повышает доверие к правительству

Информация, консультации и активное участие дают гражданам возможность узнать о политических планах правительства, сделать так, чтобы их мнение было услышано, и внести свой вклад в процесс принятия решений. Такое участие создает большее признание политических результатов. Правительство демонстрирует открытость, что делает его более надежным для гражданина – суверена в любой демократии. Укрепляя доверие к

правительству и совершенствуя государственную политику, более крепкие отношения между правительством и гражданами повышает легитимность правительства.

3) Укрепляет демократию

Информация, консультации и активное участие делают правительство более прозрачным и подотчетным. Укрепление отношений между правительством и гражданами является основой для более активной гражданской позиции в обществе, поддерживает вовлечение граждан в общественную сферу, такую как участие в политических дебатах, голосовании, ассоциациях и т.д. Все это ведет к укреплению демократии

Обобщая различные исследования и источники, можно выделить следующие основные положительные эффекты, которые обеспечиваются общественным участием [IPAT, 2015]:

- Лучшее понимание приоритетов людей
- Лучшее понимание проблемы
- Больше количество альтернативных решений проблемы
- Снижение риска того, что "интересы элиты" или "интересы особых групп" будут доминировать над политическими приоритетами и формой государственной политики
- Общественная поддержка внедрения различных решений

Несмотря на очевидные преимущества гражданского участия, у данного явления существует и ряд проблем. Негативные эффекты общественного участия, зачастую связаны с бессмысленным участием: например, символическое или манипулируемое участие; использование существующих связей и альянсов для коррумпированных или сомнительных целей и захват процесса участия элитой, так что властные отношения в новых пространствах укрепили старые иерархии и модели исключения. Существуют также риски: что вовлечение граждан может наткнуться на "бюрократические стены", что политические решения, принятые после вовлечения общественности, не будут реализованы и т.д. [IPAT, 2015]

Помимо этого, существуют также и проблемы, возникающие непосредственно в самом процессе общественного участия [Виноградова Т.И., 2002]:

1. Большое количество новых идей осложняет работу органов власти.

2. Зачастую сами идеи и предложения являются нецелесообразными, так как у участников такого процесса не хватает достаточной подготовки.

3. Участие общественности может замедлять процесс принятия решения органами власти, а также увеличить стоимость такого решения.

Если рассматривать эффекты гражданского участия с точки зрения задействованных стейкхолдеров, то можно выделить следующие выгоды для разных участников (см. Таблицу 1):

Таблица.1 Выгоды общественного участия для различных стейкхолдеров

| Стейкхолдеры | Выгоды |
|------------------------------|---|
| Отдельные граждане | <ul style="list-style-type: none"> • Лучшая информированность об общественных проблемах, адресованных в практике участия • Улучшение восприятия политической эффективности, утонченности, заинтересованности, доверия, уважения, сопереживания и чувства общности • Понимание и развитие своих собственных предпочтений и позиций по различным вопросам и общественным проблемам • Понимание и учет не только личных, но и общественных или коллективные интересы • Повышение вероятности дальнейшего участия в таких мероприятиях и как следствие большее вовлечение людей в общественно-значимые вопросы |
| Сообщества | <ul style="list-style-type: none"> • Укрепление доверия и отношений сотрудничества между группами стейкхолдеров • Увеличение способности общества справляться с текущими и будущими проблемами • Рассмотрение общественных нужд и запросов с помощью широкого спектра инструментов |
| Исполнительные органы власти | <ul style="list-style-type: none"> • Помогает определить мнения, проблемы и запросы населения • Выявление наиболее уязвимых групп населения |

| | |
|-------------------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Установление доверия и отношений взаимодействия со всеми группами стейкхолдеров • Повышение подотчетности органов власти населению • Повышение легитимности принимаемых решений • Снижение социальной напряженности |
| Законодательные органы власти | <ul style="list-style-type: none"> • Общественное участие помогает принимать более качественные и эффективные решения • Повышение устойчивости и длительности принимаемых решений • Снижение числа потенциальных проблем на протяжении всего процесса реализации конкретных решений |

Источник: [IBM Center for The Business of Government, 2011]

Хотя многие, как ученые, так и практики, согласны с тем, что участие граждан в административных процессах имеет в целом положительное влияние, согласия относительно того, как это сделать и в какой степени граждане должны или не должны быть вовлечены не существует. Консенсус, по-видимому, заключается в том, что граждане должны быть вовлечены, когда это имеет разумный смысл, когда проблемы понятны и когда вовлечение граждан может быть эффективным [Beckett J. and King C.S., 2002]. А в вопросах, которые сложны и находятся в компетенции лишь профессионалов, возможно следует ограничивать вовлечение граждан.

1.3. Уровни гражданского участия

В современной литературе ряд авторов определяет и классифицирует понятие общественного (гражданского) участия исходя из зависимости от степени вовлеченности граждан в процесс принятия решений, направления информационного потока между участниками или статуса тех, кто проявил инициативу. На данный момент существует огромное количество моделей, разработанных для лучшего понимания процесса гражданского участия, в данной работе будут рассмотрены некоторые из них.

Примером типологии, основанной на участии граждан, является ставшая классической модель Шэрри Арнштейн. Она предложила “лестницу участия” с восемью уровнями, или ступеньками, соответствующими возрастающей степени участия граждан в принятии решений (см. Таблицу 2). Чем выше по лестнице находится пример или форма участия граждан, тем больше граждан могут быть уверены в том, что их мнения будут учтены при принятии решений и применены в интересах их сообщества. Как указала сама Арнштейн, восьмиступенчатая лестница является упрощением и не должна считаться исчерпывающей, но, тем не менее, она иллюстрирует значительные градации участия граждан [Arnstein, 1969].

Таблица.2 Лестница гражданского участия Ш. Арнштейн

| | | |
|---|--------------------------|-----------------------|
| 8 | Гражданский контроль | Реальное участие |
| 7 | Делегирование полномочий | |
| 6 | Партнерство | |
| 5 | Умиротворение | Символическое участие |
| 4 | Консультирование | |
| 3 | Информирование | |
| 2 | Терапия | Отсутствие участия |
| 1 | Манипулирование | |

Источник: [Arnstein, S. R., 1969, p. 216-224.]

Нижние ступени лестницы - это (1) Манипуляция и (2) Терапия. Эти две ступени описывают уровни "неучастия", которые используются людьми, имеющими власть, для замены подлинного участия. Их реальная цель состоит не в том, чтобы дать людям возможность участвовать в планировании или проведении программ, а в том, чтобы дать возможность обладателям власти "обучать" или "исправлять" участников. Третья и

четвертая ступени переходят к уровням "токенизма", то есть ситуации, когда предпринимаются лишь формальные или символические усилия, направленные на то, чтобы охватить представителей групп меньшинств, которые позволяют не обладающим властью людям слышать и иметь голос: (3) Информирование и (4) Консультации. Когда они предлагаются обладателями власти в качестве общей степени участия, граждане действительно могут слышать и быть услышанными, однако не обладают достаточной властью, чтобы гарантировать, что к их мнению прислушаются. Когда участие ограничено этими уровнями и отсутствуют последующие действия, нет никакой гарантии изменения текущей ситуации. Ступень (5) Умиротворение - это просто видимость участия более высокого уровня, потому что основные правила позволяют не обладающим властью давать советы, но сохраняют за людьми, обладающими властью, постоянное право принимать решения. Далее по лестнице находятся уровни гражданской власти с возрастающей степенью влияния на принятие решений. Граждане могут вступить в (6) партнерство, которое позволяет им вести переговоры и идти на компромиссы с властью. На самых верхних ступенях, (7) Делегированная власть и (8) гражданский контроль, граждане участвуют в принятии большинства решений или полную управленческую власть. Очевидно, что данная лестница - это упрощение, но она помогает проиллюстрировать тот момент, что существуют значительные градации участия граждан, которые необходимо учитывать.

Принимая во внимание различную степень гражданского участия, Организация Экономического Сотрудничества и развития предлагает более обобщенные категории участия граждан, на которые и будет опираться данная работа. В Рекомендациях Совета ОЭСР по открытому правительству [OECD, 2017] предлагаются три уровня участия граждан и заинтересованных сторон, которые различаются в зависимости от уровня вовлеченности (см. Рисунок 1):

- **Информирование:** начальный уровень участия, характеризующийся односторонними отношениями, при которых правительство производит и предоставляет информацию гражданам и заинтересованным сторонам. Она охватывает как предоставление информации по запросу, так и “упреждающие” меры правительства по распространению информации.
- **Консультирование:** более продвинутый уровень участия, который предполагает двусторонние отношения, в которых граждане и заинтересованные стороны обеспечивают обратную связь с правительством и наоборот. Он основан на предварительном определении

вопроса, по которому запрашиваются мнения, и требует предоставления соответствующей информации в дополнение к отзывам о результатах процесса.

- **Активное участие:** когда гражданам и заинтересованным сторонам предоставляется возможность и необходимые ресурсы (например, информация, данные и цифровые инструменты) для сотрудничества на всех этапах цикла принятия решения, а также при разработке и предоставлении услуг. В нем признается равное положение граждан в определении повестки дня, предложении вариантов проекта или политики и формировании диалога, хотя ответственность за окончательное решение или формулирование политики во многих случаях лежит на государственных органах.

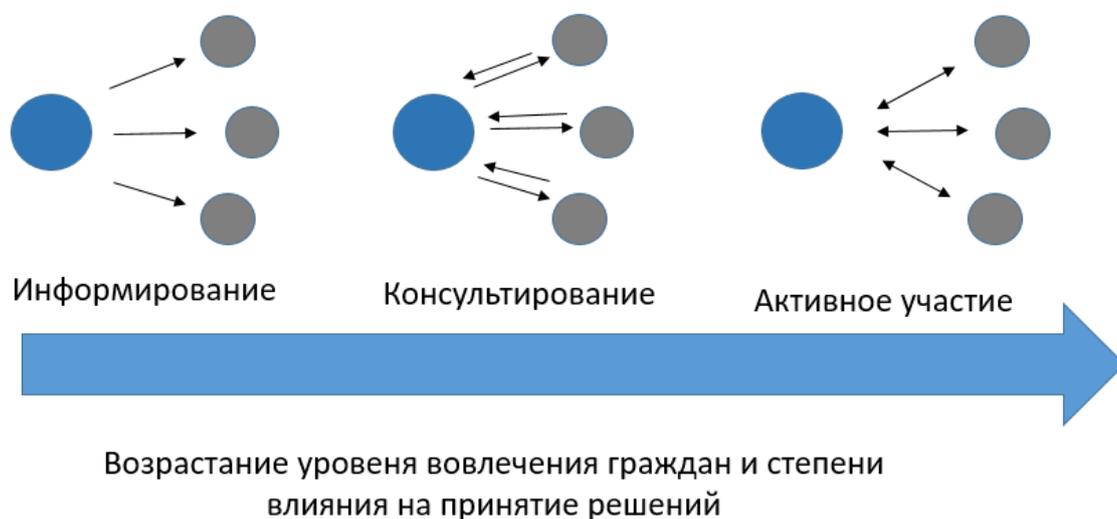


Рис. 1 Модель уровней гражданского участия ОЭСР

Источник: [OECD, 2017]

Как можно заметить, в данной модели различные по степени уровни вовлечения граждан из лестницы Ш. Арнштейн объединены в одну ступень – активное участие. Это понятие позволяет охватить многообразие существующих на сегодняшний день практик, а также позволяет учитывать тот факт, что многие формы вовлечения граждан охватывают сразу несколько ступеней участия. Именно поэтому я буду опираться на данную обобщённую модель и не принимать во внимание те уровни, на которых участие граждан вообще не предполагается.

В условиях развития граждан в области цифровой медиаграмотности и интеграции онлайн- и офлайн-функций участия общественности, нельзя не отметить все возрастающую роль

электронного участия, или e-participation. Существуют очевидные возможности для будущего повышения электронного участия, включая социальные сети, которые интерактивны по своей сути, а также краудсорсинг [United Nations e-government survey, 2014].

Принимая во внимание данные тенденции, Организация Объединенных Наций разработала трехуровневую модель электронного участия, которая переходит от более “пассивного” к “активному” взаимодействию с людьми. Модель включает в себя:

- 1) *электронное информирование (e-information)*, которое обеспечивает участие путем предоставления гражданам публичной информации и доступа к информации по запросу,
- 2) *электронное консультирование (e-consultation)* путем вовлечения людей в более глубокое обсуждение государственной политики и услуг и внесение значимого вклада
- 3) *электронное принятие решений (e-decision-making)* путем расширения прав и возможностей людей посредством совместной разработки вариантов политики и совместного производства компонентов услуг.

Эта модель электронного участия основана на предположении, что переход от более “пассивного” к “активному” взаимодействию приводит к подлинному расширению прав и возможностей людей, что является необходимым условием устойчивого развития [United Nations e-government survey, 2014]. Модель электронного участия также учитывает две тенденции: во-первых, происходит сдвиг во взгляде на людей от пассивных получателей услуг к соавторам общественной ценности и вкладчикам в устойчивость сообщества. Во-вторых, принимаются во внимание грандиозные задачи устойчивого развития, требующие согласованных действий всех партнеров по управлению для достижения желаемых результатов.

Рассмотрев различные модели участия перейдем непосредственно к самим формам или механизмам участия (в дальнейшем в работе форма и механизм участия будут использованы как синонимы). Обобщив различные исследования, можно выделить следующие формы общественного участия с их преимуществами и недостатками (см. Таблицу 3):

Таблица.3 Формы общественного участия

| Форма участия | Преимущества | Недостатки |
|---------------|--------------|------------|
|---------------|--------------|------------|

| | | |
|--|---|---|
| Голосование | Позволяет гражданам выразить свое мнение по конкретным вопросам государственной политики [Edon, 2000] | Из-за различия и многообразия правил голосования в разных административных единицах данная форма может привести к противоречивым последствиям [Edon, 2000] |
| Публичные слушания | Позволяет участвовать любому, кто заинтересован в конкретной политике [Baker, Addams, and Davis, 2005]. | Посещаемость публичных слушаний обычно очень низкая [Edon, 2002]. |
| Гражданский Консультативный Комитет | Эффективен при планировании программ, выявлении потребностей и интересов сообщества и получении рекомендаций для удовлетворения этих потребностей [Heikkila and Isett, 2007] | Граждане, склонные к вовлечению, не обязательно показывают репрезентативность своих сообществ [Thomas, 1995; Ebdon and Franklin, 2004] |
| Коллегия граждан (институт судебных присяжных) | Гражданские присяжные дают возможность участвовать в самоуправлении и прививать гражданскую добродетель [Gastil and Weiser, 2006] | Даже несмотря на то, что жюри обеспечивает механизм прямого участия граждан на арене, где в противном случае доминируют профессиональные адвокаты и правительственные чиновники, отсутствие репрезентативности может поставить под угрозу присяжных как институт [Kairys, Kadane и Lehoczky, 1977]. |
| Опрос | Институционализированные опросы граждан могут обеспечить продуктивный механизм для учета предпочтений граждан в процессах местного самоуправления [Watson, Juster и Johnson, 1991]. | Данные систематической оценки общественного мнения не обязательно являются всеобъемлющими или репрезентативными для всего сообщества [Webb and Hatry, 1973]. |

| | | |
|---|--|---|
| Фокус-группы | Относительно открытые личные встречи могут максимально расширить возможности респондентов подчеркнуть, какие аспекты ситуации они считают ключевыми [Schachter and Liu, 2005]. | Если доминирующий член группы монополизирует слово или если большинство членов группы по какой-либо причине предпочитают не выступать, могут возникнуть проблемы [Schachter and Liu, 2005] |
| Обсуждения (конференции, публичные консультации и т.п.) | Может раскрыть новые перспективы, тщательно изучить все аспекты сложных проблем в свете различных точек зрения, и формулировать озабоченности граждан в противовес особым интересам [Dryzek and Tucker, 2008]. | Как и в любом сложном процессе разработки политики, включающем участие множества граждан, нелегко отследить прямое влияние на государственную политику какого-либо одного вклада [Dryzek and Tucker, 2008]. |
| Открытые собрания | Встречи могут дать людям возможность высказаться и быть выслушанными, что повлияет на их убеждения в отзывчивости и эффективности агентства [Halvorsen, 2003] | Посещаемость часто низкая и может не представлять сообщество как целое, и участники могут обладать недостаточными знаниями для эффективного внесения вклада [Ebdon and Franklin, 2004] |
| Совместное производство | Совместное производство между пользователями и их сообществами может помочь укрепить доверие, основанное на взаимных отношениях; это может передать некоторую власть от профессионалов пользователям [Bovaird, 2007] | Конфликты возникают из-за различий в ценностях двух сторон [Taylor, 2003] |

Составлено: [Kim, Soojin & Schachter, 2013]

Остановившись более подробно на совместном производстве, следует рассмотреть концепцию совместного производства (co-production), которое можно определить, как "взаимное использование гражданами и профессионалами (управляющими) активов,

ресурсов и вкладов друг друга для достижения лучших результатов или повышения эффективности' [Bovaird, T. & Loeffler, E. 2012]. В основе этого определения лежит представление о пользователях услуг и сообществах, в которых они живут, которое отличается от традиционного представления о общественности как о 'пассивной'. Концепция со-производства предполагает, что граждане, как пользователи общественных благ и услуг:

- необходимы для того, чтобы услуги действительно работали, за счет учета их требований ("пользователи как важнейшие факторы успеха").
- знают то, чего не знают многие профессионалы ('пользователи как мыслящие люди')
- имеют время и энергию, которые они готовы вложить в помощь другим ('пользователи как ресурсы')
- обладают разнообразными возможностями, которые делают их потенциально ценными вкладчиками в свои сообщества, а не просто получателями, просящими государственный сектор восполнить некоторый предполагаемый "дефицит", который у них есть ('пользователи как держатели активов')
- могут повышать ценность получаемых ими государственных услуг, чтобы другие граждане с большей вероятностью тесно взаимодействовали с этими услугами и соглашались на их финансирование ('пользователи как легитиматоры и поставщики рекомендаций')
- могут вступать в отношения сотрудничества с управляющими, другими пользователями услуг и представителями общественности

Совместное производство граждан - это сложная и относительно новая концепция, в которой существует много аспектов, оставленных без внимания для будущих исследований. Однако, рассмотрение участия граждан возможно лишь с учетом основных предположений концепции о гражданах, как активных участниках.

Отдельное внимание стоит обратить на общественное участие в разрезе бюджетного процесса, который охватывает законодательную и исполнительную власть, и касается многих процессов принятия решений во всех сферах государственного (муниципального) управления. Как показывает практика, зачастую органы государственной власти и местного самоуправления не ставят приоритетной целью наилучшим образом удовлетворить потребности населения при располагаемом уровне финансовых ресурсов в ходе планирования и исполнения бюджета, в связи с чем, возникает проблема несоответствия

структуры бюджетных расходов структуре потребностей общественности. Таким образом, формируется потребность в создании дополнительных механизмов контроля со стороны граждан за эффективностью управления общественными финансами и участия в их распределении путем совместного производства. Участие в бюджетном процессе можно рассматривать через две различные точки зрения в отношении проблемы "принципал-агент": политическую и технократическую [Pereira, Diogo & Figueira, Ariane, 2022]. Рассмотрим эти подходы более подробно.

1. Участие как политическая электоральная связь

При первом подходе отсутствие отзывчивости и доверия к правительствам напрямую связано с дефицитом демократии, и считается, что это вызвано неудовлетворенностью граждан качеством традиционных механизмов представительной демократии. Предпосылка заключается в том, что дефицит демократии переплетен с системной проблемой невключения определенных групп в процесс принятия решений [Wampler, 2007]. С этой точки зрения, участие в государственном бюджетировании обычно предполагает опыт "снизу-вверх", основанный на деятельности общественных движений, и это мобилизует практики, которые фокусируются на включении и распределении финансовых ресурсов среди людей, не обладающих властью. С одной стороны, этот призыв к позитивным действиям считается основным обоснованием этих инициатив на основе широкого участия: они устанавливают новые политические отношения в рамках процессов принятия решений и укрепляют демократические идеалы, они также являются частью политико-избирательной стратегии, которая может улучшить связи с избирателями и повысить эффективность управления [Pereira; Roder Figueira, 2020]. С другой стороны, инициативы, основанные на широком участии, подвергаются критике за то, что они фокусируются на процедурах и не учитывают тот факт, что инициатива, построенная на участии низов (снизу-вверх), может утратить свои основные принципы из-за изменений в политической среде. Фактически, большинство ограничений и угроз инициативам, рожденным в рамках политико-избирательной модели участия в государственном бюджетировании, связаны с системой власти, построенной между должностными лицами, ветвями власти, организациями гражданского общества и гражданами. Помимо этого, в долгосрочной перспективе это также может подорвать доверие людей к независимости процесса и снизить общественную поддержку этих инициатив [Schwarzkopf, 2019].

2. Участие как эффективное управление

При втором подходе разрыв между правительствами и гражданами интерпретируется как результат плохого государственного управления: правительства неэффективны в решении проблем, которые они должны решать, из-за целого ряда факторов, включая ограниченную способность реагировать на мнения граждан, отсутствие прозрачности, низкое качество систем регулирования, коррупция и слабое верховенство закона [Kaufmann; Kraay; Mastruzzi 2007; Fung, 2015]. Таким образом, для улучшения своих институтов правительствам следует продвигать структурные административные реформы, например, создавая инициативы по повышению открытости, поскольку участие может быть эффективным способом достижения идеалов надлежащего управления [Fung, 2015]. При таком подходе участие в бюджетном процессе рассматривается как часть концепции Нового Государственного Менеджмента (New Public Management), представляющего собой движение за децентрализацию власти от центральных органов власти к местным органам власти, чтобы местные администрации могли повысить свою эффективность и результативность работы [Reznik et al., 2019; Jayasinghe et al. 2020]. Обычно этот подход не формулирует никакого политического дискурса о поощрении демократии на основе широкого участия и расширении прав и возможностей граждан. Другими словами, эти инициативы часто основываются на политических решениях «сверху вниз», когда лучшие практики на национальном уровне спускаются к уровню муниципальному. В Таблице 4 представлены основные характеристики данных подходов:

Таблица.4 Подходы к гражданскому участию в бюджетном процессе

| | Общественное участие как концепция «Good governance» | Общественное участие как политическая электоральная связь |
|----------------|---|---|
| Проблема | Плохое управление | Дефицит демократии |
| Решение | Большее участие в процессе принятия решений | Большее участие в процессе принятия решений |
| Подход | Технократический | Политический |
| Характеристики | <ul style="list-style-type: none"> • Технический и управленческий язык • Фокус на эффективности • Большая институционализация • «Сверху-вниз» | <ul style="list-style-type: none"> • Участие как форма демократии • Инклюзивность и широта участников • Избирательная связь • «Снизу-вверх» |

| | | |
|----------------------------|---|---|
| <p>Риски и ограничения</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Возможное закрепление неравного доступа к участию, голосованию • Управляемое участие | <ul style="list-style-type: none"> • Ограниченность инициативы электоральным циклом • Привязанность к существующему управляющему аппарату и лицам, занимающим определенные должности • Управляемое участие |
|----------------------------|---|---|

Источник: [Pereira, Diogo & Figueira, Ariane, 2022]

Таким образом, эти два подхода, с помощью которых строятся механизмы участия в государственном бюджетировании, имеют противоположные взгляды на исходную проблему отсутствия реакции и доверия к правительству, что, следовательно, приводит к различным способам и условиям решения этих проблем. Однако, разделение опыта участия в государственном бюджетировании на два основных подхода не означает, что они строго различаются, поскольку в той или иной форме они могут пересекаться. Подходы и характеристики предлагаемых решений различны, но не антагонистичны, как теоретически, так и эмпирически. Другими словами, эти две точки зрения следует рассматривать как идеальные типы для использования в аналитических целях, для систематизации знаний и разработки планов.

Обобщая все вышесказанное, современное государственное управление невозможно представить без общественного участия, которое способно предоставить ряд выгод как для власти, так и для населения. Особенно это касается сферы бюджета, которая является одним из ключевых элементов в сфере государственного управления и должна предоставлять возможности для общественного участия в разной степени и на разных этапах бюджетного процесса, что и будет рассмотрено в Главе 2.

ГЛАВА 2. ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

2.1. Бюджетный процесс как сфера для развития для общественного участия

Правительства осуществляют различные социальные, экономические и политические мероприятия и политические меры, которые связаны с финансированием. Механизм управления финансовыми ресурсами можно назвать бюджетированием. Государственный бюджет является нервным центром государственной экономики. Несмотря на некоторые законодательные различия, в общем случае бюджетный процесс – это деятельность органов государственной власти по составлению и исполнению бюджета, а также дальнейшая бюджетная отчетность и мониторинг. В общем виде бюджетный процесс можно представить в три этапа: составление бюджета, его исполнение и дальнейшая бюджетная отчетность (см. Рис.2). Специфика каждой страны предполагает наличие дополнительных этапов, их разную продолжительность и реализацию разными органами власти, однако общая структура бюджетного процесса остается неизменной, а его главными характеристиками можно назвать непрерывность и регулярность.

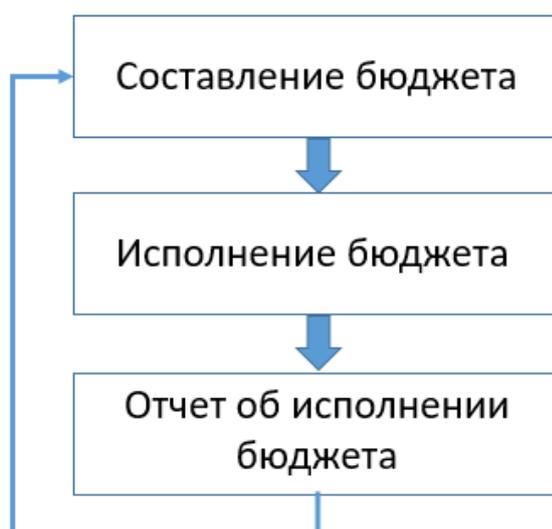


Рис. 2 Этапы бюджетного процесса

Несмотря на определенные успехи в открытии определенных административных процессов, которые технически и научно сложны и считаются недоступными для “обычных” граждан, бюджетные процессы как правило, остаются закрытыми из-за убеждения, что граждане не обладают знаниями и опытом, необходимыми для принятия сложных и технических решений, связанных с распределением государственных средств [Beckett, J. and King, C.S. ,2002]. Активное гражданское участие предполагает значительное вовлечение в управление означает быть в значительной степени вовлеченным в управление

и учитывать общее благо в своей деятельности. Как уже было отмечено ранее, достижение такого практикующего участия весьма трудно, когда рассматриваемые вопросы носят технический и сложный характер, а составление бюджета можно назвать самым сложным из административных вопросов. Поэтому главный вопрос по-прежнему заключается в том, как граждане могут быть вовлечены в административные процессы в сфере бюджета ответственным и информированным образом.

На практике, участие граждан в принятии бюджетных решений, как правило, минимально и дает мало видимых результатов. Из-за этого государственные органы часто действуют прагматично, собирая и рассматривая информацию о политических предпочтениях, используя другие механизмы «ввода информации», вместо возможности понять и уточнить приоритеты сообщества, рассказать общественности о финансовых приоритетах и компромиссах, укрепить доверие и прозрачность к правительству и сплотиться как сообщество.

2.2. Особенности общественного участия в бюджетном процессе

Проанализировав понятие общественного участия и его значение перейдем к исследованию сущности общественного участия в бюджетном процессе. Ключевые решения органами власти принимаются в рамках бюджетного процесса, что делает значимым участие граждан в нем [Федосов, 2017]. Одним из ключевых принципов общественного участия выступает его непрерывность. Если общественное участие в бюджетном процессе будет реализовываться на нерегулярной основе, то издержки для органов власти возрастают, а доверие населения снижается. Как заложено в самом понятии бюджетного процесса - это процесс, причем непрерывный. Таким образом, определение общественного участия в бюджетном процессе должно содержать соответствующий элемент. Как отмечает С.В. Демин, только при комплексном подходе и возможности общественного участия на каждом этапе бюджетного процесса общественные инициативы будут иметь успех [Демин С.В.,2001]. Однако, не стоит забывать необходимости о для общественного участия определенного уровня культуры и знаний участников, к которой, в том числе, относится готовность властей и структур гражданского общества [Горный, 2002]. С точки зрения Т.И. Виноградовой, общественное участие в бюджетном процессе - это непрерывный процесс взаимодействия гражданского общества и органов власти, в основе которого лежат переговоры по поводу реализации законных прав, а также интересов граждан и социальных групп в бюджете [Виноградова Т.И., 2002].

Данная работа будет опираться на понятие, предложенное Федосовым В.А. который определяет *общественное участие в бюджетном процессе, как процесс взаимодействия граждан и организаций с органами власти в сфере реализации последними бюджетных полномочий* [Федосов В.А.,2017]. Такой подход к определению, по мнению Федосова, позволяет всеобъемлюще охватить все сущностные стороны общественного участия в бюджетном процессе и ставит целью общественного участия в бюджетном процессе совместный поиск органами власти, организациями и гражданами наилучших решений в реализации бюджетной политики публично-правовым образованием.

Помимо этого, эффектами общественного участия в бюджетном процессе можно считать:

- (1) информирование о принятии решений
- (2) просвещение и образование граждан о бюджете и бюджетном процессе
- (3) получение поддержки бюджетных предложений
- (4) влияние на принятие решений
- (5) укрепление доверия и создание чувства общности.

Все эти эффекты, отражая бюджетную специфику, пересекаются с эффектами общественного участия в целом, которые были рассмотрены в предыдущей Главе.

Помимо этого, опираясь на С.В. Демина, участие общественности в бюджетном процессе:

- является фактором контроля за органами власти; позволяет учитывать интересы различных социальных групп общества;
- повышает эффективность политики, проводимой в бюджетной сфере в интересах общества [Демин С.В., 2001]

Для структурирования гражданского участия в бюджетном процессе можно выделить четыре важных элемента (см. Таблицу 5):

Таблица.5 Элементы общественного участия в бюджетном процессе

| Элементы | Переменные |
|----------------------|--|
| Политическая среда | <ul style="list-style-type: none"> • Структура и форма правительства • Политическая культура • Законодательные условия и ограничения • Численность населения и его разнообразие |
| Организация процесса | <ul style="list-style-type: none"> • Временные рамки • Тип распределения бюджетных средств • Участники (метод их выбора, количество репрезентативность) • Искренние предпочтения участников и их готовность платить |
| Механизмы участия | <ul style="list-style-type: none"> • Общественные слушания • Фокус группы • Мастер-классы • Опросы • Панельные комитеты • Экспертные комиссии • Партисипаторное бюджетирование и др. |
| Цели и результаты | <ul style="list-style-type: none"> • Снижение скептицизма по отношению к процессу участия • Повышение уровня образованности участников о бюджете • Получение поддержки бюджетных предложений от участников • Изменение распределения ресурсов • Повышение доверия |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none">• Создание чувства общности |
|--|---|

Источник: [С. Ebdon, A.L. Franklin, 2006]

Данные элементы характеризуют общественное участие в бюджетном процессе как чрезвычайно разнообразное в своем содержании, формах и результатах. Данное разнообразие является следствием отсутствия идеального механизма участия граждан в бюджетном процессе и наличия большого количества барьеров для такого участия, которые будут рассмотрены в следующем разделе. Не стоит забывать и о национальной и региональной специфике данных практик и механизмов, что естественным образом вызывает наличие особенностей и уникальных характеристик каждой отдельной практики вовлечения общества в бюджетный процесс.

Однако, если рассматривать наиболее распространенные механизмы бюджетирования на основе общественного участия во всем мире, нельзя не обратить особое внимание на практику партисипаторного бюджетирования (далее – ПБ). Партисипаторное бюджетирование - это демократическая инновация, при которой граждане непосредственно участвуют в принятии коллективных решений о том, как расходовать государственные деньги. Партисипаторное бюджетирование иллюстрирует, как совместное производство может создавать общественную ценность, связывая голос граждан и действия и обеспечивая сотрудничество (а иногда и продуктивное соперничество) между профессионалами и гражданами в сообществах с разным местом жительства, практикой, идентичностью и интересами. Помимо этого, процессы ПБ могут сочетать в себе несколько режимов совместного производства на разных стадиях бюджетного процесса. Также, именно такой механизм общественного участия в бюджетном процессе позволяет обеспечить наибольшее влияние жителей на процесс принятия решений в соответствии с моделью гражданского участия OECD (см. Рисунок 1). Ценность процессов ПБ заключается в том, что они могут [Escobar, 2017]:

- мобилизовать ряд ценностей, перспектив и знаний (например, местных, опытных, эмоциональных, профессиональных, научных) для определения потребностей, стремлений, компромиссов и приоритетов и учитывая контекст;
- развивать гражданский и официальный потенциал для решения сложных задач, преодолевать изолированное мышление, решать неотложные проблемы и обеспечивать долгосрочное мышление

- способствовать развитию общественной сферы, которая поощряет солидарность, а не личные интересы, общественное обсуждение, а не просто общественное мнение, и общественное просвещение, а не общественную апатию.

Таким образом, партисипаторное бюджетирование можно определить, как демократическую инновацию, при которой граждане непосредственно участвуют в принятии коллективных решений о распределении государственных бюджетов (например, капиталовложения, фонды услуг, гранты). Это определение подчеркивает, что отличает партисипаторное бюджетирование:

- непосредственное участие граждан — партисипаторное бюджетирование ставит граждан (в качестве избирателей, резидентов, пользователей услуг и т.д.) в центр совместного производства, в отличие от других форм участия, в которых приоритет отдается посредникам

- принятие коллективных решений — в отличие от других форм участия общественности, с участниками данного процесса не просто консультируются, но и разделяют полномочия по принятию решений. ПБ отличается от агрегированных моделей участия тем, что делает упор на совещательную работу и коллективные действия. То есть, партисипаторное бюджетирование касается не объединения индивидуальных требований, а выработки общественных приоритетов посредством коллективного процесса выдвижения идей, предложений, разработки, обзора, обсуждения и голосования.

- распределение государственных бюджеты — многие процессы вовлечения общественности носят символический характер, а не существенный и последовательный. Особая привлекательность ПБ заключается в том, что оно имеет дело с реальными инвестициями, ресурсами и бюджетами и влечет за собой обязательство четко выделить бюджетные средства для работы.

Все эти преимущества партисипаторного бюджетирования делают эту практику наиболее перспективной для участия жителей в бюджетном процессе. Именно поэтому, в дальнейшем именно анализу партисипаторного бюджетирования будет посвящена значительная часть работы.

В зависимости от государственной политики в области общественного участия, в разных странах граждане имеют законодательно закрепленные возможности участвовать на разных стадиях бюджетного процесса с разной степенью вовлеченности в процесс и степенью

влияния на принятие решений. На Рисунке 3 представлена систематизированная схема различных форм и уровней участия граждан на разных этапах бюджетного процесса. Как правило, информирование граждан осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса через различные офлайн и онлайн-каналы, на этапе отчетности двусторонняя коммуникация, или консультирование, возможна в виде публичных слушаний, личных обращений к местным органам власти, мастер-классов и круглых столов, а вот самое активно участие и наибольшую степень вовлеченности граждане могут проявить на этапе формирования бюджета, в том числе через практики партисипаторного бюджетирования.



Рис. 3 Уровни и формы участия граждан на разных этапах бюджетного процесса

Прежде чем перейти к подробному рассмотрению различных форм участия в бюджетном процессе, необходимо обозначить существующие проблемы, или барьеры, препятствующие достижению наибольшего эффекта от общественного участия.

2.3. Барьеры, препятствующие общественному участию в бюджетном процессе

Как уже было отмечено выше, существование различных форм общественного участия в бюджетном процессе и отсутствие единого механизма обусловлено еще и тем, что этот сложный процесс имеет ряд ограничений и проблем. В Таблице 6 представлена классификация основных барьеров данного процесса. Стоит отметить, что под стороной спроса понимается общество, граждане, являющиеся пользователями государственных услуг и общественных благ, а сторона предложения представлена органами власти, как поставщиками этих услуг.

Таблица.6 Барьеры общественного участия в бюджетном процессе

| | | |
|-------------------|------------|---|
| Институциональные | Формальные | <p>Форма правления</p> <p>Как показывает практика публично-правовые образования с формой правления "управляющий советом", с большей вероятностью обратятся за помощью к гражданам, поскольку управлением на постоянной основе занимается профессионал [Kweit,1981]. Публично-правовые образования с такой формой управления с большей вероятностью используют формальные методы участия в бюджете, а также методы, которые конкретно не связаны с бюджетом, такие как опросы граждан и стратегическое планирование [Ebdon, 2002]</p> |
| | | <p>Законодательные требования</p> <p>В большинстве стран, в том числе и в России, к бюджетному процессу в местных органах власти предъявляются определенные юридические требования, которые могут либо расширять (например обязательные общественные слушания), либо ограничивать участие, причем не всегда целенаправленно, что приводит к разрыву между пропагандируемыми и реальными возможностями участия [Orosz, 2002]</p> |
| | | <p>Негибкость бюджетной системы</p> <p>В зависимости от существующей законодательной рамки бюджетная система и уровень децентрализации власти могут</p> |

| | | |
|------------|-------------------|--|
| | | <p>существенно влиять на возможности участия граждан как на государственном, так и на местном уровне.</p> |
| | Неформальные | <p>Политическая культура</p> <p>Политическая культура влияет на восприятие необходимости участия граждан, так как правительство должно стремиться к участию в той же степени, в какой участники хотят его предоставить, и граждане с меньшей вероятностью будут участвовать, если политическая среда не относится позитивно к их вкладу [Miller and Evers, 2002]</p> |
| | | <p>Численность населения и его однородность</p> <p>Было обнаружено, что участие более широко распространено в крупных городах [Wang, 2001; O ' Toole, Marshall, and Grewe 1996; Ebdon ,2000]. Это обусловлено тем, что крупные города более неоднородны и могут возникать конфликты из-за различий в требованиях групп [Protasel,1988], в связи с чем возникает потребность расширения доступа к процессу принятия решений. Однако в таких случаях города могут использовать участие граждан для расширения доступа, а не для повышения эффективности бюджетной политики, что приводит к формализации всего процесса.</p> |
| | | <p>Заинтересованность властей</p> <p>Городские власти могут усомниться в необходимости вклада граждан или могут чувствовать, что граждане уже имеют достаточный доступ к механизмам участия. Помимо этого им может быть трудно использовать вклад граждан для формирования бюджетных решений из-за сложностей совместного принятия решений по важным вопросам с общественностью [O ' Toole and Marshall 1988;Thomas, 1995]</p> |
| Организаци | На стороне спроса | <p>Репрезентативность участников</p> <p>Участие должно быть не только доступно для большого числа людей [Кэтлин и Мартин 1991; Томас 1995], но и представлять все</p> |

| | | |
|--|--|---|
| | | <p>сообщество, не исключая никого из процесса [Crosby, Kelly, and Schaefer 1986; Johnson 1998].</p> |
| | | <p>Предпочтения участников</p> <p>Способность получать информацию об искренних предпочтениях или готовности общества платить за государственные услуги также представляет сложность. Исследования выявили разрыв между требованиями граждан и их готовностью платить налоги [Glaser and Denhardt, 1999; Glaser and Hildreth 1996]. В некоторых случаях отдельные лица могут заявить о более высоком предпочтении услуги, если они считают, что им не придется платить свою долю [Wilson, 1983].</p> |
| | | <p>Разные ожидания участников</p> <p>Несмотря на то, что существует консенсус в отношении того, что лица, принимающие решения, должны четко сформулировать цели до начала процесса [Crosby, Kelly and Schaefer, 1986; Kathlene and Martin, 1991], цели гражданского участия в бюджетном процессе не всегда формулируются заранее и могут отличаться у разных участников, в том числе из-за разного опыта участия, что приводит к разным ожиданиям участников и еще большему снижению доверия к органам власти.</p> |
| | | <p>Недостаток образования и мотивации</p> <p>Прежде чем граждане смогут вносить весомый вклад, требуется время и усилия для обучения граждан. Трудно найти группу представительных граждан, готовых потратить необходимое время и усилия на изучение сложных государственных бюджетов [Ebdon, 2002; Frisby and Bowman, 1996], особенно таким образом, чтобы выйти за рамки склонности сосредотачиваться на вопросах, представляющих узкий личный интерес. Кроме того, чрезмерное участие может фактически снизить эффективность — например, посещение публичных собраний “постоянными посетителями”, которым всегда есть что сказать [Ebdon 2002].</p> |
| | | <p>Временные рамки</p> |

| | | |
|---|-------------------------------|---|
| | <p>На стороне предложения</p> | <p>Выбор момента и сроков участия важен, поскольку информация, полученная в конце процесса, с меньшей вероятностью окажет влияние на результаты [Callahan, 2002; Franklin and Ebdon, 2004]. Отсюда следует вывод, что вклад в бюджет более выгоден на этапе подготовки, а не на этапе утверждения бюджета. Однако на практике участие граждан осуществляется чаще в конце процесса [Ebdon, 2002; Ebdon and Franklin, 2004].</p> |
| <p>Недостатки механизмов участия</p> <p>Слабые стороны существуют у всех механизмов гражданского участия. Большое различие между механизмами заключается в типе коммуникации, которую они поддерживают между гражданами и государственными должностными лицами. Например, опросы и общественные слушания, как правило, предоставляют одностороннюю информацию о мнениях граждан. Хотя ученые пришли к выводу, что участие более выгодно, когда оно предполагает двустороннюю коммуникацию [Crosby, Kelly, and Schaefer 1986; Frisby and Bowman 1996], почти повсеместно процесс ввода средств изображается как происходящий линейно и в привязке к одному бюджетному циклу, а не как продолжающийся двусторонний диалог [Beckett and King, 2002]. В связи с большим разнообразием механизмов участия, лишь немногие из них институционализированы, применяются на постоянной основе и имеют значимые результаты.</p> | | |
| <p>Высокие издержки процесса</p> <p>Затраты органов власти могут превышать выгоды с точки зрения наличия видимых и прямых эффектов. Механизмы двусторонней коммуникации могут потребовать больше времени и усилий, они трудоемки и при этом результаты не всегда оправдывают затраченных средств [Roberts, 1997; Simonsen and Robbins, 2000].</p> | | |
| <p>Сложный технический язык</p> <p>Современное распределение бюджетных средств зачастую использует технически-сложный язык, который требует глубоких знаний об экономике и законодательных основах [Medvecky,</p> | | |

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>Macknight, 2017]. В то же время, в большинстве случаев граждане имеют низкий уровень знаний в этих сферах и не имеют представления о том, как работает распределение бюджетных средств, особенно о процессах и обязательствах каждого участника в течение бюджетного процесса [Pereira, Roder Figueira, 2020]. Этот барьер является очень трудным для преодоления и представляет собой огромную проблему для улучшения демократии и управления через качественное инициативное участие.</p> |
|--|--|--|

Составлено автором по: [Pereira, Roder Figueira, 2020].

Для того чтобы данные барьеры были сведены к минимуму, а участие в бюджетном процессе было результативным, необходимо соблюдение следующих условий [Wampler et al., 2018]:

- Обеспечение социальной справедливости за счет перераспределения общих средств и последующего отбора проектов, например, с использованием индексов, которые отображают недостаточно обслуживаемые сообщества
- Стимулирование инклюзивного участия (устранение барьеров, внедрение позитивных действий)
- Обучение государственных служащих техническим проблемам, а также подходам, основанным на участии, и изменению культуры
- Взаимное равноправное обучение между участниками в государственных органах и гражданском обществе
- Сильное организованное гражданское общество, эффективное в совместном производстве, а также в контроле и оспаривании
- Связующие правила принятия решений
- Прозрачность и постоянный мониторинг для целесообразного внедрения решений

Определив существующие сложности гражданского участия в бюджетном процессе, перейдем к анализу международного опыта с точки зрения результативности используемых практик участия, а также механизмов, которые применяются для наибольшего вовлечения населения и более эффективного распределения бюджетных средств.

2.3. Международный опыт общественного участия в бюджетном процессе

Обращаясь к международному опыту, стоит отметить, что традиционной формой общественного участия за рубежом по-прежнему остаются публичные слушания. Однако, также широко применяются и другие практики, которые оказываются более эффективными, и в перспективе могут заменить механизм слушаний (Виноградова Т.И., 2002): дни открытых дверей (Open House), воркшопы (Citizen Workshop), опросы населения и «панель граждан» (Citizen Panel), общественные форумы (Civil forum): электронные доски объявлений (Electronic Bulletin Boards), работа с фокус — группами (Focus group) и, конечно, партисипаторное бюджетирование. Именно в рамках данной практики можно наиболее очевидно увидеть эффекты от гражданского участия в бюджетном процессе.

Изначально партисипаторное бюджетирование зародилось в бразильском городе Порту-Алегри в конце 1980-х годов [Sintomer et al. 2013, Herzberg et al. 2011] и оказало огромное преобразующее воздействие на город. В 1980-х годах в городе Порту-Алегри наблюдался значительный разрыв между богатыми и бедными, город страдал от коррупции на всех уровнях принятия решений. Выборы Лейбористской партии (Partido dos Trabalhadores) в 1988 году привели к значительным изменениям в управлении районом, и участие граждан в принятии решений рассматривалось как ключ к изменению судьбы города, поставив социальную справедливость во главу угла [Williams et al. 2019]. В последующие годы механизм партисипаторного бюджетирования был введен для распределения средств по всему городу, с особой целью перераспределения богатства и повышения прозрачности принятия решений, чтобы помочь избежать коррупции. Наиболее обездоленным областям было выделено больше ресурсов, и решения о распределении новых капитальных вложений, таких как школы, дороги, санитария и здравоохранение, были приняты через механизм инициативного бюджетирования.

Процесс участия граждан в бюджетном процессе в Порту-Алегри преследовал три основные цели:

- добиться социальных изменений путем перераспределения богатства;
- повысить социальную справедливость в районе, где наблюдался значительный разрыв в уровне благосостояния;
- восстановить доверие к политическому процессу

Ряд качественных и количественных исследований показали, что этот процесс принес положительные результаты, обеспечив большее равенство и возросшее доверие к политическому процессу. В частности, новая система достигла (см. Таблицу 7):

Таблица.7 Результаты партисипаторного бюджетирования в Порту-Алегри

| Стейкхолдеры | Результаты |
|-------------------------------|---|
| Граждане | <ul style="list-style-type: none"> • Перераспределения государственных инвестиций в более бедные районы; • Улучшения услуг и инфраструктуры на основе предложений граждан |
| Исполнительные органы власти | <ul style="list-style-type: none"> • Улучшения сотрудничества в области управления между отдельными административными департаментами |
| Законодательные органы власти | <ul style="list-style-type: none"> • Ускорение внутренних административных операций и повышение оперативности со стороны государственного управления; • Соответствие политики общественным запросам на основе повышения участия граждан |

Составлено по: [Sintomer et al 2013]

В соответствии с рядом исследований (например, Baiocchi, 2005; Gret and Sintomer, 2005; Herzberg, 2008) выделяются три принципа, которые позволили Порту-Алегри добиться успеха:

1. Местная демократия - собрания граждан были созданы в 16 районах города для определения приоритетов в этих областях и избрания делегатов, чья роль заключалась в обеспечении выполнения этих приоритетов. Эти приоритеты были определены на основе одного голоса на человека, чтобы каждый участник мог на равной основе участвовать в принятии решений.
2. Социальная справедливость – была создана формула распределения финансирования, которая учитывала количество жителей, доступную инфраструктуру и приоритеты граждан. Это означало, что те районы, которые были менее обеспеченными, получали больше, чем районы с лучшим качеством жизни. Это помогло гарантировать результаты перераспределения.
3. Были созданы советы под руководством граждан, такие как Совет по совместному бюджету, в состав которых вошли представители от каждой из районных ассамблей.

Эти советы следят за тем, чтобы как можно больше приоритетов округов были учтены в рамках бюджета.

Использование этих принципов для структурирования и реализации процесса ПБ позволило гражданам оказывать реальное влияние на принятие решений, и в городе произошли значительные социальные изменения, а также перераспределение ресурсов, сосредоточенных на беднейших районах. Однако эксперты подчеркивают, что эти достижения были достигнуты, с одной стороны, благодаря сильной политической воле, а с другой - благодаря мобилизации населения Порту-Алегри "снизу-вверх". Данная ситуация является примером политического подхода, уже раскрытого ранее в *Главе 1* и показывает, как нехватка электоральной связи и дефицит доверия к власти у населения стали причинами участия граждан в процессе распределения бюджетных средств. Исследования других попыток партисипаторного бюджетирования, которые были внедрены в качестве инициативы "сверху-вниз" (технократический подход), показали менее выраженное положительное воздействие, поскольку инфраструктура участия была не столь развита, а политическая культура не столь сильна, как в Порт-Алегри [Herzberg et al, 2008].

Процессы ПБ разнообразны по охвату, масштабу, амбициям и воздействию, и могут включать различные способы совместного производства. В разных странах власти используют различные способы для большего вовлечения граждан и повышения мотивации их участия. Похожие на оригинальную модель Порту-Алегри, но с рядом дополнений, используются модели распределения средств в г. Рейкьявике (Исландия) и г. Севилья (Испания). Отличительной чертой первого города является широкое использование сети Интернет для голосования по расходам бюджета, а второго города — значительный по сравнению с другими регионами объем распределяемых в рамках бюджетирования средств (до 50% всех расходов). Вопрос источников финансирования созданных проектов в рамках ПБ также различен в разных регионах. Так, например, можно рассмотреть опыт города Чэнду (Китай), где в рамках бюджетирования на основе общественного участия существует возможность привлечения заемных средств в счет будущих доходов бюджета [Захарчук Е.А., Некрасов А.А., Пасынков А.Ф., 2019].

Немного особняком стоит опыт г. Бостона (США), который является примером успешной реализации бюджетирования на основе общественного участия в негосударственном секторе. Некоммерческая частная компания Local Initiatives Support Corporation работает в Бостоне и инвестировала более 286 млн долл. собственных средств в развитие города. При этом компании удалось привлечь более 1,7 млрд долл. дополнительных средств от частных

инвесторов и организаций. Финансовая поддержка была оказана как местным некоммерческим организациям, так и проектам по созданию комфортных городских пространств. Успешное привлечение дополнительных средств для реализации городских инициатив объясняется как большим накопленным опытом американских частных фондов в сфере фандрайзинга, так и особыми налоговыми льготами, которые получают социальные инвесторы [Захарчук Е.А., Некрасов А.А., Пасынков А.Ф., 2019].

Обобщая весь международный опыт, стоит отметить, что при всем многообразии форм участия граждан в бюджетном процессе, ключевыми вопросами по-прежнему остаются эффективность такого участия в разрезе влияния на распределение бюджетных средств, а также вопросы мотивация граждан с помощью различных инструментов и формирования культуры участия в развитии города.

2.4. Особенности бюджетного процесса в РФ

Для того, чтобы продолжать анализировать общественное участие в бюджетном процессе в России, необходимо понимать специфику и законодательные основы бюджетного процесса в Российской Федерации. В статье 6 Бюджетного кодекса РФ бюджетный процесс определен как «регламентируемая законодательством РФ деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, и осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности» [Бюджетный кодекс РФ, 1998].

Как видно из определения, Бюджетный кодекс РФ, являющийся базовым документом, регулирующим бюджетную деятельность, выделяет следующие стадии бюджетного процесса (см. Рисунок 5):



Рис. 4 Этапы бюджетного процесса РФ

Источник: [Бюджетный кодекс РФ, 2023]

Каждая стадия имеет свое назначение, все они должны быть соблюдены и выполнены в обозначенные законодательством сроки. Открытие бюджетных ассигнований осуществляется финансовыми органами только после утверждения соответствующего бюджета, что создает основу для исполнения бюджета. На всех стадиях бюджетного процесса осуществляются финансовый контроль и аудит и оценка эффективности использования бюджетных средств. Бюджетный цикл или деятельность государственных органов от начала составления бюджета до утверждения отчета о его исполнении длится около 3,5 лет.

Помимо стадий бюджетного процесса Бюджетный кодекс РФ определяет порядок осуществления государственного и муниципального контроля за исполнением бюджета, а также прописывает меры и порядок ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ.

Участниками бюджетного процесса являются:

- Президент РФ
- органы законодательной (представительной) власти
- органы исполнительной власти (высшие должностные лица субъектов РФ, главы местного самоуправления, финансовые органы, органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов, другие уполномоченные органы
- органы денежно-кредитного регулирования
- органы государственного и муниципального финансового контроля
- главные распорядители и распорядители бюджетных средств
- иные органы, на которые законодательством Российской Федерации и ее субъектов возложены бюджетные, налоговые и иные полномочия

Участниками бюджетного процесса также являются бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие получатели бюджетных средств, а также кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджетов.

Бюджетная система Российской Федерации основана на принципах:

1. единства бюджетной системы Российской Федерации;
2. разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между

- | | |
|---|--|
| <p>бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;</p> <p>3. самостоятельности бюджетов;</p> <p>4. равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;</p> <p>5. полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;</p> <p>6. сбалансированности бюджета;</p> <p>7. эффективности использования бюджетных средств;</p> | <p>8. общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;</p> <p>9. прозрачности (открытости);</p> <p>10. участия граждан в бюджетном процессе;</p> <p>11. достоверности бюджета;</p> <p>12. адресности и целевого характера бюджетных средств;</p> <p>13. подведомственности расходов бюджетов;</p> <p>14. единства кассы.</p> |
|---|--|

С 1 января 2022 года в Бюджетном кодексе закреплён новый принцип - принцип участия граждан в бюджетном процессе (Федеральный закон от 29.11.2021 № 384-ФЗ). Но при этом ни правовые рамки реализации данного принципа, ни его содержание в кодексе не определены. В перечень участников бюджетного процесса граждане не включены, соответственно граждане не обладают бюджетными полномочиями. Также, не приняты методические рекомендации по вопросам участия граждан в бюджетном процессе. Все это создаёт трудности в реализации нового принципа бюджетной системы.

В рамках данной работы также стоит упомянуть о значимости принципа открытости (прозрачности), который предполагает:

- обязательную публикацию в средствах массовой информации о ходе исполнения бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту предоставления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов власти;
- обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы власти, процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия;

- стабильность и преемственность бюджетной классификации РФ, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года.

Прозрачность бюджетов всех уровней является решающей характеристикой для определения степени развитости бюджетной системы государства. Прозрачность бюджета означает доступность, детализированность бюджетных данных, качество предоставленной общественности информации. Прозрачность бюджетов позволяет реализовать право общественности на доступную информацию об исполнении бюджета, способствует усилению механизма общественного контроля за эффективным и целевым расходованием бюджетных ассигнований, а также является действенным инструментом борьбы с коррупцией.

Участие общественности во всех этапах бюджетной деятельности государства будет способствовать созданию предпосылок для повышения контроля за целевым расходованием средств, за качеством принимаемых бюджетных решений и исполнения бюджета, повысит ответственность органов власти на всех уровнях управления. Обеспечение прозрачности бюджета достигается не только доступностью бюджетных данных для общественности, но и возможностью ее активного участия в бюджетном процессе.

2.5. Формы общественного участия в бюджетном процессе Российской Федерации

В России существует большое количество механизмов общественного участия в бюджетном процессе. Многие формы участия затрагивают в целом общественное участие и взаимодействие населения с органами власти, например:

- предложение инициативы на сайте Российской Общественной Инициативы
 - личное обращение с запросом к местным депутатам
 - взаимодействие с финансовыми органами через формы обратной связи и официальные сайты
- и многие другие.

Однако существуют формы участия населения, реализуемые именно в контексте бюджетной сферы. К ним относятся:

- Публичные слушания
- Экспертное участие
- Бюджет для граждан
- Инициативное бюджетирование и смежные формы

Данные формы участия реализуются на разных этапах бюджетного процесса и предполагают разную степень вовлечения населения. Для того, чтобы понять специфику данных практик, рассмотрим их более подробно.

Публичные слушания

Институт публичных слушаний установлен ст. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» качестве одной из форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Цель публичных слушаний - обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа или главы муниципального образования. В соответствии с законом на публичные слушания в обязательном порядке должны выноситься проекты таких актов, как устав муниципального образования, планы и программы его развития, правила землепользования и застройки территорий, отчет об исполнении бюджета, а также ряд других важнейших вопросов, касающихся жизни муниципального образования. По своей сути публичные слушания

относятся к формам делиберативной демократии на муниципальном уровне. Это «демократия обсуждения» или «консультативная демократия», занимающая промежуточное место между прямой и представительной

Появление института публичных слушаний в 2003 году можно определить, как новый этап развития местного самоуправления в нашей стране, а также как появление новых возможностей населения страны для участия в осуществлении местного самоуправления [Науменко А.М., 2019].

Публичные слушания — это действенная и наиболее апробированная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, которая создана с целью обсуждения с жителями того или иного муниципального образования проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Но при этом, по вопросам участия в бюджетном процессе данная практика представляется противоречивой. На слушания выносятся вопросы, различающиеся по содержанию и уровню общественной значимости. Как показывает практика, публичные слушания по проекту планировки территории, вызывает намного больший общественный интерес и участие граждан, чем, например, публичные слушания по проекту местного бюджета, внесения в него изменений и отчета о его исполнении [Сигарев А.В.]. При этом в большинстве муниципальных образований существующая нормативная база не позволяет изменять процедуру в зависимости от характера рассматриваемого вопроса. Это снижает эффективность института публичных слушаний в контексте бюджетного процесса, делая его в значительной мере формальным.

Однако востребованность публичных слушаний по-прежнему высока и обусловлена желанием местного населения участвовать в жизни муниципальных образований, так как жители «заинтересованы в том, чтобы их позиция была донесена надлежащим образом до органов власти» [Шугрина Е.С., 2016]. Несмотря на это, уровень посещаемости публичных слушаний остается невысоким.

Экспертное участие

Участие граждан в экспертной работе реализуется в соответствии с Законом № 131-ФЗ и уставами муниципальных образований в целях учета общественного мнения при подготовке проектов решений органов МСУ. Публичную независимую экспертизу

проектов решений о бюджете и отчетов о его исполнении обычно проводит экспертная комиссия, работающая на общественных началах [Сайт Ассоциации Совета Муниципальных Образований Хабаровского Края, 2022].

Так, например, в Туле городская дума утвердила порядок проведения публичной независимой экспертизы проектов муниципальных правовых актов по вопросам бюджетной и налоговой политики. В нем установлены:

- перечень документов, которые нужно направлять на экспертизу;
- принципы работы экспертной комиссии
- правила проведения экспертизы.

Основываясь на некоторых исследованиях [Левин В.Ф., Залогов Н.А., 2010], реализация процедуры независимой экспертизы на муниципальном уровне позволит осуществлять общественный контроль по следующим направлениям:

- предупреждение неплатежеспособности муниципального образования, вызванной низким качеством управления муниципальным долгом (экспертиза программы муниципальных гарантий);
- антикоррупционная экспертиза программы приватизации муниципального имущества (представляется вместе с решением о бюджете на очередной год). Приватизация, являясь, с одной стороны, способом пополнения доходной части муниципального бюджета, не должна превращаться в способ ликвидации бизнеса арендаторов — субъектов малого предпринимательства, которые в силу различных как субъективных, так и объективных обстоятельств не имеют возможности привлечь средства для выкупа уже арендуемых помещений.

В настоящее время в целях повышения качества экспертизы, выполнения всех задач, возложенных на экспертные комиссии, возникает потребность более тщательного подбора кадрового состава экспертов. Оценка качественного состава сформированных на региональном уровне экспертов показывает, что не менее половины из них являются представителями науки в сфере экономики и юриспруденции [Левин В.Ф., Залогов Н.А., 2010]. При этом одним из недостатков, не позволяющих в полной мере решать все поставленные задачи, является отсутствие в составе экспертов представителей малого и среднего бизнеса, а также общественных организаций. Как показала практика работы

экспертной комиссии в республике, учет мнения представителей малого бизнеса позволяет повысить эффективность и качество практической реализации регионального налогового законодательства. Введение их в состав экспертов должно быть обязательным в целях более полного учета общественного мнения при формировании бюджетной политики. Необходимо также предусмотреть процедуру ротации состава экспертов. Кроме этого целесообразно проводить через механизм общественного согласования, включающий в себя изучение общественного (профессионального) мнения, общественную экспертизу правовых актов органов исполнительной власти, определяющих порядок использования бюджетных средств неопределенным кругом лиц. Очевидно, данная процедура обеспечит повышение эффективности механизмов распределения бюджетных ресурсов и характера их использования.

Бюджет для граждан

В 2012 г. Российская Федерация заявила о своем намерении присоединиться к международной инициативе «Партнерство по открытости государственного управления» (Open Government Partnership). Открытое государственное управление, или Открытое правительство (от англ. – Open Government) – это система принципов, механизмов и инструментов организации государственного управления на основе развития форм участия граждан в управлении, прозрачности и подотчетности деятельности органов власти, а также широкого использования современных информационно-коммуникационных технологий в осуществлении взаимодействия с гражданами.

Бюджет для граждан – один из основных проектов Открытого правительства, целью которого является обеспечение открытости и понятности для населения информации об управлении общественными финансами. Реализация данного проекта способствует:

- повышению уровня информированности граждан о бюджетной политике публично-правовых образований (далее – ППО);
- росту доверия населения к власти и взаимной ответственности;
- повышению уровня грамотности населения в вопросах формирования и исполнения бюджетов ППО;
- осуществлению общественного контроля за целевым расходованием бюджетных средств;

- созданию условий для участия общественности в процессе принятия решений о распределении общественных финансов; и др.

Сам Бюджет для граждан представляет собой упрощенную версию бюджетного документа ППО. Кроме того, документ должен соответствовать обязательным минимальным требованиям в целях обеспечения сопоставимости данных, а также учитывать ожидания отдельных целевых групп [Цветова Г.В, 2015]

Нормативной основой формирования Бюджетов для граждан является совместный Приказ Министерства финансов, Министерства регионального развития, Министерства экономического развития РФ от 22 августа 2013 г. «Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме» (далее – Методические рекомендации). Согласно вышеуказанному документу, Гражданский бюджет составляется на основе:

- проекта закона (решения) о бюджете;
- закона (решения) о бюджете;
- проекта закона (решения) об исполнении бюджета;
- закона (решения) об исполнении бюджета за отчетный финансовый год

Особое значение имеет реализация Проекта в муниципальных образованиях, так как именно на местном уровне существуют максимальные возможности для вовлечения граждан в процесс определения приоритетов развития местного сообщества [Тургель И.Д., 2014]. В настоящее время наблюдается положительная динамика числа вовлеченных органов местного самоуправления в процесс подготовки и публикации Гражданских бюджетов. Однако содержательное наполнение и представление данных документов в большинстве своем оставляет желать лучшего [Синкина А.А., 2015]. Наиболее успешно Проект реализуется в административных центрах субъектов РФ.

Особое внимание разработчики Гражданских бюджетов должны уделять способам их распространения и популяризации, так как пассивное размещение этих документов на Интернет-порталах не обеспечит необходимого результата [Синкина А.А, 2014] Наиболее перспективными форматами представления Бюджетов для граждан являются:

- информационный сервис (портал или сайт);
- информационные материалы в виде печатных брошюр или буклетов

Практика показывает, что оптимальным и действенным вариантом доведения бюджетной информации до граждан является одновременное использование двух форматов [Синкина А.А., 2015].

Если обратиться непосредственно к российскому опыту, можно рассмотреть успешный пример г. Красноярск, где для обеспечения прозрачности бюджетного процесса в г. Красноярске создан и функционирует сайт «Открытый бюджет города Красноярска» (далее – Сайт), на котором представлена информация о бюджете и его параметрах, особенностях формирования доходов, объемах финансирования муниципальных программ и целевых индикаторах их реализации. Также жители могут узнать, сколько тратится бюджетных средств на социальную поддержку отдельных категорий граждан: ветеранов и пенсионеров; семей, имеющих детей; инвалидов; почетных граждан и др. Более того, на Сайте представлены сведения об исполнении бюджета, данные о капитальных вложениях, муниципальном долге и т.д.

Отдельного внимания заслуживает пермский портал «Публичный бюджет» (Публичный бюджет города Перми) (далее – Портал), который начал свою работу в ноябре 2013 г. В настоящее время Портал предоставляет доступ к актуальной информации о городском бюджете, его исполнении (в сопоставлении с данными городов-аналогов), о муниципальных программах, об инвестиционных проектах, объектах капитального строительства и др. Также Портал располагает дополнительными сервисами – «Семейный бюджет», «Бюджетный калькулятор» и «Налоговый калькулятор». Для удобства использования этих сервисов предусмотрены специальные инструкции.

Реализация проекта «Бюджет для граждан» способствует повышению уровня доверия населения к власти. По словам М.А. Абызова, министра по вопросам Открытого правительства, «... когда гражданин и чиновник доверяют друг другу, они идут дальше – доверяют друг другу бюджетные или личные средства. Результат этого движения – софинансирование гражданами решения местных проблем (от ям на дорогах до ремонта домов культуры)».

Инициативное бюджетирование

Российский опыт бюджетирования на основе общественного участия в основном представлен двумя формами — это *экстра-бюджетирование* и *инициативное бюджетирование*. Проекты инициативного бюджетирования предполагают участие граждан в распределении части средств местных бюджетов (при помощи согласительной или бюджетной комиссии) и их взаимодействие с местными администрациями в течение бюджетного цикла. В российской практике такие проекты реализуются под названиями «Народный бюджет», «Я планирую бюджет». Проекты экстра-бюджетирования осуществляются на основе конкурсного получения субсидий из региональных бюджетов на решение проблем, выбранных местными сообществами в качестве приоритетных, на условиях их софинансирования муниципалитетами, заинтересованными гражданами и юридическими лицами (Сайт Открытого Правительства). Такие проекты реализуются в ряде российских регионов под названиями Проект Поддержки Местных Инициатив (ППМИ) «Народный бюджет», «Народный проект», «Народная инициатива» и др. В частности, под эгидой Открытого правительства в 2014г. подготовлен проект Методических рекомендаций по реализации проектов партисипаторного и экстра-бюджетирования. В нем обобщен опыт наиболее успешных российских проектов вовлечения граждан в обсуждение и принятие решений по вопросам местных бюджетов. Основной целью документа было в понятной форме представить алгоритмы реализации двух основных типов проектов гражданского участия в управлении бюджетом. Проекты подразделялись на реализуемые в рамках экстра-бюджетирования («Народный бюджет», «Народный проект», «Народная инициатива» и др.) и партисипаторного бюджетирования («Я планирую бюджет», «Народный бюджет» и др.). С развитием этих практик, говоря о распределении региональных и муниципальных бюджетных средств с учетом инициатив граждан, начали использовать собирательный термин «инициативное бюджетирование». Стоит отметить, что среди экономистов нет единого мнения относительно соотношения инициативного и партисипаторного бюджетирования. Ряд исследователей определяют его как один из начальных этапов зарождения партисипаторного бюджетирования, другие — как его альтернативу. В научной литературе также отмечается, что в России к проектам, реализуемым в рамках ПБ можно отнести лишь немногие из них. Первый опыт реализации проектов партисипаторного бюджетирования был получен в 2013 г. в городе Череповец, а также в моногороде Сосновый Бор. Со следующего года к практике реализации партисипаторного бюджетирования подключилась Кировская область. Результаты данных практики и проектов представлены в Таблице 8:

Таблица.8 Реализованные инициативы населения в 2013-2014 гг.

| Город | Год | Инициативы |
|---------------------------------|------|---|
| г.Череповец | 2013 | 1. Строительство спортивных площадок с параметром шаговой доступности (во всех районах города), включающих в себя: поля, тренажерные комплексы, беговые дорожки, гимнастические снаряды. 2. Благоустройство территории, прилегающей к памятнику ликвидаторам аварии на ЧАЭС, с созданием зоны отдыха для горожан. |
| | 2014 | 1. Озеленение хвойными породами деревьев и реконструкция территории, прилегающей к памятнику ликвидаторам аварии на ЧАЭС, с созданием зоны отдыха для горожан. 2. Установка детских площадок в разных микрорайонах города. 3. Установка стендов социальной рекламы в различных частях города. 4. Инвестиции в IT-образование. 5. Организация турнира по дворовому футболу. 6. Онлайн трансляция заседаний Череповецкой городской Думы. 7. Социальная реклама в общеобразовательных учреждениях. |
| г. Сосновый Бор | 2013 | 1. Строительство детско-спортивного кластера с зонами для различных возрастов и спортивными тренажерами. Благоустройство территории. 2. Установка вело-парковок в социально-значимых местах города (12 мест). |
| | 2014 | Комплексная модернизация городского парка «Белые пески». 2. Развитие городской вело-инфраструктуры. |
| Омутнинское городское поселение | 2014 | 1. Благоустройство территории, прилегающей к памятнику участникам ликвидации последствий катастрофы на ЧАЭС, расположенного на территории между многоквартирными домами – ул. Воровского, д. 13 и ул. Воровского, д. 24. 2. Благоустройство городского парка «Путь к здоровью, культуре и творчеству!» (ремонт и благоустройство хоккейной коробки, замена сцены в городском парке Дворца культуры). |
| Уржумское городское поселение | 2014 | Строительство лыжной базы в г. Уржуме. |

Источник: [Сайт Открытого правительства, 2023]

В 2016 г. практика партисипаторного бюджетирования перешла на новый уровень и начала реализовываться в городе федерального значения — Санкт-Петербурге, в рамках проекта «Твой бюджет». Сначала она была применена в Василеостровском и Центральном административных районах города, в 2017 г. к ним добавились Адмиралтейский, Московский и Петроградский. В 2018 г. принято решение расширить практику на все районы города, провести конкурсный отбор и по его итогам определить шесть районов города для внедрения инновационных форм общественного обсуждения по направлениям расходования бюджетных средств. В 2016 и 2017 гг. каждому району дополнительно выделено на реализацию инициатив 10 млн руб., а в 2018 г.— уже 15 млн. Значительно выросло количество инициатив, число заявителей-участников в 5 раз. Более подробно проекты инициативного бюджетирования и смежные практики в Санкт-Петербурге будут рассмотрены в следующей главе.

Как уже отмечалось выше, инициативное бюджетирование в Российской Федерации имеет свою специфику. Ее основная особенность — условие софинансирования предлагаемых проектов и программ со стороны инициативных групп. Как отмечают Е.А.Захарчук, А.А. Некрасов, А.Ф. Пасынков, внедрение такой новации в процесс бюджетирования с общественным участием обусловлено сложившейся системой межбюджетных отношений в России. Она пока не позволяет в полной мере использовать мировую практику распределения бюджетных средств по следующим причинам:

1. Встроенность местного самоуправления в РФ как финансово, так и организационно в систему государственного управления с ограниченными возможностями по самостоятельному принятию решений. Местные власти сильно ограничены в использовании альтернативных инструментов распределения бюджетных средств из-за контроля за расходованием средств муниципальных бюджетов. Исходя из этого, инициативное бюджетирование как институт стал развиваться в России не как инициатива, исходящая от местных органов власти или граждан, а как один из инструментов использования бюджетных средств, внедряемый с федерального уровня власти.
2. Изначальная цель классической бразильской модели заключалась в выравнивании уровня социального и инфраструктурного обеспечения разных районов местных сообществ, как уже было упомянуто в *пункте 3 Главы 2*. В российской действительности отсутствует как возможность местным сообществам изменять

целевое назначение выделенных средств по территориальному признаку, так и необходимость, так как в РФ практически не существует сильной дифференциации по инфраструктурной обеспеченности между районами одного муниципального образования. В данной связи, более корректно говорить о межмуниципальном различии уровня обеспеченности территорий в основном между крупными городами и отдаленными территориями.

3. Сложившаяся практика бюджетного финансирования капитальных проектов, реализуемых местными органами власти, в большей степени основана на выполнении государственных задач, стоящих перед федеральными и региональными органами власти (реализации программ строительства детских садов, школ и благоустройства дворов, основанных на частичном финансировании местного бюджета и т.д.)
4. В России все еще недостаточно развиты институты взаимодействия населения в так называемых местных общинах (local communities), которые являются обязательным и необходимым элементом принятия решений в рамках процесса бюджетирования с общественным участием.

Обобщая все вышесказанное, формирование системы представительства и отстаивания своих интересов локальных групп только начинает развиваться в России на местном уровне, а без инициативы и широкого обсуждения локальных проектов невозможно внедрение классического бюджетирования с общественным участием.

В соответствии с моделью общественного участия OECD можно распределить существующие практики в соответствии с уровнями вовлечения общества и степенью влияния на принятие решений (см. Таблицу 9):

Таблица.9 Общественное участие в бюджетном процессе в России на разных уровнях

| Уровень общественного участия | Примеры форм общественного участия |
|-------------------------------|---|
| Информирование | Бюджет для граждан, Интернет — портал «Открытое Правительство», официальные сайты финансовых органов, информационные материалы, СМИ |

| | |
|------------------|---|
| Консультирование | Официальные сайты финансовых органов и интернет — порталы с возможностью обратной связи, опросы граждан, публичные слушания, круглые столы, конференции, народные бюджеты, обращения к депутатам, экспертные комиссии |
| Активное участие | Интернет — портал «Российская общественная инициатива», Общественные палаты, ППМИ, партисипаторное / инициативное бюджетирование, самообложение граждан. |

Источник: [составлено автором]

Что касается распределения данных практик по этапам бюджетной системы, то оно в целом совпадает с представленным на Рисунке 3.

Таким образом, из данной таблицы видно, что на сегодняшний день граждане имеют возможность принимать участие в бюджетном процессе с разной степенью вовлечения и степенью влияния на принятие решений. Развитие и появление все новых практики форматов позволяет расширять возможности участия, повышать образованность граждан в бюджетной сфере и мобилизовать социальный капитал для принятия органами власти более эффективных решений с учетом мнения населения.

ГЛАВА 3. ПРАКТИКИ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ: ОПЫТ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

3.1. Реализуемые практики общественного участия в бюджетном процессе муниципальных образований.

Санкт-Петербург в какой-то мере уникальный город в части возможностей участия населения в бюджетном процессе местных органов власти. В нем сочетаются традиционные практики, реализуемые на муниципальном уровне (публичные слушания об исполнении бюджета, обращения к местным депутатам), так и более современные и в какой-то мере инновационные форматы, реализуемые на городском уровне, но позволяющие влиять на формирование местных бюджетов (например, проект инициативного бюджетирования «Твой Бюджет»). При этом, общественное участие в бюджетном процессе на муниципальном уровне зачастую имеет больший вес и вклад в принятие решений, чем на уровне города. Например, если рассматривать обращения к местным депутатам по вопросам благоустройства и формирования дворовых территорий, то внесение соответствующих поправок в местный бюджет и скорость реализации запросов от населения очень высока. Это обусловлено как ограниченностью территории и большими полномочиями местных органов власти в сфере благоустройства, так и тем, что запросы населения повторяются и их приоритетность можно выстроить с опорой на мнение населения. В отличие от регионального парламента Санкт-Петербурга, где сложно выстраивать ранжирование запросов населения всех 111 муниципальных образований Санкт-Петербурга, и вполне закономерным является лоббирование каких-либо проектов.

Стоит отметить также механизм публичных слушаний на муниципальном уровне, который после перерыва на время пандемии вновь возобновил работу в традиционном очном формате и предлагает большие возможности гражданам с точки зрения предложений по проектам местных бюджетов. Ввиду ограниченных полномочий местных органов власти по вопросам наполнения города социальными учреждениями (будь то школы, поликлиники или спортивные центры), у граждан имеется возможность выдвигать такие предложения на городских слушаниях и предлагать свои инициативы в городской парламент. Но, такие вопросы чаще всего регламентированы региональными нормами градостроительного проектирования и заложены в проект бюджета, поэтому возможности влияния граждан в этой сфере ограничены.

Рассматривая возможные механизмы участия населения в бюджетном процессе нельзя не упомянуть проект инициативного бюджетирования «Твой Бюджет», который предполагает активное вовлечение граждан в процесс принятия решений.

Первый цикл проекта «Твой бюджет» стартовал осенью 2016 г. по инициативе Правительства Санкт-Петербурга. Организаторами проекта выступили Комитет финансов Санкт-Петербурга совместно с администрациями Василеостровского и Центрального районов. Этому предшествовал год поисков базовой модели, наилучшим образом подходящей для такого города, как Санкт-Петербург. При выборе модели учитывались следующие факторы (Лукьянова Н.Г., 2021):

— особенности административно-территориального устройства: Санкт-Петербург — это крупный город, город федерального значения со сложной системой управления (отягощенной наличием охранного статуса в историческом центре²), наличием двух уровней власти — государственной и муниципальной, каждая из которых имеет свои полномочия по развитию городских территорий;

— бюджетная обеспеченность: бюджет Санкт-Петербурга сопоставим с бюджетами крупных европейских городов; однако реализуемым в нем проектам развития городской среды не хватает креатива, свежих идей, понимания потребностей жителей;

— уровень образования: почти 40 % взрослого населения Санкт-Петербурга имеют высшее образование.

Эти особенности определили уникальность петербургской практики, основанной на модели «бюджетной комиссии», разработанной в 2013 г. сотрудниками Европейского университета в Санкт-Петербурге. Эта модель, в отличие от весьма распространенной в российских регионах модели «воронки проектов», ориентирована на коммуникацию с конкретными людьми, на повышение их бюджетной грамотности и формирование пула так называемых городских экспертов. Яркая особенность этого подхода состоит в наличии образовательного компонента: пять заседаний бюджетных комиссий из десяти — это лекции и тренинги. За пять лет, прошедших с момента запуска пилотного проекта инициативного бюджетирования «Твой бюджет» (далее — Проект), его удалось масштабировать, а также существенно увеличить вовлеченность жителей в принятие бюджетных решений за счет запуска новых практик. Если в 2016 г. в Проекте приняли

участие всего два района, Василеостровский и Центральный, то к 2023 г. опыт участия в Проекте приобрели 18 районов города из 20. Несмотря на ограничения, вызванные сложными санитарно-эпидемиологическими условиями, доля жителей, вовлеченных в принятие решений по вопросам развития городской среды, сохранилась в 2020 г. на уровне 2019 г. При этом общая стоимость инициатив, реализуемых с участием горожан, превысила 700 млн руб. (Лукьянова Н.Г., 2021).

Нормативной базой для проектов инициативного бюджетирования, реализуемых в Санкт-Петербурге, является Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», установивший право граждан на такую форму общественного контроля как общественное обсуждение. Мероприятия по вовлечению граждан (жителей города) в бюджетный процесс посредством использования практики инициативного бюджетирования включены в государственную программу Санкт-Петербурга «Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге», утвержденную постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 4 июня 2014 г. № 452. В связи с этим проект «Твой бюджет» можно рассматривать в качестве *инновационной формы общественного обсуждения* по бюджетной тематике, представляющей собой участие граждан в распределении бюджетных средств через специально созданную бюджетную комиссию, состоящую из жителей города, которые работают в тесном контакте с представителями администрации (Лукьянова Н.Г., 2021). Помимо этого, учитывая положения ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которым под эффективностью использования бюджетных средств понимается «достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижение *наилучшего результата* с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)», очевидно, что «наилучший результат» — это бюджетное решение, принятое с учетом мнения граждан. Фактически государственной программой предусмотрены ассигнования на экспертную поддержку проекта «Твой бюджет», в рамках которого ежегодно происходит отбор 240 активных граждан в шесть районных бюджетных комиссий (по 40 человек в каждую комиссию), проекты которых впоследствии реализуются за счет средств бюджета Санкт-Петербурга.

Что касается финансового механизма проекта, Санкт-Петербург можно назвать уникальным примером в российской практике проектов инициативного бюджетирования. В Российской Федерации практически все практики инициативного бюджетирования, за

исключением «Твоего бюджета» в Санкт-Петербурге, реализуются на муниципальном уровне. В Санкт-Петербурге проект осуществляется на районном уровне, а финансирование практики «Твой бюджет» осуществляется из регионального бюджета. Но часть инициатив граждан связана с полномочиями муниципальных образований. В том случае если муниципалитеты готовы брать на себя реализацию инициатив, из бюджета Санкт-Петербурга может быть предоставлена субсидия в местный бюджет на выполнение соответствующего проекта (см. Рисунок 5). Кроме того, в отдельные проекты вкладывали денежные средства организации. Однако стоит отметить, что практика вовлечения средств граждан и бизнеса в инициативное бюджетирование не распространена.

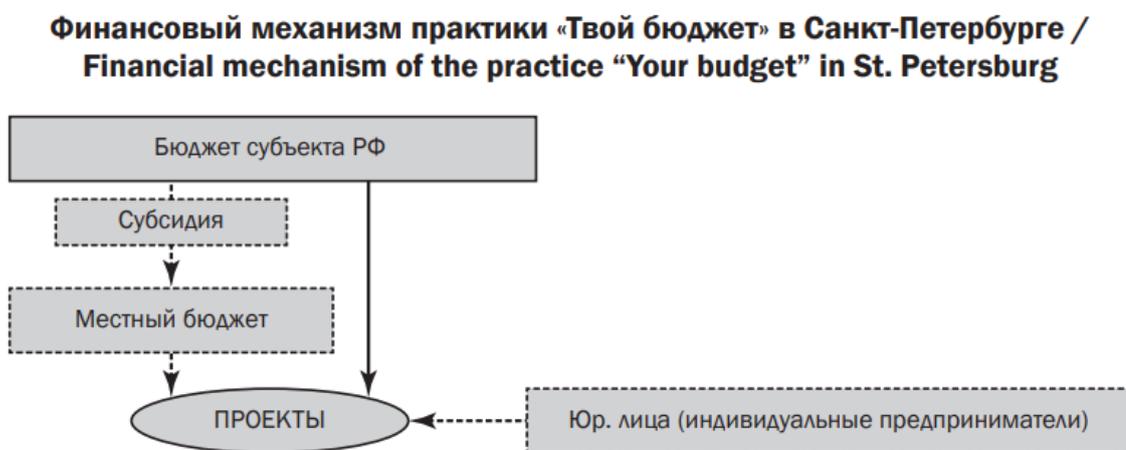


Рис. 5 Финансовый механизм проекта «Твой бюджет»

Источник: [Лукьянова Н.Г.,2021]

Сам процесс реализации проекта «Твой бюджет» состоит из следующих этапов (см. Рисунок 6):

1. *Сбор заявок.* Сбор заявок осуществляется в течение одного месяца от граждан Российской Федерации старше 18 лет, не являющихся представителями органов государственной власти или местного самоуправления. По наибольшему количеству поданных заявок выбираются 6 районов-участников.
2. *Жеребьевка.* После обработки предложений граждан организуется жеребьевка, в рамках которой отбираются члены бюджетных комиссий с правом голоса в количестве 20 человек и члены резерва бюджетных комиссий также в количестве 20 человек в каждом из районов-

участников. Выбор производился жребием только из тех граждан, которые ранее подали заявку со своим предложением и лично присутствовали на собрании.

3. *Заседания бюджетных комиссий, включая образовательный модуль.* В процессе заседаний бюджетных комиссий их члены работают над проектами, которые были заявлены на этапе сбора заявок, или предлагают свои проекты. Повышение бюджетной грамотности участников проекта реализуется в рамках образовательного модуля проекта «Твой бюджет», который включает в себя курс публичных (открытых) лекций по основам бюджетного процесса, полномочиям органов государственной власти, государственным закупкам и урбанистике. В ходе общения с экспертами, лекторами и представителями городской администрации члены бюджетных комиссий получают необходимые знания и навыки для доработки своих инициатив. Все это способствует формированию так называемого «городского эксперта», а также рост кадрового (и социального) капитала города.

4. *Экспертиза проектов органами власти.* Ключевым аспектом инициативного бюджетирования в Санкт-Петербурге является то, что реализовывать проекты должны органы власти. Поэтому перед вынесением на голосование проектов органы власти (которыми выступают районные администрации и отраслевые комитеты, всего 69 органов исполнительной власти) проводят их экспертизу по следующим основаниям:

— возможность осуществления в рамках полномочий органов власти Санкт-Петербурга и определение органа, который будет являться ответственным за проект (главным распорядителем бюджетных средств);

— соответствие бюджетным ограничениям (не более 15 млн руб. на один район); проверка факта отсутствия аналогичных расходов в уже принятых программах;

— определение возможностей улучшения проекта, упрощения его реализации.

5. *Выбор проектов членами бюджетных комиссий.* Проекты, получившие положительное или условно положительное заключение по итогам экспертизы, выносятся на голосование. Примечательно, что при голосовании граждане могут объединяться в коалиции, то есть, выбирая какой-либо проект, члены комиссии отдают свои объединенные голоса за то или иное предложение.

6. *Общегородское голосование.* Две инициативы, набравшие наибольшее количество голосов от бюджетной комиссии выносятся на общегородское рейтинговое голосование.

7. *Реализация выбранных проектов.* Реализация проектов происходит после их включения в бюджет Санкт-Петербурга в рамках следующего финансового года.



Рис. 6 Этапы реализации проекта «Твой бюджет»

Источник: [Лукьянова Н.Г.,2021]

В рамках городского проекта «Твой бюджет» за все время его существования петербуржцами было выдвинуто 100 инициативных проектов. Из них к началу 2023 года реализованы 84. Статистика по проектам-победителям представлена в *Таблице 7*:

Таблица.10 Распределение проектов-победителей по сферам

| | |
|-----|--|
| 32% | Проекты по благоустройству: создание скверов, общественных пространств, обустройство набережных. |
| 22% | Создание и реконструкция спортивных объектов, детских площадок, площадок для выгула собак. |

| | |
|-----|--|
| 16% | Проекты, связанные с объектами дорожной инфраструктуры: строительство тротуаров, пешеходных переходов, пандусов и занижений в зонах переходов, организация велодорожек и велопарковок. |
|-----|--|

Источник: [Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга, 2023]

В 2022 году в рамках проекта «Твой бюджет реализовано 19 инициатив петербуржцев. В их числе - скейт-площадка под эстакадой на набережной Макарова, корт для игры в городки в Муринском парке, перехватывающие велопарковки у станций метро в Калининском районе. В Выборгском районе благоустроены существующие детские площадки, а также спортивные площадки для маломобильных групп населения. В Пушкине создана велосипедная инфраструктура. В Славянке появилась баскетбольная площадка «Спортивная Славянка».

Также, с 2019 года реализуется проект «Твой Бюджет в школах», целью которого помимо предоставления старшеклассникам возможности участвовать в управлении бюджетом школы и реализовывать свои идеи по улучшению школьного пространства является повышение финансовой грамотности и развитие активно гражданской позиции у школьников.

ТБ ТВОЙ БЮДЖЕТ

Первая версия проекта «Твой Бюджет» просуществовала с 2016 по 2022 год

ТБ ТВОЙ БЮДЖЕТ
Благоустройство

Реализуется Комитетом по благоустройству Санкт-Петербурга с 2022 года

ТБ ВШ

Платформа, где школьники могут предлагать свои идеи по улучшению школьного пространства

Рис. 7 Проект «Твой Бюджет» в новых форматах

Источник: [Официальный сайт проекта «Твой Бюджет», 2023]

Стоит отметить, что первая версия проекта Твой Бюджет просуществовала до 2022 года. На общегородском уровне в 2023 году петербуржцы смогут принять участие в новом проекте - «Твой бюджет 2.0», который предполагает разработку инициативных проектов в сфере цифровых технологий. Это могут быть интерактивные карты, мобильные приложения, открытые данные в государственных информационных системах и другие актуальные цифровые сервисы. А что касается проектов благоустройства, в прошлом году проект стартовал полностью на районном уровне в новом формате - «Твой бюджет: Благоустройство. Формирование комфортной городской среды». В середине декабря в районных администрациях прошло голосование по инициативам жителей. В результате отобрано 26 проектов. Более подробно причины и перспективы смены формата проекта будут раскрыты в пункте 3.4 данной Главы.

3.2. Проблемы практик общественного участия в бюджетном процессе

В рамках работы было проведено эмпирическое исследование, которое состояло из нескольких этапов:

- Фокус-группа, которая проводилась в формате брэйн-шторм сессии с участниками и победителями проекта «Твой Бюджет», активистами и депутатами местных органов власти.
- Экспертное интервью с заместителем председателя бюджетно-финансового комитета Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Алескеровым Андреем Энверовичем
- Онлайн-анкетирование жителей Санкт-Петербурга

В опросе приняли участие 211 человек из разных районов Санкт-Петербурга. Половина опрошенных – жители в возрасте до 30 лет, примерно четверть – люди среднего возраста (см. Рисунок 8).

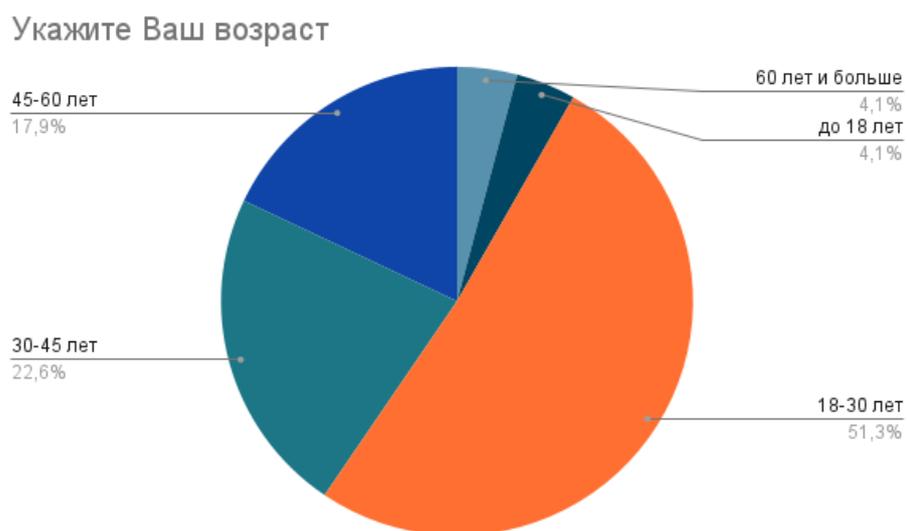


Рис. 8 Распределение респондентов по возрасту

Распределение опрошенных по полу неравномерное – почти две трети опрошенных женщины, что довольно характерно для такого рода опросов (см. Рисунок 9). Большинство респондентов являются активными пользователями сети Интернет (см. Рисунок 10).

Укажите Ваш пол

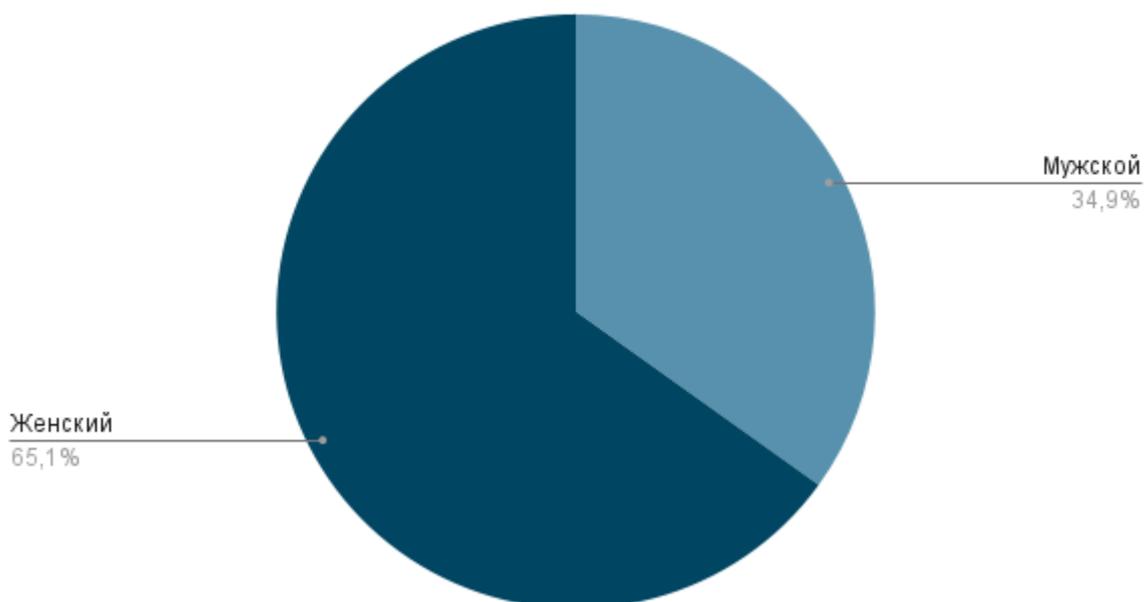


Рис. 9 Распределение респондентов по полу

Являетесь ли Вы активным пользователем сети Интернет?

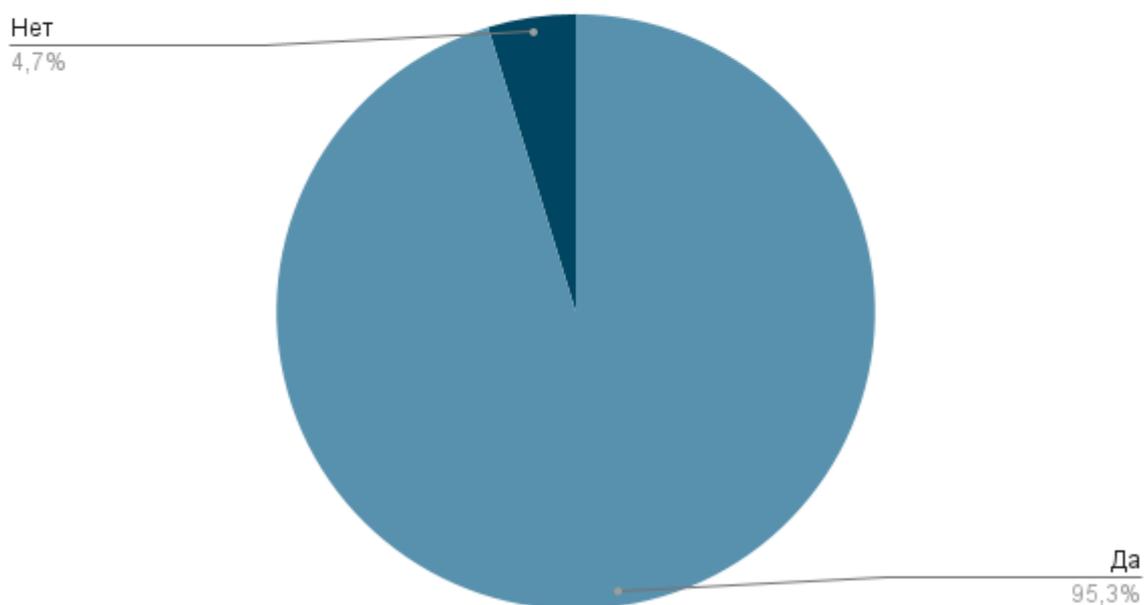


Рис. 10 Распределение респондентов активности использования сети Интернет

Опрос проводился среди жителей Санкт-Петербурга с целью выявления их информированности и заинтересованности в участии в бюджетных практиках, опыта

участия, а также выявления наиболее приоритетных форм такого участия. В свою очередь, участники фокус группы анализировали свой опыт участия в проекте «Твой Бюджет». На основе данных, полученных в рамках опроса и фокус-группы, были выявлены проблемы (см. Таблицу 11), касающиеся проекта «Твой Бюджет», которые были распределены в соответствии с барьерами, определенными в *Главе 2*.

Таблица.11 Проблемы проекта «Твой Бюджет»

| Барьеры | Выявленные участниками проблемы |
|--------------------------|---|
| Институциональные | <ul style="list-style-type: none"> • Участники сталкиваются с большим количеством бюрократических процедур • Инициаторы сталкиваются с проблемой “непрозрачности” процессов реализации, а также испытывают трудности в построении коммуникации с органами власти; |
| Организационные | <p style="text-align: center;">На стороне предложения</p> <ul style="list-style-type: none"> • Нехватка проектов, направленных на общественно-значимые цели; • Граждане могут узнать о невозможности технической или законодательной реализации проекта только на конечных этапах; • Большое количество участников из бюджетных учреждений и, как следствие, • Преобладание проектов по ремонту и благоустройству над инновационными, нестандартными решениями • Нечестное голосование/сговоры • Авторы поставлены в жесткие законодательные рамки; • Зачастую граждане вынуждены сами искать достоверную информацию о ходе реализации проекта, связываясь напрямую с различными комитетами и подрядчиками • Ощущается нехватка юридической поддержки на этапах обсуждения проектов • Проблема “ожидание-реальность”: некоторые проекты реализуются без согласования с инициаторами, граждане видят результат “по факту”; <p style="text-align: center;">На стороне спроса</p> |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Инициаторы не обладают всеми навыками как для комплексной разработки инициатив, так и для контроля за надлежащим исполнением работ по их реализации • У граждан отсутствует мотивация к участию в таких практиках • Низкий уровень доверия к органам власти и аполитичность граждан |
|--|---|

Из всего многообразия проблем, можно выделить несколько основных, которые существенным образом влияют на ход реализации всего проекта и его эффективность:

- **Преобладание проектов бюджетных организаций над общественно-значимыми проектами**

Большое количество участников из бюджетных учреждений и приводит к преобладанию проектов по ремонту и благоустройству над инновационными, нестандартными и просто общественно-значимыми решениями. Так, например, в 2021 году из шести районов, получивших по 15 миллионов на проекты от жителей в четырех среди победителей — бюджетные организации. То есть учреждения, и без того финансируемые из городского бюджета, получают дополнительные деньги на свои проекты по капитальному строительству и ремонту. Естественным образом это вызывает недовольство у многих жителей района, которые не считают такие проекты общественно значимыми, а победителей справедливыми. Если рассмотреть все инициативы с 2016 по 2021 года, то более половины касаются школ, детских садов, подростково-молодежных клубов и поликлиник. По мнению многих участников проекта, «Твой Бюджет» может потерять свой смысл, если бюджетные организации продолжают принимать участие и подавать идеи, хотя формально, выдвижение инициатив, связанных с ремонтом бюджетных учреждений не противоречит правилам проекта. Как разъясняет пресс-служба комитета финансов, «главная особенность инициативного бюджетирования состоит в том, что все инициативы, предлагаемые гражданами, финансируются за счет бюджетных средств. По этому критерию обустройство сквера или ремонт дороги не отличается от ремонта в здании детского сада или школы» [Новости Санкт-Петербурга:MR7, 2021].

- **Непрозрачность процесса участия на всех этапах проекта**

Еще одним существенным недостатком проекта можно назвать непрозрачность и сложность механизма участия. Трудности в коммуникации с органами власти и излишняя бюрократия проявляются уже на первых этапах. Довольно часто случаются ситуации, когда проект оказывается невозможным для реализации из-за законодательных ограничений (чаще всего это связано со статусом территории), а участники узнают об этом на последних этапах проекта. Нехватка юридической поддержки на этапах ощущается не только на этапах инициации и обсуждения проектов. Как отмечает Николай Гарнов, победитель проекта «Твой Бюджет» в 2019 году, после победы инициатив, их инициаторы не имеют возможности отслеживать и влиять на ход реализации проекта и видят лишь результат по факту. Зачастую активные инициаторы вынуждены сами искать достоверную информацию о ходе реализации проекта, связываясь напрямую с различными профильными комитетами и подрядчиками. И даже те, кому это удастся, не всегда имеют необходимые знания для анализа технической документации.

- **Недостаток компетенций у участников**

Существующий механизм проекта «Твой Бюджет» хоть и предполагает серию образовательных лекций для участников и встречу с профильными комитетами, все равно не обеспечивает полное и глубокое понимание специфики бюджетной сферы, полномочий местных органов власти и навыков работы с технической документацией. Помимо этого, по словам активистки и постоянной участницы проекта «Твой бюджет» Марии Тиники, изменился подход к проведению лекций. По ее словам, впервые в 2021 году не было ни одной лекции и ни одной встречи с комитетами — по благоустройству, природопользованию, развития транспортной инфраструктуры, градостроительству и архитектуре. Состоялась всего лишь одна встреча — с администрацией района. Конечно, такие случаи единичны и, возможно, были обусловлены ситуацией с COVID-19, но требуют внимания со стороны органов власти, чтобы правила и регламент проекта «Твой Бюджет» соблюдались.

Далее рассмотрим проблемы, которые касаются не только проекта «Твой Бюджет», но и других практик участия населения в бюджетном процессе.

- **Результативность участия**

Голосование, как механизм участия граждан (не только в рамках проекта «Твой Бюджет»), зачастую вызывает нарекания у граждан. Многие отмечают, что достаточно часто онлайн-

опросах случаются спам-атаки, где искусственным образом набираются голоса для одного из вариантов проекта или вовсе реализуется наиболее приоритетный для органов власти проект. Поэтому эффективность такого механизма, особенно в социальных сетях многими ставится под сомнение, особенно когда граждане лишены возможности увидеть проголосовавших и отследить честность результатов. Помимо отсутствия четкой связи между приоритетными и реализуемыми инициативами опрошенные также отмечают значительные задержки в реализации или вообще закрытие проектов. Стоит отметить, что вышеуказанные проблемы, возникающие у исполнительных органов власти зачастую обусловлены законодательными ограничениями или невозможностью реализовать тот или иной проект, а также недобросовестностью подрядчиков, ответственных за строительство того или иного объекта.

- **Информированность и мотивация населения**

Еще одну проблему, которую стоит рассмотреть в контексте всех механизмов участия в бюджетном процессе, – это низкая информированность граждан не только о существующих формах участия, но и о возможности участия в бюджетном процессе в целом. Как показали результаты опроса, лишь 40% респондентов знают о возможности участия в бюджетном процессе местных и городских органов власти (см. Рисунок 11). Интересно, что примерно такой же процент опрошенных отметил осведомленность о реализации в Санкт-Петербурге проекта «Твой Бюджет», соответственно связывают участие в бюджетном процессе именно с этим проектом (см. Рисунок 12).

Знаете ли Вы о возможности граждан участвовать в бюджетном процессе местных органов власти?

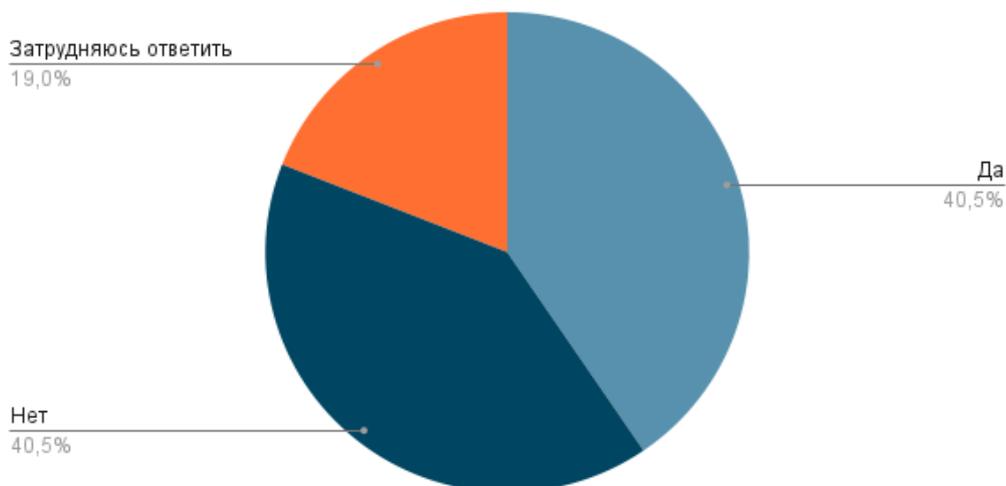


Рис. 11 Распределение ответов на вопрос об осведомленности о возможности участия в бюджетном процессе местных органов власти

Слышали ли Вы о реализации проекта "Твой Бюджет" в Санкт-Петербурге?

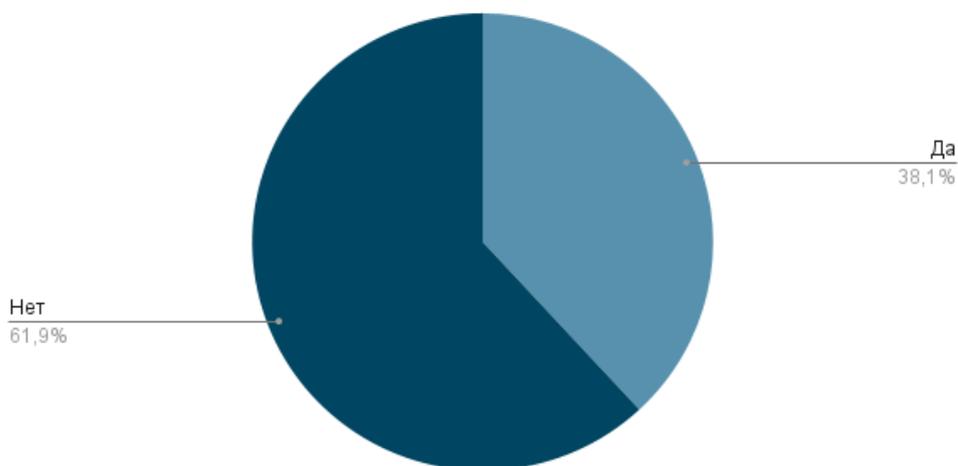


Рис. 12 Распределение ответов на вопрос об осведомленности о реализации проекта «Твой Бюджет» в Санкт-Петербурге»

Культура участия населения в решении вопросов местного и городского значения в России только начинает развиваться, а в огромном информационном потоке зачастую граждане просто не замечают информацию, касающуюся активного участия в жизни города. Помимо этого, как уже упоминалось в пункте выше, многие не доверяют таким практикам и не верят

в значимость своего вклада. Как показал опрос, именно уверенность в результативности участия является ключевым фактором мотивации жителей (см. Рисунок 13). Большая осведомленность о возможных способах участия и личная заинтересованность также являются наиболее приоритетными факторами участия населения.

Факторы, повышающие мотивацию граждан к участию в бюджетных практиках, %

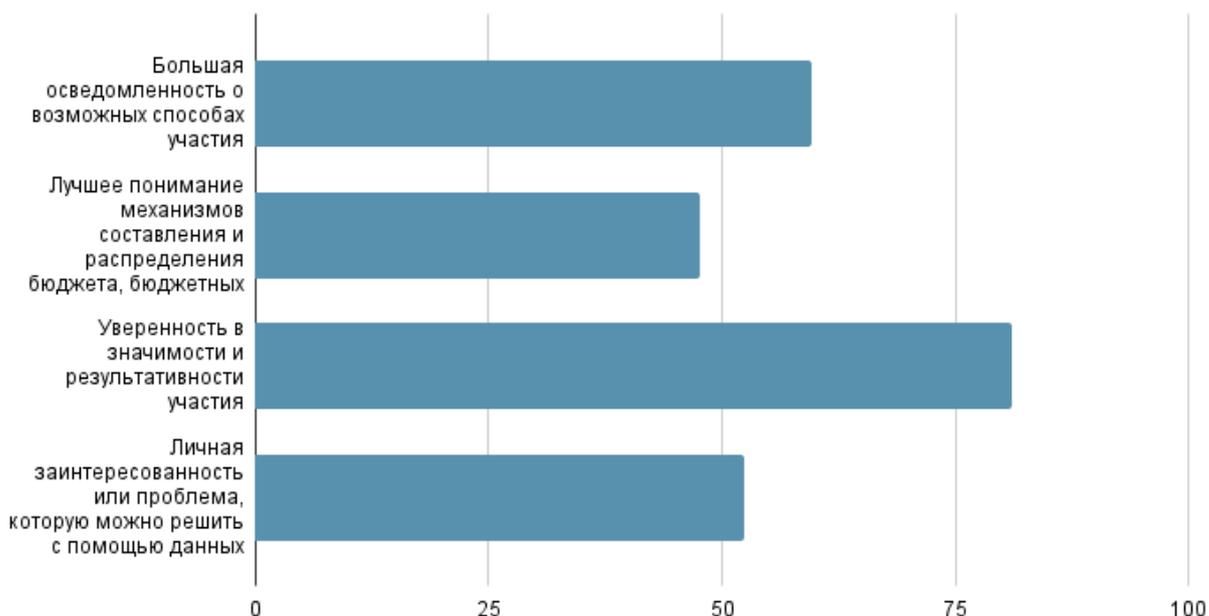


Рис. 13 Факторы, влияющие на мотивацию участия населения в бюджетных практиках

На основе выявленных проблем респондентами опроса и участниками фокус-группы были предложены следующие улучшения, которые, по их мнению, облегчили бы процесс участия в проекте и повысили осведомленность и заинтересованность населения (см. Таблицу 12):

Таблица.12 Решения проблем проекта «Твой Бюджет», предложенные жителями

| Проблема | Решение |
|------------------------------------|--|
| Низкая информированность населения | <ul style="list-style-type: none"> • Коммуникация с активистами МО и города с целью продвижения и распространения информации о проекте «Твой Бюджет» и похожих практиках через группы в социальных сетях • Освещение проекта и смежных практик на актуальных, креативных пространствах и мероприятиях, а также |

| | |
|--|--|
| | <p>информирование об успешных итогах ИБ для повышения лояльности к инициативному бюджетированию</p> <ul style="list-style-type: none"> • Проведение коворкингов по изучению аналогичных проектов в различных городах |
| <p>Низкая образованность и компетентность участников</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Привлечение жителей к процессу разработки процедур ИБ, для более простой коммуникации с органами власти и профильными комитетами во время реализации «Твоего Бюджета» • Участие профильных студентов и специалистов в работе с администрацией на разных стадиях процесса инициативного бюджетирования • Более понятное и доступное представление процесса участия в проектах ИБ, сферы реализации инициатив и бюджетных основ на первоначальном этапе. • Опрос граждан по существующим вопросам, возможным решениям проблем • Обучение жителей по вопросам бюджетных основ в социальных сетях и на других актуальных площадках для вовлечения в процесс инициативного бюджетирования |
| <p>Низкая общественная значимость проектов</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Создание отдельных категорий для различных проектов (например для бюджетных учреждений, экологии, благоустройства и т.д.) |
| <p>Технические сложности на протяжении проекта</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Четкое определение ограничений по территориям, то есть понимание участниками того, какие территории являются общедоступными и возможными для благоустройства • Тщательная проработка проектно-сметной документации с возможностью инициатора следить за ходом реализации проекта (например, учет авторского надзора в ТЗ объекта) |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Расширение соответствующих знаний у инициатора за счет разработки более углубленных лекций и четкого соблюдения всех заседаний комиссий • Наблюдение не только стороны инициатора, но также жителей и различных сообществ с привлечением специалистов за отслеживанием хода работ • Представление информации о реализации проекта в кратком виде с приложением технической информации или привлечение специалистов по раскрытию технической информации из различных комитетов |
|--|---|

Стоит учитывать, что все упомянутые жителями проблемы не всегда зависят от органов власти, а если зависят, то их решение требует длительного времени. Население не обладает всеми знаниями, для понимания сложности устройства бюджетной системы, законодательной системы, градостроительных и архитектурных норм, которые осложняют многие процессы. Однако, предложенные решения могут быть рассмотрены органами власти как возможные перспективы для совершенствования механизма участия граждан в бюджетном процессе. Анализ того, как органы власти видят развитие и совершенствование существующих форм участия населения в бюджетном процессе, и как решаются существующие проблемы, представлен в *разделе 4 данной Главы*.

3.3. Оценка практик общественного участия в бюджетном процессе населением Санкт-Петербурга

Рассмотрев подробно проблемы проекта «Твой Бюджет» и других практик общественного участия в бюджетном процессе, обратимся к оценке данных механизмов населением. Для начала рассмотрим в каких практиках население принимало участие (см. Таблицу 13). Среди всех опрошенных активнее всего жители Санкт-Петербурга участвовали в онлайн-формате, таких как онлайн-опросы и голосования. Далее со значительным отрывом идут практики, реализуемые непосредственно на местном уровне- публичные слушания отчета об исполнении бюджета и обращение к местным депутатам. В проекте инициативного бюджетирования «Твой Бюджет» из опрошенных принимали участие в качестве инициаторов всего 5 человек (2,3%), хотя о реализации проекта слышали 39,5% опрошенных.

Таблица.13 Распределение респондентов по формам участия в бюджетном процессе

| Форма участия | Количество, чел | Доля от общего числа респондентов, % |
|---|------------------------|---|
| Публичные слушания отчета об исполнении бюджета | 15 | 7% |
| Был(а) инициатором проекта/ членом бюджетной комиссии в рамках проекта «Твой бюджет» (или другого проекта инициативного бюджетирования) | 5 | 2,3% |
| Использование официальных сайтов финансовых органов и порталов с обратной связью | 9 | 4,1% |
| Обращение с предложениями к местным депутатам | 16 | 7,6% |
| Участие в опросах по приоритетным направлениям развития района/города | 44 | 20,9% |
| Голосование за приоритетные проекты или направления бюджетных расходов | 56 | 25,6% |
| Не принимали участие | 145 | 67,4% |

Обращаясь непосредственно к опыту участников, многие граждане затрудняются в оценке своего опыта участия, что может объясняться наличием проблем, уже упомянутых выше. Лишь четверть опрошенных могут сказать, что удовлетворены опытом участия, в той или иной степени (см. Рисунок 14). Для многих негативный опыт был связан именно с выбором

местными администрациями проектов, которые для жителей не являются приоритетными и или задержками в реализации проектов. Однако, несмотря на неоднозначную оценку практик, то больше половины опрошенных (52%) заинтересованы в участии в данных практиках, велика доля тех, кто не уверен (36%), и возможно это связано именно с неосведомленностью о положительных результатах и эффектах такого участия.

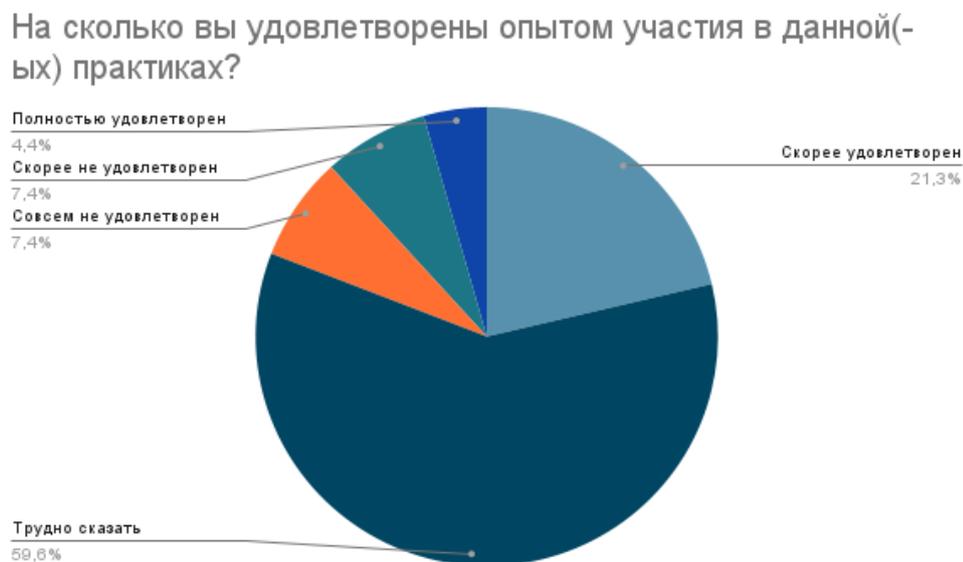


Рис. 14 Распределение ответов на вопрос об оценке опыта участия населения

Помимо этого граждане оценивали влияние гражданского участия в бюджетном процессе на ряд факторов:

- Качество принимаемых решений органами власти
- Доверие органам власти со стороны населения
- Качество принимаемых решений по вопросам бюджета
- Эффективность расходования бюджетных средств

По мнению респондентов, большее влияние участие населения в бюджетном процессе оказывает на информированность органов власти о существующих запросах жителей (более 50% опрошенных отмечают положительное влияние), а также такое участие способствуют повышению доверия населения к органам власти (Рис. 15-16). А в вопросах эффективности и качества принимаемых решений многие затрудняются дать однозначную оценку, что является логичным результатом, так как эффективность принимаемых решений могут оценивать только органы власти, опираясь на ряд критериев, в которые учет мнения населения хоть и входит, но не всегда является приоритетным.

Как Вы думаете, повышают ли данные практики информированность органов власти и лучшее понимание интересов и потребностей населения?

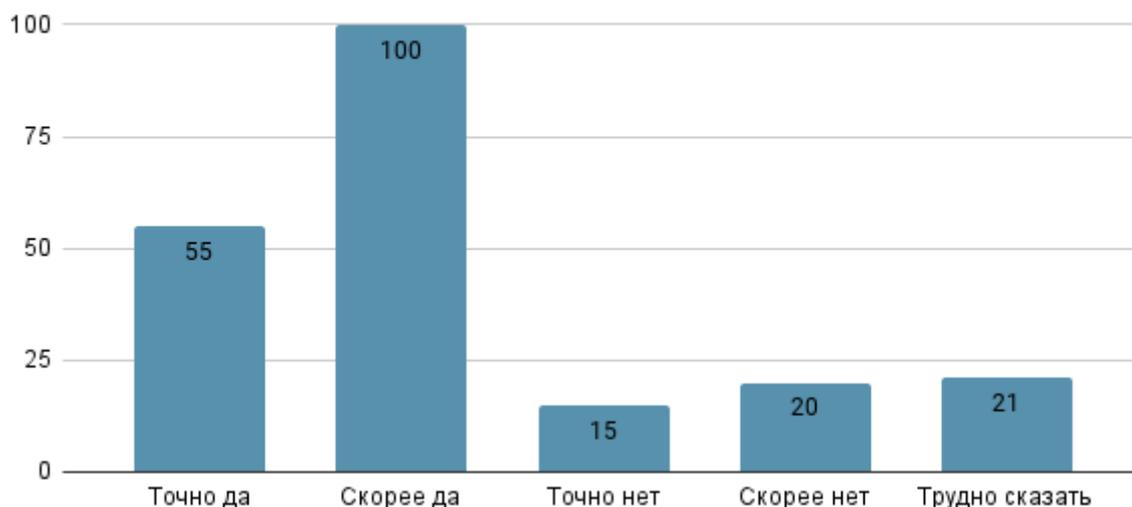


Рис. 15 Распределение ответов на вопрос о влиянии практик участия на информированность органов власти о потребностях населения

Как Вы думаете, повышают ли данные практики : доверие к власти со стороны населения?

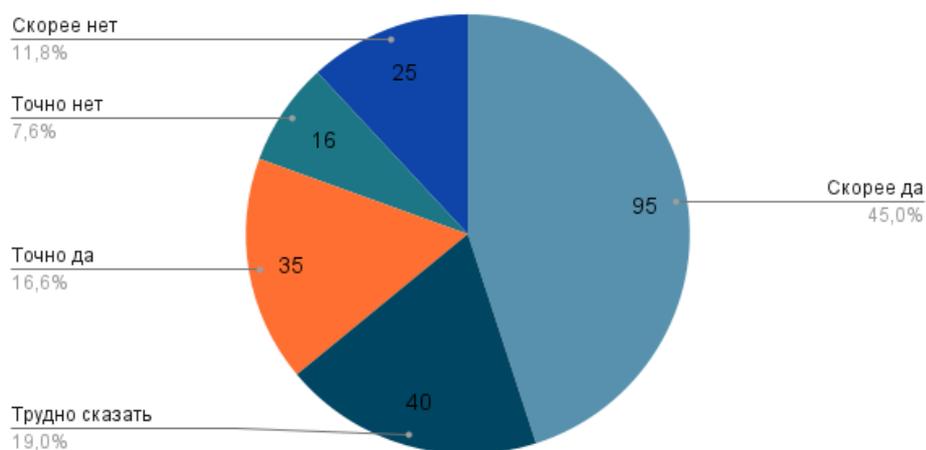


Рис. 16 Распределение ответов на вопрос о влиянии практик участия на доверие к власти со стороны населения

Далее, респондентам были предложены самые стандартные варианты участия в бюджетном процессе, вероятность участия в которых они оценивали (см. Таблицу 14). Как видно на диаграммах ниже, самой привлекательной, ожидаемо, оказались практики онлайн-опросов и голосований за приоритетные проекты или направления бюджетной политики (66% респондентов ответили, что будут участвовать в данных практиках). Электронные

площадки и возможности онлайн-участия значительно расширяют возможности граждан и повышают релевантность участия. Далее по приоритетности идет непосредственно участие в проекте «Твой Бюджет» и предложение/ разработка собственного проекта. Данный пункт учитывал всех, кто собирается зарегистрировать свою инициативу в рамках проекта «Твой Бюджет» с возможным участие на протяжении всего проекта. Довольно привлекательной для жителей оказалась практика обращения к местным депутатам с личными предложениями. А вот публичные слушания отчетов по исполнению бюджета и личное софинансирование проектов оказались наименее актуальными для респондентов, хотя все равно остаются востребованными.

Таблица.14 Распределение респондентов по формам участия в бюджетном процессе

| Форма участия | Доля опрошенных, планирующих участие |
|---|---|
| Публичные слушания отчетов об исполнении бюджета | 14,3% |
| Обращение с предложениями к местным депутатам | 21,4% |
| Участие в онлайн-опросах | 66,6% |
| Голосование за приоритетные направления /проекты | 66,6% |
| Предложение собственной инициативы в рамках проекта «Твой Бюджет» | 33,4% |
| Личное софинансирование проекта | 4,8% |

Примечательно, что доля желающих участвовать во всех форматах существенно больше по сравнению с показателями реального участия. Возможно, это связано с повышением осведомленности и лучшим пониманием возможных положительных эффектов такого участия, так как в рамках опроса были кратко освещены инициативы победителей и положительные стороны такого участия.

Обобщая все вышесказанное, следует отметить, что население имеет желание участвовать в бюджетном процессе, когда правильно проинформировано не только о возможностях такого участия, но и о его целях, существующих ограничениях и необходимости расширять свои знания в области устройства бюджета и полномочий местных органов власти.

3.4. Оценка практик общественного участия в бюджетном процессе органами власти

В рамках исследования было проведено экспертное интервью с заместителем председателя бюджетно-финансового комитета Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Алескеровым Андреем Энверовичем, который осветил точку зрения власти по поводу участия населения в бюджетном процессе. Следует отметить, что органы власти видят необходимость и эффекты от участия граждан в бюджетном процессе. Как отмечает Андрей Энверович, «около 50% бюджета Санкт-Петербурга формируют налоги с доходов граждан, поэтому, конечно, они имеют право и обязаны принимать участие в формировании бюджета. Вопрос состоит в том, что в России в целом и в Санкт-Петербурге в том числе отсутствует культура участия населения в решении вопросов города и бюджета, и на ее формирование уйдет не один год». Проект «Твой Бюджет», без сомнения, помогает в развитии данного направления, но и прямое участие граждан в бюджетном процессе, например, на этапе публичных слушаний, должно иметь свой вклад в формировании постоянного соучастия жителей.

В рамках интервью было отмечено, что информирование граждан о возможностях голосования за приоритетные проекты в рамках проекта «Твой Бюджет» на данный момент сильно улучшено, по сравнению со стартом проекта. Информирование идет и в социальных сетях в официальных группах, существует напоминание в приложении Госуслуги, используются различные каналы и «делать больше чем сегодня – это необоснованные траты». Также электронная площадка для голосования на Госуслугах, которая создана на данный момент, обеспечивает необходимую надежность и снимает сложности, которые возникали при очном голосовании, когда проект только появился. Помимо этого, электронный формат позволил значительно увеличить аудиторию голосующих до нескольких тысяч голосующих в некоторых районах, что обеспечивает репрезентативность данной процедуры и помогает получить более релевантное мнение населения. Таким образом формируется общественное мнение, а когда это мнение подкрепляется успешно реализованными проектами, индекс доверия населения к власти и такого рода практикам повышается, что и является основным импульсом для большего вовлечения жителей. Поэтому органам исполнительной власти, которые отвечают за реализацию выбранных проектов, необходимо не только освещать выполненные проекты, но и контролировать исполнение общественного задания, и по возможности, на этапе проектирования показывать в понятном виде макеты проекта и решать все вопросы с привлечением

специалистов для обсуждения. Именно этот этап обсуждения в рамках проекта «Твой Бюджет» должен быть заделом и гарантом качества выполненных работ и обеспечивать прозрачность процесса, которая необходима и востребована жителями.

Рассуждая о европейском опыте, Андрей Энверович отметил, что несмотря на активное развитие инициативного бюджетирования и большие возможности Санкт-Петербурга, в нашем городе доля инициативного бюджетирования не будет достигать 30% бюджета, как в некоторых европейских городах. Практика мотивации граждан за счет увеличения доли распределяемых ими средств не целесообразна в контексте Санкт-Петербурга. Это обусловлено сложностью устройства мегаполиса, каким является Санкт-Петербург. Сложно отдать большую долю закона о бюджете на рейтинговое голосование за выбор тех или иных приоритетных направлений, потому что значительную долю бюджетного проекта составляют «защищенные статьи, меняя которые город ждет деградация». Поэтому на данный момент позиция органов власти – отдать на голосование населению принятие решений, которые, хоть и являются важными, но не затрагивают ключевые аспекты развития города. Такими являются вопросы благоустройства: наполнение пространств малыми архитектурными формами, определение функциональных зон, выбор оборудования и т.п. На данный момент, это именно та сфера, в которой у жителей и власти может выстраиваться конструктивный диалог, и которая больше всего интересует жителей. Также, именно в этой сфере у местных органов власти больше всего полномочий и возможностей вносить правки в бюджет. Более того, в 2023 году бюджетам муниципальных образований представлены субсидии на 2 млрд, чтобы реализовать те проекты, которые уже были выбраны населением, но не реализованы. Скорее всего, когда в сфере благоустройства будет создан отработанный механизм, позволяющий полноценно выполнять поставленные задачи, проект инициативного бюджетирования будет постепенно расширяться и учитывать, например, вопросы культуры (организация праздничных и спортивных мероприятий и т.п.). Помимо этого, сужение круга инициатив до вопросов благоустройства можно считать решением проблемы с участием бюджетных учреждений, которые осуществляют закупки или ремонт за счет инициативного бюджетирования, что противоречит замыслу всего проекта.

Анализируя существующие перспективы, Андрей Энверович отметил, что на данный момент не до конца реализованы возможности сотрудничества с бизнесом. Ниша проектов государственно-частного партнерства обладает большим потенциалом и представляет

огромный поле для развития, которое на данный момент не используется. Отчасти это связано с обеспеченностью и большими возможностями бюджета Санкт-Петербурга и недостаточно привлекательным инвестиционным климатом. Хотя, как уже упоминалось в Главе 2, региональные практики с привлечением средств бизнеса и граждан весьма успешно реализуются на муниципальном уровне (например, Программа Поддержки Местных Инициатив). Поэтому Комитету по инвестициям Санкт-Петербурга следует более активно привлекать инвестиционные средства и расширять возможности участия бизнеса в реализации и поддержке инициатив населения, в том числе и на местном уровне.

Таким образом, на сегодняшний день органы власти стараются учитывать запросы населения и на основе опыта формировать более эффективные инструменты участия граждан для выстраивания результативного диалога между жителями и властью. На данный момент именно такое внедрение практик участия граждан в бюджетном процессе «сверху» с одновременным развитием активной позиции жителей представляется наиболее правильным и перспективным в долгосрочной перспективе.

3.5. Рекомендации по развитию практик общественного участия в бюджетном процессе

На основе перечисленных проблем и перспектив существующих механизмов участия населения в бюджетном процессе местных органов власти были разработаны соответствующие рекомендации органам власти Санкт-Петербурга и органам местного самоуправления (см. Таблицу 15).

Таблица.15 Рекомендации органам власти по совершенствованию практик участия населения в бюджетном процессе

| | Рекомендации |
|---|---|
| Законодательным органам власти Санкт-Петербурга | <ul style="list-style-type: none">• Закрепление возможности участия населения в бюджетном процессе полностью на местном уровне В Санкт-Петербурге на уровне муниципалитетов может быть реализована практика, отличная от модели «Твой бюджет», близкая к проекту поддержки местных инициатив – Программа поддержки местных инициатив, разработанная Всемирным Банком, с софинансированием инициатив бизнесом и населением. Целесообразно при этом выбрать несколько муниципальных округов в качестве пилотных и разработать под них методологию, и далее, в случае успешной реализации - масштабировать на другие муниципальные образования (обязательно – с экспертной поддержкой). Данная практика может быть направлена на реализацию проектов, выходящих за рамки благоустройства и требующих значительных инвестиций.• Дальнейшее расширение проекта Твой Бюджет и учет мнения граждан по вопросам не только развития городской среды (обустройство велодорожек, благоустройство), но и в развитии инфраструктуры (дороги, транспорт, ЖКХ и т.д.), организации культурных мероприятий и т.п. |
| Исполнительным органам власти Санкт-Петербурга | <ul style="list-style-type: none">• Развитие инвестиционного климата и привлекательности для частных инвесторов, введение практики участия бизнеса в реализации инициативных проектов населения |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Упрощение процесса разработки инициатив и формирования госзаказа в рамках проекта «Твой Бюджет». Возможно привлечение профильных студентов, экспертов для более тесной коммуникации и разрешения возникающих вопросов. Помимо этого, возможно создание экспертного центра, в котором, совместно с экспертами, жителями и органами власти, будут решаться вопросы и проблемы, связанные с механизмами проекта, будут проводиться открытые мастер-классы по изучению аналогичных проектов в различных городах. • Постоянное обновление образовательного блока в рамках проекта «Твой Бюджет»: На основе обратной связи от участников проекта необходимо постоянно дополнять и совершенствовать наполнение модуля лекций и встреч с профильными комитетами, так как с течением времени меняются не только запросы населения, но и повышается финансовая и бюджетная грамотность, меняется законодательство. Образовательный модуль выделяет проект «Твой Бюджет» среди других практик, и должен иметь практическое применение для участников • Использование преимуществ электронного участия. Существующие и постоянно развивающиеся площадки для онлайн-участия позволяют не только расширять возможные механизмы участия, но и обеспечивать более релевантное, непрерывное и результативное участие населения, целевое информирование и регулярную обратную связь. |
| <p>Органам местного самоуправления</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Повышение подотчетности местных органов власти в области реализации выбранных проектов Необходимо обеспечить выполнение органами МСУ общественного задания, полученного в рамках |

| | |
|--|--|
| | <p>инициативного бюджетирования, в соответствии с разработанными проектами, а также выполнение всех обязательств перед гражданами и внесение корректив на начальных этапах реализации объекта, с возможностью участия инициаторов</p> <ul style="list-style-type: none">• Повышение прозрачности процесса реализации выбранных жителями проектов Существует необходимость в подробном освещении хода реализации проекта в официальных группах в социальных сетях, представлении отчетов о выполненных работах в понятной для жителей форме• Формирование культуры участия населения на местном уровне: более активное продвижение всех форм участия граждан в бюджетном процессе, в т.ч. обращений к депутатам, публичных слушаний. Необходимо показывать гражданам возможные положительные эффекты от такого участия и повышать лояльность к участию в таких практиках, тогда данная процедура не будет восприниматься формальностью, а являться площадкой для построения эффективного двустороннего взаимодействия. |
|--|--|

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Общественное участие прочно закрепилось в современной системе государственного управления и является одним из инструментов повышения эффективности государственной политики. Учет интересов населения и участие граждан имеют положительное влияние в том числе и в распределении ограниченных финансовых ресурсов государства. В каждой стране бюджетный процесс имеет свои особенности, обусловленные правовыми, экономическими и социальными рамками, что предоставляет самые разные возможности для общественного участия в процессе формирования и распределения бюджетных средств. Несмотря на различие в формах, главными вопросами практик общественного участия в бюджетном процессе по-прежнему остаются степень вовлечения населения в вопросы бюджета, а также рациональное использование полученной информации органами власти для принятия эффективных решений на основе общественного мнения.

В данной работе был проведен анализ существующих проблем и перспектив развития практик общественного участия в бюджетном процессе муниципальных образований в Санкт-Петербурге. Для этого в Главе 1 были определены теоретические основы гражданского участия, в частности обозначено широкое понимание данного термина как общественного участия. В рамках концепции совместного производства граждане были определены как пользователи государственных услуг и общественных благ, а государство, соответственно, - как поставщик этих услуг. В соответствии с этим, были определены выгоды для законодательных и исполнительных органов власти и граждан в виде повышения эффективности и легитимности принимаемых решений с одной стороны и развития активной гражданской позиции и доверия к органам власти с другой. Также, были проанализированы формы общественного участия, такие, как голосование, опросы, фокус-группы, панельные сессии и другие с точки зрения их преимуществ и недостатков. Были рассмотрены существующие модели общественного участия в зависимости от степени вовлечения граждан и выбрана трехуровневая модель, предложенная Организацией Экономического Сотрудничества и Развития. Именно с точки зрения трех ступеней участия – информирования, консультирования и активного участия было рассмотрено общественное участие в бюджетном процессе в Главе 2.

Разные этапы бюджетного процесса характеризуются разной степенью вовлечения граждан и их возможностями влияния на принятие решений, поэтому результатом Главы 2

стала систематизация возможных форм гражданского участия на всех этапах бюджетного процесса. Помимо выделения особенностей общественного участия в бюджетном процессе, была проведена классификация существующих барьеров такого участия. Выделены формальные и неформальные институциональные барьеры, организационные барьеры на стороне спроса и на стороне предложения. В рамках анализа международного опыта особое внимание было уделено изучению партисипаторного бюджетирования, а также инструментам, используемым для повышения эффективности данной практики, таким как увеличение доли распределяемых населением средств, привлечение частных инвестиций и заемного капитала, позволившие обеспечить результативное общественное участие в бюджетном процессе. При изучении российского опыта были выделены особенности и проблемы таких практик как публичные слушания, инициативное бюджетирование, обращения к местным депутатам и проект «Бюджет для граждан».

В Главе 3 проанализированы практики общественного участия в бюджетном процессе муниципальных образований в Санкт-Петербурге с точки зрения их проблем и перспектив. Особое внимание было уделено проекту инициативного бюджетирования «Твой Бюджет», его особенностям и механизмам. С участниками проекта была проведена фокус-группа и выявлен ряд организационных проблем данного проекта и возможные пути их решения. На основе данных полученных по результатам онлайн-анкетирования жителей Санкт-Петербурга, были выявлены низкая информированность граждан о возможностях участия в таких практиках, низкий уровень доверия к органам власти. Главным мотивирующим фактором к участию в бюджетном процессе была определена уверенность в значимости собственного вклада, а наиболее актуальной формой стали онлайн-форматы- опросы, голосования и т.п. Данные выводы были подтверждены экспертной оценкой представителя власти, опираясь на мнение которого можно сказать о необходимости формирования в Санкт-Петербурге и России в целом культуры участия населения, а также о новых возможностях участия, которые открывают электронные площадки. Помимо этого, были обозначены перспективы общественного участия в бюджетном процессе муниципальных образований в виде расширения круга вопросов, на которые могут влиять жители через распределение бюджетных средств, эффективности публичных слушаний и обращений к депутатам на местном уровне, а также нереализованного потенциала взаимодействия с частным сектором.

Результатами данной работы стали систематизированные практики общественного участия, реализуемые на разных этапах бюджетного процесса, а также практические рекомендации для совершенствования данных практик на муниципальном уровне в Санкт-Петербурге.

Таким образом, в Санкт-Петербурге существует хорошая законодательная и организационная база общественного участия в бюджетном процессе на муниципальном уровне и не только. Однако, для полной реализации потенциала города в сфере эффективного участия граждан в бюджетном процессах, необходимо не только развитие и совершенствование существующих механизмов участия, обеспечение их доступности и прозрачности для населения, но и планомерное формирование культуры участия населения в бюджетном процессе, а также расширение возможностей в сфере реализации гражданских инициатив с участием бизнеса, экспертных сообществ и других стейкхолдеров.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Arenstein, S.R., A ladder of citizen Participation // JAIP. – 1969. – Vol. 35. – P.216-224.
2. Baiocchi, G., Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre // Stanford University Press. – 2005. – P.6-9.
3. Beckett, J. and King, C.S., The challenge to improve citizen participation in public budgeting: a discussion // Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. - Vol. 14 No. 3 – 2002. - P. 463-485.
4. Bekker, K. 'Interest and Pressure Groups as a means for Citizen Participation' Citizen Participation in Local Government. Pretoria // JL van Schaik Publishers. -1996. – P. 16-17
5. Bovaird, T. & Loeffler, E., From Engagement to Co- Production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. // Voluntas. – 2012. – P. 119–138.
6. Brynard, D.J. 'Planning: The Participatory Approach', Citizen Participation in Local Government //Pretoria: JL van Schaik Publishers – 1996.
7. Смokhv.ru: Официальный сайт Ассоциации «Совета Муниципальных образований Хабаровского края», 2006-20023. – URL: <http://смokhv.ru/materials/mat20220112-m/> (дата обращения 08.04.2023). –Режим доступа: свободный
8. Ebdon, C., & Franklin, A. L., Citizen Participation in budgeting theory. Public Administration Review. – 2006 - P.437-447.
9. Ebdon, C., Citizen Participation in Budgeting Theory // Public Administration Review. - 2006. - № 66 (3). - pp. 437-447.
10. Fung, A, Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future// Public Administration Review. – 2015. - P. 513-522.
11. Gret, M. and Y, Sintomer., The Porto Alegre experiment: learning lessons for a better democracy // Zed Books. -2015.
12. Herzberg, C., Rocke, A., and Sintomer, Y., Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenge // International Journal of Urban and Regional Research – 2008. – P. 164–78.
13. Hong, S., Citizen Participation in Budgeting: A Tradeoff between Knowledge and Inclusiveness // Public Administration Review.-2015. - p. 572–582.
14. International Peacebuilding Advisory Team, Public Participation and Citizen Engagement // Interpeace Publishing. – 2015. – P. 3-17.
15. Irvin, R. A., & Stansbury, J., Citizen Participation in decision-making: is it worth the effort? // Public administration review. – 2004. – P. 55-65.

16. Kaufmann, D.; Kraay, A.; Mastruzzi, M., The worldwide governance indicators project: Answering the critics.// The World Bank – 2007.
17. Kim, Soojin & Schachter, Hinde, Citizen Participation in the Budget Process and Local Government Accountability: Case Studies of Organizational Learning from the United States and South Korea // Public Performance & Management Review. -2013. – P. 456-471.
18. Li Michael., Governance of Citizen Participation and its Related Concepts: A Review of Literature // International Letters of Social and Humanistic Sciences. – 2015. - P. 99-104.
19. Medvecky, F., Macknight, V., Building the economic-public relationship: Learning from science communication and science studies // Journal of Science Communication. – 2017. - P. 101.
20. Meyer I. Cupido M.J. and Theron F., Citizens Participation in Government: Myth or Reality? In Search of a Pragmatic Approach to Improve Local Governance // South Africa: Heinemann Publishers – 2002. – P. 30-33.
21. MR-7.ru: Новости Санкт-Петербурга: - сайт, информационно-новостное онлайн издание Санкт-Петербурга MR-7, 2006-2023. - URL: <https://mr-7.ru/> , свободный (дата обращения: 02.05.2023)
22. Nanyang Technological University Library // Библиотека Национального Технологического Университета Nanyang. -2013. –URL: https://dr.ntu.edu.sg/bitstream/10356/82550/1/Citizen%20Participation%20in%20the%20Budget%20Process%20and%20Local%20Government%20Accountability_Case%20Studies%20of%20Organizational%20Learning%20from%20the%20United%20States%20and%20Sou.pdf / (дата обращения: 04.04.2023)
23. OECD Handbook On Information, Consultation And Public Participation In Policy-Making, Citizens as partners // OECD Publishing Service – 2001. – P. 13-29.
24. OECD iLibrary // Сайт OECD. – OECD, 2017.-URL:<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/37f3a389-en/index.html?itemId=/content/component/37f3a389-en> / (дата обращения: 23.04 2023)
25. Pereira, D. & Roder Figueira A., Effects of citizen participation in the social accountability of budget amendments // Journal of Legislative Studies. - 2020. - P. 30-54.
26. Pereira, Diogo & Figueira, Ariane, Rationales And Barriers To Citizen Participation In Public Budgeting: A systematic literature review // Revista Brasileira de Ciência Política. – 2022.

27. Reznik, N. P. et al., Decentralization of authorities in Ukraine; as an efficient instrument for strengthening local democracy in the modern stage of government // International Journal of Engineering and Advanced Technology. – 2019. - P. 6786-6792.
28. Schwarzkopf, A. L., Civil society, political parties and interrelationships: A comparative study between Porto Alegre and Montevideo // Opinión Pública. – 2019. - P.169-198.
29. Sintomer, Y., Herzberg, C., and Allegretti, G., Participatory Budgeting Worldwide. // Engagement Global Publisher. – 2015 – P. 25-28.
30. Smith, L., Public Policy and Public Participation: Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy //Atlantic Regional Office Population and Public Health Branch – 2003.
31. United Nations e-government survey // Economic & Social Affairs. - 2014. – P. 67-79.
32. Wampler, B. Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability // University Park: Penn State University Press – 2007. – P. 12-19
33. Wampler, B., McNulty, S. & Touchton, M., The Global Spread and Transformation of Participatory Budgeting: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide // Epopeia Records and Oficina. – 2018. – P. 52-64.
34. Williams, E., Denny, E.S., & Bristow, D., Participatory budgeting: An evidence review.// Public Policy Institute for Wales. – 2017. – P. 12-26.
35. Беленчук А.А., Вагин В.В., Шульга И.Е. Инициативное бюджетирование как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов. // Финансы. – 2017. - С.10–21.
36. Бюджетный кодекс РФ: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ. Ст. 36.
37. Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А., Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. -2015. - С.94–103.
38. Вагин В.В., Шаповалова Н.А., Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тренды и возможности развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2018. - С. 110–122.
39. Виноградова, Т.И. Общественное участие в бюджетном процессе. Некоторые теоретические аспекты // Общественное участие в бюджетном процессе: опыт и технологии. - СПб.: Норма, 2002. - С.11-33.

40. Горный, М.Б., Прозрачность бюджетного процесса - необходимое условие эффективного общественного участия // Общественное участие в бюджетном процессе на Северо-Западе России - СПб.: Норма, - 2002. - С. 5-24.
41. Гузь Н.А., Партиципаторное бюджетирование: зарубежный опыт и российская практика. Экономический рост: факторы и механизмы устойчивого развития // Пенза: Наука и Просвещение. – 2017- С.66–81.
42. Демин, С.В., Бюджет для всех: монография // МЦСЭИ «Леонтьевский центр». - 2001. – С. 191.
43. Захарчук Е.А., Некрасов А.А., Пасынков А. Ф., Бюджетирование на основе общественного участия: зарубежный опыт и практика применения в России // Финансы: теория и практика. – 2019. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/byudzhetrovanie-na-osnove-obschestvennogo-uchastiya-zarubezhnyy-opyt-i-praktika-primeneniya-v-rossii/> (дата обращения: 27.02.2023)
44. Кадникова Т. Г., Бокова Т.А., Опыт внедрения программы поддержки местных инициатив. // Финансы. - 2017. - С.5–11.
45. Левин В.Ф., Залогов Н.А., Публичная экспертиза законопроектов как механизм повышения эффективности региональных и местных бюджетов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. - 2010.- URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/publichnaya-ekspertiza-zakonoproektov-kak-mehanizm-povysheniya-effektivnosti-regionalnyh-i-mestnyh-byudzhetrov> / (дата обращения: 27.02.2023).
46. Лукьянова Н. Г., Особенности Развития Инициативного Бюджетирования В Санкт-Петербурге // Финансовый журнал. - 2021. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-razvitiya-initsiativnogo-byudzhetrovaniya-v-sankt-peterburge> / (дата обращения: 25.05.2023).
47. Лукьянова Наталия Германовна Особенности развития инициативного бюджетирования в Санкт-Петербурге // Финансовый журнал- 2021. - С. 1-3.
48. Методические рекомендации по реализации проектов партиципаторного и экстра-бюджетирования // Сайт Открытого правительства. – Режим доступа: <http://budget.bigovernment.ru/upload/iblock/ff8/ff84813216589a79956d6347037fde2c.pdf> (дата обращения: 14.02.2023)

49. Науменко, А. М. Публичные слушания: проблемы реализации на муниципальном уровне // Молодой ученый. — 2019. — С. 337-339. — URL: <https://moluch.ru/archive/260/59898/> (дата обращения: 24.02.2023).
50. Отчет Фонда «ТРИОНИКС» о проведенном анализе зарубежного опыта использования института публичных слушаний в местном самоуправлении. // Сайт фонда «ТРИОНИКС» — 2016.- URL: <http://фонд-трионикс.рф/fb/deyatelnost-fonda/realizovannye-granty-i-proekty/razrabotka-standarta-publichnyh-slushaniy/> / (дата обращения: 06.02.2023)
51. Федосов В.А., Сущность общественного участия в бюджетном процессе // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» - 2017. – С.1-3.
52. Цуркан М.В., Влияние партисипаторного бюджетирования на возможности развития территорий // Среднерусский вестник общественных наук. – 2016. – С.150–158.
53. Цуркан М.В., Подходы к определению «Партисипаторного бюджетирования» // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. – 2016. – С.67–71.
54. Шугриан Е.С. Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – С. 23-25.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Анкета для опроса населения

1. Укажите Ваш возраст

- До 18 лет
- 18-30 лет
- 30-45 лет
- 45-60 лет
- 60 лет и больше

2. Укажите Ваш пол

- Мужской
- Женский

3. Являетесь ли Вы активным пользователем сети Интернет

- Да
- Нет

4. Знаете ли Вы о возможности граждан участвовать в бюджетном процессе местных органов власти?

- Да
- Нет
- Затрудняюсь ответить

В настоящее время все большее распространение приобретают практики инициативного бюджетирования, когда граждане имеют возможность предлагать свои проекты и после голосования реализовывать их за счет определенной доли местного бюджета. В Санкт-Петербурге такая практика реализуется в рамках проекта «Твой бюджет» и с ее помощью в 2017 году был благоустроен Камский сад (результат на картинке ниже), был создан пункт обогрева для бездомных в 2018 году и множество других социально значимых проектов, которые были выбраны на основе мнения населения

5. Слышали ли Вы о реализации данного проекта в Санкт-Петербурге?

- Да
- Нет

6. Как вы относитесь к такому механизму участия населения в распределении бюджетных средств?

- Строго отрицательно
- Отрицательно
- Трудно сказать
- Положительно
- Строго положительно

7. Считаете ли Вы эффективным такое участие населения в распределении части бюджетных средств

- Точно нет
- Скорее нет
- Трудно сказать
- Скорее да
- Точно да

8. В каких из нижеперечисленных практик в контексте бюджета Санкт-Петербурга или его района Вы принимали участие?

- Публичные слушания отчета об исполнении бюджета
- Участие в экспертной комиссии по оценке бюджета
- Был(а) инициатором проекта/ членом бюджетной комиссии в рамках проекта «Твой бюджет» (или другого проекта инициативного бюджетирования)
- Обращение к депутатам
- Участие в опросах
- Использование официальных сайтов финансовых органов и порталов с обратной связью
- Голосование за приоритетные проекты или направления бюджетных расходов
- Другое
- Ни в одной

9. В каком формате Вы принимали участие?

- Оффлайн
- Онлайн
- Оба варианта
- Не участвовал

10. На сколько вы удовлетворены опытом участия в данной(-ых) практиках?

- Совсем не удовлетворен
- Скорее не удовлетворен
- Трудно сказать
- Скорее удовлетворен
- Полностью удовлетворен

11. С какими проблемами Вы столкнулись во время участия?

12. Как Вы думаете, повышают ли данные практики:

| | Точно нет | Скорее нет | Трудно сказать | Скорее да | Точно да |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Доверие к власти со стороны населения? | <input type="radio"/> |
| Эффективность расходования бюджетных средств? | <input type="radio"/> |
| Качество принимаемых решений по бюджетным и другим вопросам? | <input type="radio"/> |
| Информированность органов власти и лучшее понимание интересов и потребностей населения? | <input type="radio"/> |

13. Как Вы думаете, почему граждане не участвуют в таких практиках?

14. Заинтересованы ли лично Вы в участии в таких практиках?

- Точно нет
- Скорее нет
- Трудно сказать
- Скорее да
- Точно да

15. Что бы могло стать для Вас мотивацией к участию в данных практиках?

- Большая осведомленность о возможных способах участия
- Лучшее понимание механизмов составления и распределения бюджета, бюджетных принципов
- Уверенность в значимости и результативности участия
- Личная проблема, которую можно решить с помощью данных механизмов
- Не заинтересован в участии
- Другое

16. Заинтересованы ли Вы в получении информации о бюджетном процессе и возможностях участия в нем через:

- Печатные издания
- Интернет-порталы и официальные сайты финансовых органов
- СМИ
- Официальные группы в социальных сетях
- Другое

17. Оцените вероятность Вашего участия в следующих практиках:

| | Точно не буду | Скорее не буду | Трудно сказать | Скорее буду | Точно буду |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Публичные слушания об исполнении бюджета | <input type="radio"/> |
| Личное обращение к местным депутатам | <input type="radio"/> |
| Онлайн-опросы по вопросам распределения бюджетных средств и приоритетных направлениях развития города/района | <input type="radio"/> |
| Голосование за приоритетные бюджетные направления/конкретные проекты | <input type="radio"/> |
| Разработка проекта в рамках инициативного бюджетирования (например, проект "Твой бюджет") | <input type="radio"/> |

Личное
софинансирование
конкретного
проекта



Приложение 2. Результаты фокус-группы с активистами и участниками проекта «Твой Бюджет»: Проблемы и предлагаемые решения для каждого этапа проекта «Твой Бюджет»

| Этап ИБ | Основные проблемы, возникающие на конкретном этапе | Предполагаемое решение | Вопросы для brainstorm |
|--|---|---|---|
| <p>Граждане участвуют в выдвижении проектов</p> <p>(1)</p> | <p>Граждане могут узнать о невозможности реализации проекта только на конечных этапах;</p> <p>Нехватка проектов, направленных на общественно-значимые цели;</p> <p>Большое количество участников из бюджетных учреждений и как следствие</p> <p>Преобладание проектов по ремонту и благоустройству над инновационными, нестандартными решениями</p> | <p>Диана: связываться с активистами МО и города и просить их распространять информацию через группы в соц.сетях, привлечение жителей к процессу разработки процедур ИБ, освещение ИБ на актуальных, креативных пространствах, распространение информации разными способами (реклама и др.)</p> <p>Николай: привлечение активистов, с которыми уже проводилась работа на соответствующем уровне, информирование об успешных итогах ИБ, проведение коворкингов по изучению аналогичных проектов в различных городах</p> <p>Екатерина:</p> <p>Полина: добровольное участие жителей, сбор жалоб и заявок на соответствующих порталах, участие профильных студентов в работе с администрацией в процессе ИБ</p> <p>Дарья: показывать на первоначальном этапе в понятной форме процесс участия в проектах ИБ, сферы реализации инициатив,</p> <p>Сергей: опрос граждан по существующим вопросам, возможным решениям, обучение жителей для вовлечения в процесс ИБ</p> | <p>Как мы могли бы привлечь жителей к участию в партисипаторном бюджетировании?</p> |

| | | |
|--|--|---|
| <p>Инициаторы не обладают всеми навыками как для комплексной разработки инициатив, так и для контроля за надлежащим исполнением работ по их реализации</p> | <p>Александр: Реализация проектов в соответствии с мнением жителей на общедоступных территориях. Выбирать для реализации места ценные для жителей.</p> <p>Необходимо достаточное финансирование и понятные правила, также должны быть четкие ограничения по территориям (только общедоступные)</p> <p>Использование всех каналов связи современные и устаревшие, обеспечить равные условия для участия жителей всех категорий.</p> | |
| | <p>Павел: организация процессов ИБ с ориентацией на всех граждан, а не на ограниченный круг лиц, для повышения заинтересованности у отдельных жителей</p> | |
| | <p>Диана:</p> | |
| | <p>Николай: наблюдение и изучение запросов граждан для соответствующего распределения бюджета</p> | <p>Как мы можем удовлетворить запросы населения на разные типы проектов: от инновационных до ремонтных?</p> |
| | <p>Екатерина:</p> | <p>Полина:</p> |

| | | | |
|--|--------------------------------------|---|--|
| | | <p>Дарья:</p> <p>Сергей: законодательное регулирование,</p> <p>Александр: создание отдельных категорий для различных проектов</p> <p>Павел:</p> <p>Диана: инициаторы подбирают команду для доработки и реализации своей инициативы</p> <p>Николай: лекции, опыт организаторов проекта</p> <p>Екатерина:</p> <p>Полина: изначально привлекать к проекту администрацию, юристов, бизнес, спонсоров</p> <p>Дарья:</p> <p>Сергей:</p> <p>Александр: гчп</p> <p>Павел:</p> | |
| | | | <p>Как сделать так, чтобы инициаторы проектов ПБ могли привлекать недостающие ресурсы (визуализация, расчет сметы, юридическая поддержка итп) на любом из этапов ПБ?</p> |
| <p>Граждане обсуждают предлагаемые инициативы</p> <p>(2)</p> | | <p>Диана:</p> <p>Николай: организация публичного обсуждения инициатив с помощью специалистов при наличии особых показаний</p> <p>Екатерина:</p> <p>Полина:</p> <p>Дарья:</p> <p>Сергей: поиск сторонников через разные платформы и соц.сети,</p> <p>Александр: презентация идет непосредственно от инициатора или инициативной группы</p> <p>Павел:</p> | <p>Как мы можем организовать презентации выдвинутых проектов и их обсуждение с жителями до голосования?</p> |
| <p>Граждане голосуют за</p> | <p>Нечестное голосование/сговоры</p> | <p>Диана:</p> | |

| | | | |
|---|--|--|--|
| <p>проекты</p> <p>(3)</p> | | <p>Николай: отдельное голосование для непопулярных инициатив</p> <p>Екатерина:</p> <p>Полина:</p> <p>Дарья:</p> <p>Сергей: решение вопроса о корректировке бюджета на уровне администрации по соотв. проектам</p> <p>Александр: проведение повторного очного голосования,</p> <p>Павел:</p> | <p>Как мы можем способствовать реализации общественно-значимых проектов, которые не победили в конкурсе?</p> |
| <p>Граждане принимают участие в реализации проекта</p> <p>(4)</p> | <p>Авторы поставлены в жесткие рамки;</p> <p>Инициаторы сталкиваются с проблемой “непрозрачности” процессов реализации, а также испытывают трудности в построении коммуникации с органами власти;</p> <p>Участники сталкиваются с большим количеством бюрократических процедур</p> <p>Ощущается нехватка юридической поддержки;</p> <p>Зачастую граждане вынуждены сами искать достоверную информацию о ходе реализации проекта, связываясь напрямую с</p> | <p>Диана:</p> <p>Николай: тщательная проработка проектно-сметной документации, при активности инициатор может находить информацию о ходе реализации</p> <p>Екатерина:</p> <p>Полина:</p> <p>Дарья:</p> <p>Сергей: необходимость соответствующих знаний у инициатора и его активность в ходе процесса</p> <p>Александр: учитывать авторский надзор в ТЗ</p> <p>Павел:</p> | <p>Как мы можем дать возможность инициатору проекта контролировать этап реализации?</p> |

| | | | |
|---|--|--|---|
| | различными комитетами и подрядчиками | | |
| Граждане оценивают результаты (5) | Проблема “ожидание-реальность”: некоторые проекты реализуются без согласования, граждане видят результат “по факту”; | Диана: наблюдение со стороны инициатора, жителей, организация сообществ с привлечением специалистов за отслеживанием хода работ | Как граждане могли бы воздействовать на органы власти, если реализованный проект не соответствует ожидаемому и утвержденному плану работ? |
| | | Николай: активность инициатора в ходе реализации | |
| | | Екатерина: | |
| | | Полина: | |
| | | Дарья: | |
| | | Сергей: работа с соответствующим комитетом/куратором, совместный контроль с командой, желание инициатора в успешном завершении проекта | |
| | | Александр: заинтересованность инициатора в правильности реализации проекта | |
| | | Павел: | |
| Диана: представление информации в кратком виде с приложением технической информации | | | |
| | | Николай: специалист по раскрытию технической информации из различных комитетов | |

| | | | |
|--|----------------------------------|------------|--|
| <p>Инициаторам техническая публикуемая соответствующими комитетами в рамках отчета</p> | <p>непонятна информация,</p> | Екатерина: | <p>Как можно преобразовать сложную отчетную информацию в понятный для инициаторов вид?</p> |
| | | Полина: | |
| | | Дарья: | |
| | | Сергей: | |
| | | Александр: | |
| | | Павел: | |

Приложение 3. Результаты опроса жителей Санкт-Петербурга

Оцените вероятность Вашего участия в следующих практиках : публичные слушания об исполнении бюджета

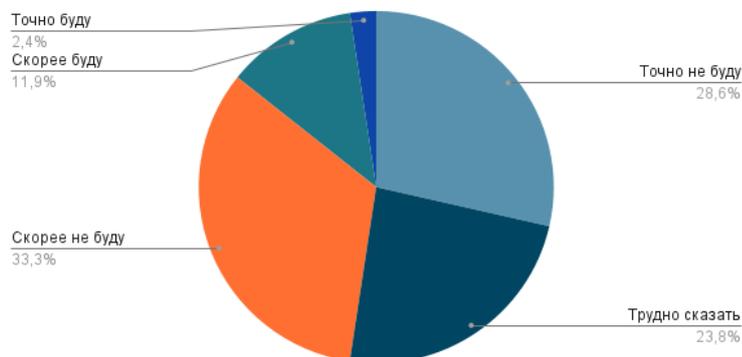


Рис. 1 Распределение ответов на вопрос о вероятности участия в публичных слушаниях об исполнении бюджета

Оцените вероятность Вашего участия в следующих практиках : личное обращение к местным депутатам

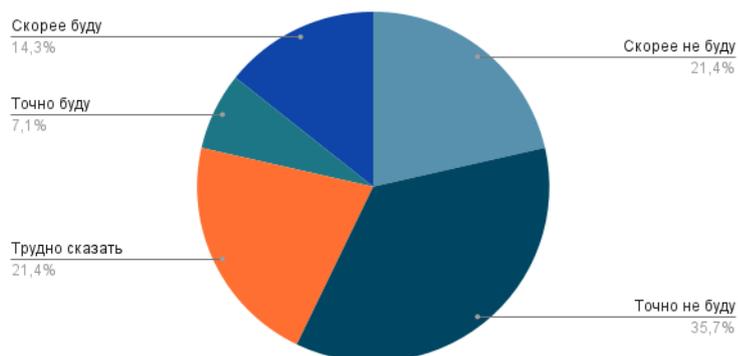


Рис. 2 Распределение ответов на вопрос о вероятности обращения к местным депутатам

Оцените вероятность Вашего участия в следующих практиках : онлайн-опросы по вопросам распределения бюджетных средств и приоритетных

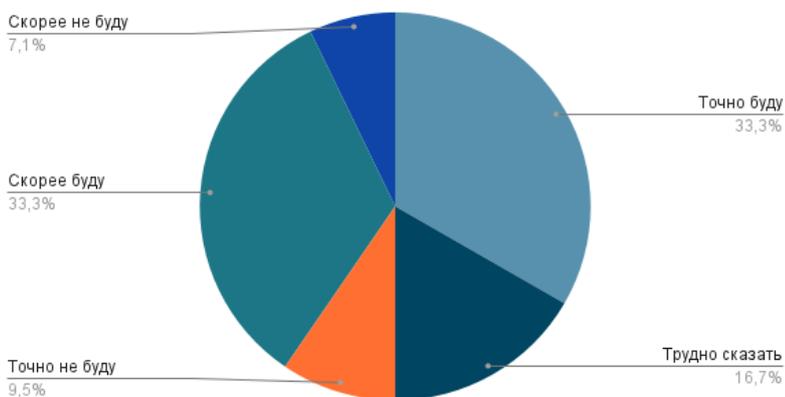


Рис. 3 Распределение ответов на вопрос о вероятности участия в онлайн-опросах

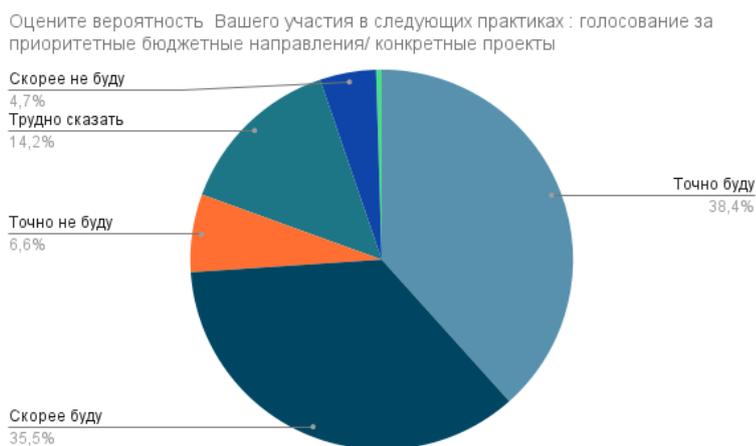


Рис. 4 Распределение ответов на вопрос о вероятности участия в голосовании за приоритетные направления



Рис. 5 Распределение ответов на вопрос о вероятности участия в разработке инициативного проекта

Оцените вероятность Вашего участия в следующих практиках : личное софинансирование конкретного проекта

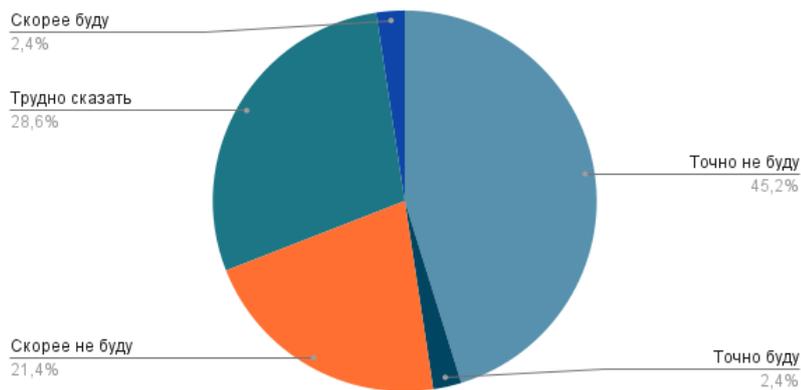


Рис. 6 Распределение ответов на вопрос о вероятности личного софинансирования

Как Вы думаете, повышают ли данные практики доверие к власти со стороны населения?

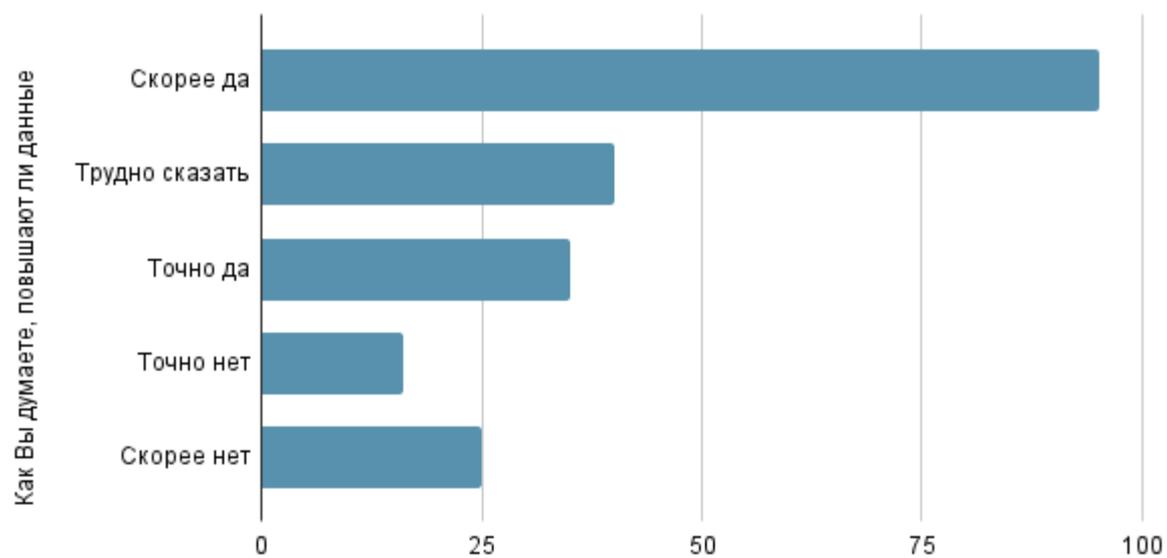


Рис. 7 Распределение ответов на вопрос о влиянии практик участия на повышение доверия со стороны населения

Как Вы думаете, повышают ли данные практики: эффективность расходования бюджетных средств?

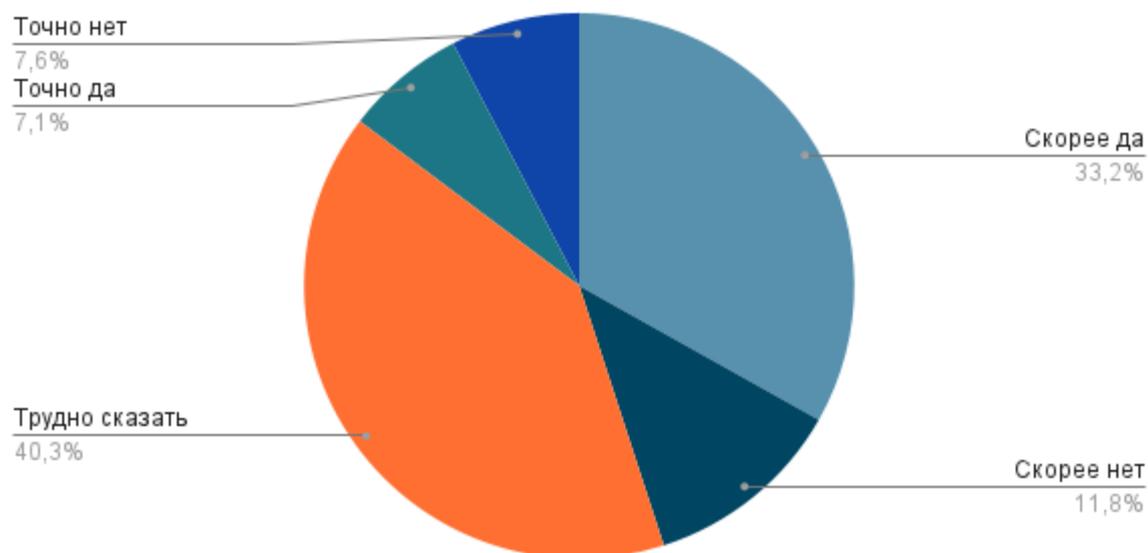


Рис. 8 Распределение ответов на вопрос о влиянии практик участия на эффективность расходования бюджетных средств

Как Вы думаете, повышают ли данные практики: качество принимаемых решений по бюджетным вопросам?

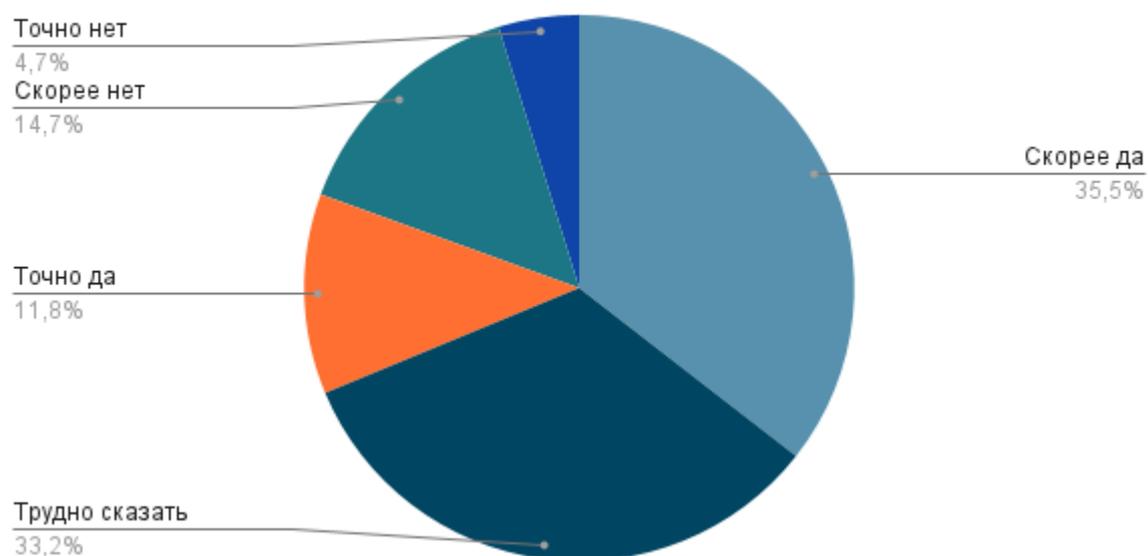


Рис. 9 Распределение ответов на вопрос о влиянии практик участия на качество принимаемых решений по бюджетным вопросам

Как Вы думаете, повышают ли данные практики информированность органов власти и лучшее понимание интересов и потребностей населения?

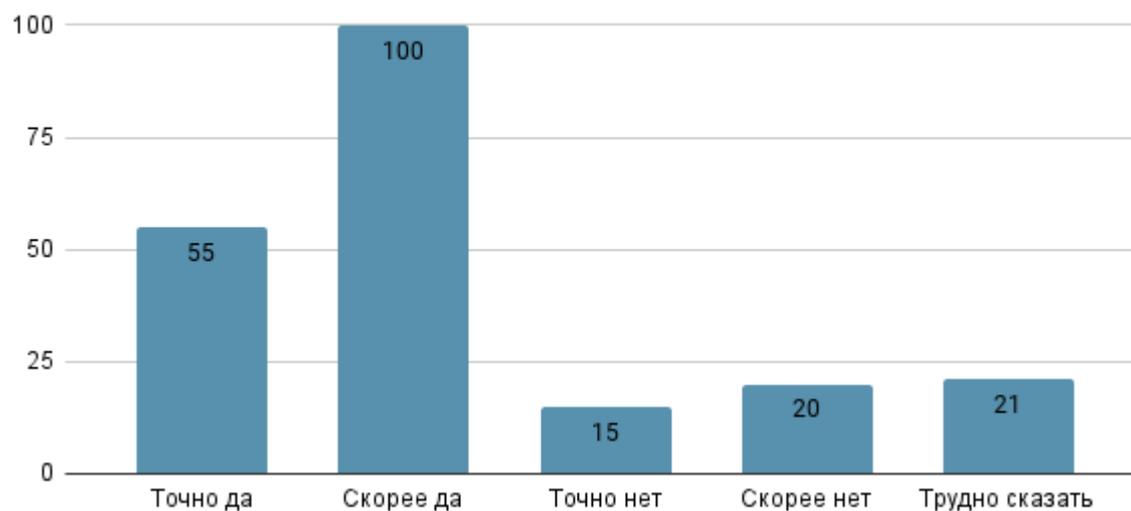


Рис. 10 Распределение ответов на вопрос о влиянии практик участия на информированность органов власти в части потребностей населения