

Доцент Барно Нурмухамедова
Ташкентский финансовый институт
К.э.н., доцент Маргарита Васюнина
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

АНАЛИЗ ВНЕДРЕНИЯ ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ КАК ИННОВАЦИОННОЙ ПРАКТИКИ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Аннотация. В статье освещены результаты изучения опыта зарубежных стран в сфере повышения бюджетной грамотности, обеспечения открытости бюджета и доступа граждан к бюджетной информации, а также участия и вовлечения граждан в бюджетный процесс. Авторами рассмотрены преимущества партисипаторного бюджетирования как передовой инновационной практики в сфере управления государственными финансами, приведен обзор нормативно-правовых актов, направленных на регулирование процессов внедрения принципов «открытого бюджета», сделан анализ предварительных результатов применения инициативного бюджетирования в Республике Узбекистан и разработаны рекомендации по совершенствованию процесса вовлечения граждан в бюджетный процесс.

Ключевые слова: партисипаторное бюджетирование, бюджетная грамотность, открытость бюджета, прозрачность бюджетного процесса, инициативное бюджетирование, бюджет для граждан, информационный портал «Открытый бюджет», гражданские инициативы.

Associate Prof. Barno Nurmukhamedova
Tashkent Institute of Finance
Associate Prof. Margarita Vasyunina
Financial University under the Government of the Russian Federation

ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF PARTICIPATORY BUDGETING AS AN INNOVATIVE PRACTICE IN THE SPHERE OF PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT

Abstract. The article highlights the results of studying the experience of foreign countries in the field of improving budget literacy, ensuring openness of the budget and citizens' access to budget information, as well as participation and involvement of citizens in the budget process. The authors considers the advantages of participatory budgeting as an advanced innovative practice in the field of public finance management, makes a review of legal acts aimed at regulating the processes of introducing the principles of an "open budget", analyses the preliminary results of the application of initiative budgeting in the Republic of Uzbekistan, and gives recommendations to improve the process of involving citizens in the budget process.

Keywords: participatory budgeting, budget literacy, openness of the budget, transparency of the budget process, initiative budgeting, budget for citizens, information portal «Open Budget», civil initiatives.

Введение

Огромное желание изучения сущности, необходимости и значения для национальных экономик такого механизма, как «партисипаторное бюджетирование», побудило нас написанию и публикации данного исследования. Его целью явилось изучение опыта как развитых, так и развивающихся стран в сфере бюджетной грамотности, открытости бюджета и доступа граждан к бюджетной информации, а также в области участия и вовлечения граждан в бюджетный процесс, рассмотрение преимуществ партисипаторного бюджетирования, как передовой инновационной практики в сфере управления государственными финансами, а также анализ первичных результатов применения инициативного бюджетирования в Республике Узбекистан и разработка рекомендаций по совершенствованию процесса вовлечения граждан в бюджетный процесс в увязке с мировыми Целями в области устойчивого развития.

Литературный обзор

Как отмечается в издании Рабочей группы по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета Бюджетного сообщества РЕМРАЛ («Взаимное обучение и обмен опытом в управлении государственными финансами»), *«партисипаторное бюджетирование» представляет собой «механизм или процесс, с помощью которого люди принимают решения о направлениях использования всех или части имеющихся государственных средств»* [1].

Партисипаторное бюджетирование означает принятие решений по множеству критериев (стоимость проекта, местонахождение объекта, охват участников, наличие средств на реализацию...). Техника отбора и механизм сортировки проектов сортирует проекты по ряду категориям. Голоса, которые решают судьбу проектов, позволяют определить идеальные и наихудшие варианты, и разработанные инструменты выбирают те проекты, которые наиболее близки к идеальным вариантам и наиболее далеки от наихудшего варианта [2].

Во многих исследованиях и рекомендациях партисипаторное бюджетирование называют еще и *инициативным бюджетированием*, (называемый также гражданским бюджетом), которое отличается от других форм участия граждан в бюджетном процессе в следующих отношениях:

– объектом инициативного бюджетирования является часть средств государственного бюджета, которая может составлять от 1 процента до 100 процентов;

– совещательный процесс участников (*deliberation*, англ.), представляющий собой подход к принятию решений, в котором не только эксперты и политики, но и простые граждане глубоко вовлекаются в решение проблем местного населения и принятие решений по вопросам общественной жизни [3];

– решение о направлениях использования части бюджетных средств принимается самими гражданами, вовлеченными в бюджетный процесс;

- реализация решений граждан осуществляется правительством или финансируется за счет государственных средств;
- граждане могут вести мониторинг государственных расходов;
- процессы инициативного бюджетирования не являются разовыми, а повторяются в течение нескольких лет, которые обычно разрабатываются так, чтобы быть более инклюзивными и доступными.

Методология исследования

В процессе осуществления научного исследования по данной проблематике были использованы такие методы научного познания, как наблюдение, индукция, дедукция, группировка, метод сравнительного анализа и прогнозирования.

Анализ и результаты

Мы привыкли читать и слышать о том, что наилучшие практики зарождаются, как правило, в самых развитых странах. В связи с этим, необходимо отметить, что практика партисипаторного бюджетирования (ПБ) впервые была внедрена в такой развивающейся стране, как Бразилия. Правила были созданы с нуля и зафиксированы в специально созданном городском *Regimento Interno* (Внутренний Устав). В соответствии с этим документом процент бюджетных средств, выделяемых на распределение через ПБ достигает 21%. Благодаря инициативам жителей города, доля государственных расходов на образование и здравоохранение выросла до 40% [4].

Практика ПБ быстро распространилась и в настоящее время применяется во многих странах мира на всех уровнях государственного управления, в том числе на уровне микрорайонов, городов, округов, регионов, а также на национальном (государственном) уровне. Согласно оценкам Всемирного атласа партисипаторного бюджетирования за 2019 год, в мире зафиксировано свыше 11 000 примеров практики ПБ [5].

Если же подойти к вопросу открытости бюджета с точки зрения европейских стран, на Западе, глубоко укоренилась идея о подотчетности правительства гражданам, которая исходит из предпосылки, что государство на основе общественного договора оказывает услуги населению. В данном контексте проводимые широкомасштабные бюджетные реформы были нацелены не только на сокращение государственных расходов, повышение их эффективности, но и на преобразование бюджетного процесса в формат, более понятный для граждан.

В конечном итоге в вопросе модернизации системы управления государственными финансами степень открытости бюджетного процесса имеет решающее значение, т. к. это оказывает прямое влияние на степень доверия населения правительству.

Интерес к проблеме повышения прозрачности бюджетного процесса в значительной степени поддерживается основными международными

финансовыми организациями, среди которых Международный валютный фонд (МВФ), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирный банк. Системные материалы, кодексы, руководства в рамках указанной проблематики, издаваемые по инициативе этих организаций, не носят обязательный характер, но следование предусмотренным в них принципам рассматривается международным сообществом как соблюдение стандартов лучшей практики. В состав основных международных документов входят: (1) Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ, (2) Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ, (3) Оптимальная практика по обеспечению прозрачности бюджета ОЭСР.

Основополагающим документом по вопросу обеспечения прозрачности в бюджетной сфере является Кодекс [6], который охватывает не только общие принципы открытости бюджетных процессов, но и содержит конкретные рекомендации по обеспечению доступности информации для общественности. Дальнейшие рекомендации по применению принципов, изложенных в Кодексе, а также примеры лучшей практики подробно изложены в специальном Руководстве по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. Информация об уровне прозрачности государственных финансов разных стран содержится в одном из модулей Докладов о соблюдении стандартов и кодексов (Country Reports on Fiscal Transparency) [7], включающих также данные мониторинга по другим 11 финансовым стандартам, признанным международным сообществом. Помимо вопросов прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, в них содержится информация о соблюдении стандартов в отношении бюджетных данных, прозрачности денежно-кредитной политики и т.д. Общая цель Докладов — выявление сильных и слабых сторон налогово-бюджетной сферы той или иной страны, разработка рекомендаций по укреплению ее финансовых институтов и повышению прозрачности бюджетного процесса.

В Российской Федерации первый эксперимент партисипаторного бюджетирования (В России ПБ называется «инициативным бюджетированием», а проекты ПБ – «инициативными проектами») был запущен в 2007 году в Ставропольском крае в рамках Программы поддержки местных инициатив Всемирного банка. К 2019 году в 69 из 85 российских регионов было реализовано 249 практик инициативного бюджетирования (ИБ) различного масштаба [8]. Этому стремительному продвижению практики способствовали следующие благоприятные факторы.

Во-первых, межрегиональная многосторонняя программа «Прозрачный бюджет», реализованная более чем в 15 российских регионах и на национальном уровне (с 1998 по 2010 год), способствовала повышению информированности заинтересованных сторон об эффективности общественного участия в бюджетном процессе. В число мероприятий программы «Прозрачный бюджет» входили обширная программа обучения

вопросам бюджетной грамотности, развитие потенциала в области программно-целевого бюджетирования, а также организация общественного участия в бюджетном процессе. Одной из первых в мире Россия провела Обзор прозрачности бюджета и общественного участия – в качестве пилотного проекта, предшествовавшего проведению Обзора открытости бюджета Международным бюджетным партнерством. В результате реализации программы «Прозрачный бюджет» были созданы основные предпосылки для запуска инициативного бюджетирования.

Во-вторых, в период с 2007 года по 2016 год в восьми российских регионах при поддержке региональных властей осуществлялась Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка. В рамках ППМИ, по меньшей мере, в четверти российских регионов было реализовано свыше 10 тыс. проектов ИБ, имеющих большую значимость для местного населения.

В-третьих, в 2015 году результатами ИБ заинтересовался Министерство финансов России и создал Центр инициативного бюджетирования (ЦИБ) при Научно-исследовательском финансовом институте Министерства финансов России. На ЦИБ была возложена задача координации развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации.

Успех ППМИ в России дал толчок развитию и тиражированию практики ИБ. В апреле 2016 года стартовал совместный проект Всемирного банка и МФ России «Развитие инициативного бюджетирования в России». В 2018 году практика ИБ нашла отражение в национальном документе стратегического планирования на среднесрочный период «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» (опубликован 29 сентября 2018 года). Один из целевых показателей, установленных в этом документе, предусматривает, что к 2024 году 50% субъектов Федерации должны разработать и утвердить региональные стратегии развития инициативного бюджетирования. Еще в одном важном национальном документе – Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах (утверждена Правительством Российской Федерации 31 января 2019 года) – также отмечается необходимость развития механизмов участия граждан (на основе ИБ) для поиска решений проблем в области социально-экономического развития, а также необходимость распространения региональных и муниципальных практик ИБ. В 2018 году деятельность по продвижению ИБ в России была включена в Государственную программу «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», одно из главных направлений которой называется «Реализация Программы развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации» и предусматривает создание нормативно-правовой базы ИБ; создание институциональной инфраструктуры для развития практики ИБ на региональном и муниципальном уровне; сопровождение, регулирование и

информационное обеспечение процесса развития ИБ; а также проведение мониторинга и оценки схем ИБ и развития практики ИБ.

Также, в 2020 году были внесены изменения в Бюджетный кодекс и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» с целью совершенствования регулирования вопросов совместного финансирования инициатив населения (практики ИБ). Изменения, внесенные в Бюджетный кодекс, включают следующее: каждому инициативному проекту присваивается уникальный код классификации бюджетных расходов; «инициативные платежи» (добровольные платежи граждан) исключаются из принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов и зачисляются в муниципальный бюджет как неналоговые доходы бюджета; Министерство финансов наделяется полномочиями по осуществлению методического обеспечения планирования и исполнения расходов бюджетов субъектов РФ на реализацию инициативных проектов. В настоящее время МФ России разрабатывает механизм ИБ для интеграции ряда программ национального уровня, оказывающих прямое воздействие на жизнь граждан [9].

Так как одной из целей данной статьи является изучение практики применения инициативного бюджетирования и анализ его первичных результатов в Республике Узбекистан, надо особо отметить, что Стратегия действий дальнейшего развития Узбекистана в 2017-2021 гг. и реализация широкомасштабных реформ в бюджетно-налоговой сфере кардинально изменили механизмы взаимодействия государственных органов власти и граждан. Важной предпосылкой нового взаимодействия является признание того факта, что диалог между органами государственной власти и гражданами представляет собой ценный инструмент укрепления доверия к власти, что может повысить вероятность оказания поддержки со стороны граждан усилий правительства по социально-экономическому развитию страны.

В период реализации Стратегии действий за последние годы Узбекистан пережил свою первую открытую бюджетную реформу. Так, в соответствии с Постановлением Президента Республики Узбекистан № ПП-3917 «О мерах по обеспечению открытости бюджетных данных и активного участия граждан в бюджетном процессе» от 22 августа 2018 года, с 2019 года разработан и был внедрен механизм участия граждан в распределении бюджетных средств, предусматривающий направление не менее 10 процентов дополнительных источников бюджетов районов (городов) на финансирование мероприятий, сформированных на основе общественного мнения. Также, начиная с 2020 года Государственный бюджет и бюджеты государственных целевых фондов утверждаются законом «О государственном бюджете» с детальной разбивкой информации, подготовленной в соответствии с передовыми международными стандартами.

В соответствии с данным Постановлением с 2020 года проекты Государственного бюджета и бюджетов государственных целевых фондов, основных направлений налоговой и бюджетной политики, а также отчеты об исполнении Государственного бюджета подлежат обязательному общественному обсуждению до их направления в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан, а также параллельно с проектами Государственного бюджета и бюджетов государственных целевых фондов и отчетами об их исполнении публикуется для общественного обсуждения информационное издание «Бюджет для граждан» [10], разрабатываемое Министерством финансов Республики Узбекистан.

«Бюджет для граждан» предоставляет сведения по проекту Государственного бюджета на соответствующий плановый год, в котором представляется информация о прогнозах макроэкономических показателей, которые заложены в основу соответствующего бюджета, прогнозируемых доходах и расходах Государственного бюджета, дефиците бюджета и состоянии государственного долга [11].

Также, заключения Счетной палаты Республики Узбекистан по проектам Государственного бюджета и бюджетов государственных целевых фондов, основных направлений налоговой и бюджетной политики, а также по результатам внешнего аудита и оценки ежегодных отчетов об исполнении Государственного бюджета и бюджетов государственных целевых фондов подлежат обязательному опубликованию [12]. Например, в Заключении Счетной Палаты Республики Узбекистан по проекту Закона Республики Узбекистан «О государственном бюджете Республики Узбекистан на 2022 год» и Бюджетному Посланию на 2022 год отмечается, что Законом предусмотрено в 2022 году во всех районах и городах республики 5 процентов утвержденных общих расходов соответствующих бюджетов направлять на финансирование мероприятий, сформированных на основе общественного мнения в соответствии с постановлением Президента Республики Узбекистан №ПП-5072 от 13 апреля 2021 года “О дополнительных мерах по обеспечению активного участия граждан в бюджетном процессе” [13].

В целях обеспечения открытости бюджетного процесса разработан и запущен информационный портал «Открытый бюджет», который содержит подробную информацию по исполнению государственного бюджета, его параметрам, составляющим и прогнозным показателям. Портал также предоставляет возможность гражданам самим определять направления для расходной части местных бюджетов.

Наряду с этим, на официальных страницах Министерства финансов на ежедневной и ежемесячной основе размещаются данные о доходной и расходной частях госбюджета, контрактах, заключенных в системе государственных закупок, а также отчёты о средствах, выделенных министерствам и ведомствам, выделяемых в рамках государственных социально-экономических программ.

Таблица 1

Объемы бюджетных расходов, направляемых на финансирование мероприятий, сформированных на основе общественного мнения [10] [13]

№	Наименование региона	5 процентов утвержденных общих расходов соответствующих бюджетов		
		2022 год (млрд. сум)	С мая 2021 года, на реализацию пилотного проекта	
			наименование районов (городов)	дополнительно выделенные средства (млрд. сум)
1.	Республика Каракалпакстан	99	Кегейлийский район	3,4
2.	Андижанская область	145	Асакинский район	10,1
3.	Бухарская область	91	Гиждуванский район	9,8
4.	Джизакская область	74	Дустликский район	3,0
5.	Кашкадарьинская область	142	Каршинский район	6,0
6.	Навоийская область	56	Хатырчинский район	7,7
7.	Наманганская область	133	Чустский район	8,2
8.	Самаркандская область	157	Булунгурский район	6,2
9.	Сурхандарьинская область	128	Алтынсайский район	7,2
10.	Сырдарьинская область	49	Хавастский район	3,8
11.	Ташкентская область	130	Куйичирчикский район	3,9
12.	Ферганская область	179	город Фергана	10,4
13.	Хорезмская область	93	Ханкинский район	6,5
14.	Город Ташкент	77	Учтепинский район	5,6
	Всего	1 553		92,7

В соответствии с Постановлением Президента Республики Узбекистан от 13 апреля 2021 года № ПП-5072 «О дополнительных мерах по обеспечению активного участия граждан в бюджетном процессе», в 2021 году началось поэтапное внедрение нового порядка, предусматривающий направление 5 процентов утвержденных общих расходов соответствующих бюджетов на финансирование мероприятий, сформированных на основе гражданских инициатив. В рамках данного пилотного проекта начиная с мая 2021 года в 14 районах (по одному району в каждом регионе) на проекты гражданских инициатив направлялись 5 % всех расходов соответствующих местных бюджетов, а также начиная с 1 июля 2021 года ранее предусмотренный размер средств в объеме 10 процентов сверхплановых бюджетных поступлений, направляемых на финансирование мероприятий, сформированных на основе общественного мнения, было решено повысить до 30 процентов.

Для реализации пилотного проекта местным бюджетам 14 пилотируемых районов (городов) дополнительно было выделено 92,7 млрд. сум за счет средств республиканского бюджета.

В соответствии с Законом Республики Узбекистан «О Государственном бюджете Республики Узбекистан на 2022 год», в нынешнем 2022 году на финансирование мероприятий, основанных на общественном мнении, будет выделено 1,5 трлн. сум в размере 5% всех предусмотренных расходов районных (городских) бюджетов [14]. Ожидается, что за счет этих средств будет решено более 3000 насущных вопросов, поднятых гражданами. На эти цели направляется также не менее 30% дополнительных средств местных бюджетов.

Таблица 2

Результаты голосования за проекты, выдвинутые гражданами за 2021 год [10]

№	Направления	проекты, выигравшие при голосовании		стоимость проектов	
		кол-во	удельный вес	сумма, млн. сум	удельный вес
1.	Ремонт и развитие материально-технической базы общеобразовательных школ	360	23	102716	26
2.	Ремонт внутренних дорог (тропуаров, путепроводов)	394	25	106628	27
3.	Улучшение питьевого водоснабжения и системы канализации	128	8	24143	6
4.	Ремонт объектов здравоохранения и развитие материально-технической базы	71	5	28275	7
5.	Ремонт и развитие материально-технической базы дошкольного образования	108	7	30995	8
6.	Ремонт и развитие материально-технической базы других учебных заведений	17	1	4463	1
7.	Ремонт спортивных сооружений и развитие материально-технической базы	25	2	7713	2
8.	Ремонт общественных объектов махалли	67	4	11882	3
9.	Другие мероприятия	401	25	79953	20
	Всего	1571	100	396768	100

Анализ состава мероприятий, сформированных на основе гражданских инициатив и структуры расходов на их реализацию позволяет ответить на вопрос «Что дает инициативное бюджетирование простым гражданам?». Можно коротко ответить, что с помощью ИБ расширяются возможности участия граждан в распределении части местных бюджетов на решение

волнующих их вопросов, таких как улучшение инфраструктуры, строительство аллей, детских или спортивных площадок, внутренних дорог, ремонт и оснащение школ и другое.

На портале «Открытый бюджет» граждане могут не только вносить предложения (проекты) по благоустройству территорий и решению других проблем, а также имеют право участвовать в голосовании по отбору самых лучших и нужных проектов.

Больше половины (53 %) стоимости проектов приходится на ремонт и развитие материально-технической базы общеобразовательных школ и ремонт внутренних дорог, которые являются самыми наболевшими вопросами и потребностями граждан. Другие направления также имеют социальную направленность и требуют безотлагательного решения как на уровне органов управления, так и в вопросах финансирования.

В 2022 году процессы инициативного бюджетирования предусмотрено проводить два раза в год, т.е. в феврале и июле текущего года. Граждане всех регионов могут беспрепятственно участвовать в процессах внесения своих предложений и участвовать в голосовании проектов Непосредственно через информационный портал «Открытый бюджет» (openbudget.uz).

Необходимо также отметить, что в целях решения в короткие сроки обоснованных и актуальных проблем, изложенных в обращениях, поступивших от граждан в процессе инициативного бюджетирования в 2021 году, Постановлением Президента Республики Узбекистан № ПП-5250 от 22 сентября 2021 года «О мерах по дальнейшему расширению финансирования мероприятий, сформированных на основе общественного мнения посредством Информационного портала «Открытый бюджет», выделено в 2021 году из республиканского бюджета дополнительно 57,9 млрд. сум – районам и городам, в Фонде гражданских инициатив которых сформировано менее 1 млрд. сум, а также дополнительно 59,5 млрд. сум – районам и городам, в которых через информационный портал «Открытый бюджет» поступило свыше 100 предложений.

Активизации процессов поэтапного внедрения и совершенствования инициативного бюджетирования свидетельствует тот факт, что Постановлением Кенгаша Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 26 января 2022 года № 306-IV «О внесении изменений и дополнений в Типовое Положение о порядке направления средств районных (городских) бюджетов на мероприятия, сформированные на основе общественного мнения», внесены ряд изменений и дополнений в установленный порядок участия населения в расходовании местных бюджетов». А именно: отменяется порядок участия в режиме «офлайн» граждан в инициативном бюджетном процессе; вводится возможность для лиц, не имеющих доступа к сети Интернет выдвигать свои предложения или проголосовать через «уголок инициаторов», организованный в махаллях и аулах; в целях обеспечения достоверного и качественного осуществления процесса отбора предложений, установлено, что предложения будут отсортированы в течение 10 дней со дня

их поступления; гражданам предоставляется возможность выдвигать предложение на выбранной территории на добровольной основе, независимо от места их проживания или прописки.

Но, несмотря на проводимые реформы в сфере обеспечения прозрачности бюджета, уровень понимания бюджетных вопросов остается все еще низким у населения в целом (об этом можно судить по комментариям пользователей в социальных сетях по внедрению инициативного бюджетирования), что негативно влияет на восприятие эффективности и качества бюджета страны и работы уполномоченных за эти реформы органов (в лице Министерства финансов). В результате, независимо от состояния финансирования различных проектов и отраслей, население остается недовольным состоянием социальной сферы (здравоохранением, образованием и т.д.), ставками налогообложения и другими аспектами. Гражданам не хватает инструментария для анализа или проверки деятельности государства. Кроме того, у граждан практически отсутствует опыт участия в бюджетном процессе, в том числе в осуществлении надзора за проектами, чтобы с помощью системы общественного контроля не допустить хищения средств.

Учитывая новые веяния в отношении взаимодействия правительства и граждан, власти также начали предпринимать попытки по вовлечению экспертного сообщества и других заинтересованных сторон в обсуждение и принятие бюджетных документов. Сама идея открытости и доступности бюджетной информации принимается все более широкими массами, во многом благодаря тому факту, что полномочия местных органов власти в сфере управления государственными финансами постепенно расширяются.

Выводы и предложения

Изучив теорию и практику партисипаторного бюджетирования, произведя обзор правительственных решений по обеспечению открытости бюджетных данных и доступности информации о государственных финансах, произведя поверхностный анализ (т.е. опираясь на общедоступные данные и открытые источники информации) реализации реформ по внедрению и адаптации инициативного бюджетирования к условиям нашей страны, можно сделать соответствующие выводы, отвечающие целям данного исследования.

Во-первых, при надлежащей реализации инициативного бюджетирования создаются возможности для получения ряда непосредственных и опосредованных выгод:

- повышение эффективности предоставления государственных услуг;
- повышение прозрачности и подотчетности;
- укрепление доверия граждан к власти и авторитета правительства;
- усиление сплоченности, понимания и доверия в местных сообществах между местным населением и органами власти и управления на местах;

- обеспечение соответствия социально-экономических приоритетов имеющимся ресурсам и бюджетам;
- повышение собираемости доходов бюджета;
- установление приоритетности потребностей граждан и в перспективе интеграция их в утвержденные планы государственных инвестиций;
- более справедливое распределение ресурсов в интересах самых уязвимых групп населения;
- уменьшение пространства для коррупции, сокращение неэффективного использования или расточительного расходования государственных средств;
- предоставление гражданам возможности реально участвовать в процессе принятия решений.

Во-вторых, на различных уровнях государственного управления могут существовать разные стимулы к продвижению ИБ. Центральные органы власти могут ставить во главу угла цели повышения прозрачности, подотчетности и эффективности использования централизованных средств, а местные органы власти могут стремиться добиться сплоченности местных сообществ, формирования понимания и доверия между местным населением и местными органами.

В третьих, местные органы власти, в свою очередь, могут руководствоваться стремлением обеспечить соответствие приоритетов имеющимся ресурсам и бюджетным ограничениям или желанием повысить собираемость доходов. В некоторых случаях стимулом для местных правительств могут служить трансферты и гранты на цели ИБ, перечисляемые из вышестоящих бюджетов.

Описанные выше положительные результаты будут получены отнюдь не мгновенно и вообще не гарантированы. Чтобы добиться успеха, необходимо уделить особое внимание ключевым критериям успешной реализации, рискам, связанным с реализацией, и стратегиям их снижения.

Для успешной реализации ПБ обязательно необходимы две важнейшие предпосылки: достаточная и неуклонная политическая воля и достаточный объем доступных финансовых ресурсов. «Более сильная поддержка со стороны правительства способствует усилению воздействия ПБ, существует прямая связь между объемом ресурсов, доступных для распределения через механизм ПБ, и его воздействием» [15].

Роль государства является решающей на каждом этапе – от определения приоритетов до исполнения решений. В большинстве случаев именно государство играет ведущую роль в организации программы ПБ. Ярким примером дальнейшего продвижения в Узбекистане механизмов ПБ и государственной поддержки инициативного бюджетирования служит принятие «Дорожной карты» по дальнейшему совершенствованию процесса инициативного бюджетирования [16], которой охвачены все рекомендации Рабочей группы бюджетного сообщества (БС) по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета PEMPAL, с корректировкой на

национальные условия нашей страны. «Дорожной картой» предусмотрены такие меры, как:

- совершенствование информационного портала «Открытый бюджет» с учетом результатов инициативного бюджетирования в районах и городах, отобранных в 2021 году в качестве эксперимента;

- разработка совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами методических указаний по внедрению новых практик инициативного бюджетирования с привлечением международных экспертов;

- внедрение порядка оценки деятельности органов государственной власти по уровню привлечения граждан к бюджетному процессу, а также эффективности и результативности реализации мероприятий инициативного бюджетирования;

- проведение мониторинга и оценки процессов выдвижения предложений и отбора мероприятий, сформированных на основе общественного мнения в регионах;

- широкое освещение в средствах массовой информации, а также на официальных веб-сайтах хокимиятов районов (городов) и информационном портале «Открытый бюджет» информации о ходе реализации мероприятий, сформированных на основе общественного мнения и финансируемых за счет средств соответствующих местных бюджетов и другие..

В заключение необходимо подчеркнуть следующие ключевые моменты:

Партисипаторное бюджетирование – не панацея для удовлетворения всех запросов граждан и не способ решения всех проблем в сфере государственного управления. При надлежащей реализации ПБ создает возможности для получения ряда прямых и косвенных выгод.

Партисипаторное бюджетирование, как правило, является более результативным, если оно отвечает ожиданиям граждан; если выделяется достаточно ресурсов для организации процесса и вложения средств в соответствии с обещаниями, данными гражданам; если ПБ не навязывают сверху, а, напротив, местные органы управления и граждане проявляют готовность к нему. Это подразумевает, что они осознают преимущества ПБ и хотят участвовать в этой многоэтапной процедуре, способны договариваться между собой (существуют достаточные стимулы к сотрудничеству), обладают базовыми знаниями о бюджетном процессе и получают полную и своевременную информацию о процедуре ПБ. Успешная реализация ПБ на государственном уровне может стимулировать местные органы к внедрению и поддержанию такой практики на местах.

Партисипаторному бюджетированию сопутствуют определенные факторы риска. Их следует оценить и принять меры по снижению риска до начала реализации проекта. Однако без политической поддержки реализация программ ПБ, если не будут приняты соответствующие нормативно-правовые акты, регламентирующие ПБ, скорее всего, окончится неудачей.

Готовность Министерств финансов и других заинтересованных органов государственного управления и возможность экспериментирования и продвижения ПБ в странах будет существенным фактором с точки зрения дальнейшего масштабирования и поддержания инициатив ПБ, обеспечения их высокого качества и законодательного закрепления практики ПБ.

Список использованной литературы

[1] «Общественное участие в бюджетной политике и бюджетном процессе. Создание и/или укрепление соответствующих механизмов в странах РЕМПАЛ»: Подготовлено Рабочей группой бюджетного сообщества (БС) по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета – Май 2020 г.

[2] Annick Laruelle, Voting to select projects in participatory budgeting, *European Journal of Operational Research*. Volume 288, Issue 2, 16 January 2021, Pages 598-604. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2020.05.063>

[3] OECD (2020) Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave. DOI: <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.

[4] Вагин В.В. Анализ российской и зарубежной практики вовлечения граждан в бюджетные инициативы. Центр инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Министерства Финансов Российской Федерации. <https://minfin.gov.ru>.

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

[6] Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (в ред. от апреля 2007 г.) / *International Monetary Fund* (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/coder.pdf>).

[7] Доклад о лучших практиках инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в 2019 году. Доклад Научно-исследовательского финансового института МФ Российской Федерации. МФ России (2020). https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0570_doklad_IB_2020_itog.pdf?fbclid=IwAR2h4pc2zEs7y5jg8SgQJ9

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

[9] Партисипаторное бюджетирование. Продукт знаний, разработанный Рабочей группой по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета Бюджетного сообщества РЕМПАЛ. Декабрь 2020 г. с. 26-28.

[10] Бюджет для граждан – 2022. Публикация «Бюджет для граждан» подготовлена в рамках реализации совместного проекта ПРООН и

Министерства финансов Республики Узбекистан «Финансирование устойчивого развития в Узбекистане». UNDP, 2021 (www.uz.undp.org)

[11] Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению открытости бюджетных данных и активного участия граждан в бюджетном процессе» № ПП-3917 от 22 августа 2018 года. (Национальная база данных законодательства, 24.08.2018 г., № 07/18/3917/1792)

[12] О заключении Счетной Палаты Республики Узбекистан по проекту Закона Республики Узбекистан «О Государственном бюджете Республики Узбекистан на 2022 год» и Бюджетному Посланию на 2022 год. <http://www.ach.gov.uz/ru/lists/view/176>

[13] Постановление Президента Республики Узбекистан от 13 апреля 2021 года № ПП-5072 «О дополнительных мерах по обеспечению активного участия граждан в бюджетном процессе». (Национальная база данных законодательства, 14.04.2021 г., № 07/21/5072/0329)

[14] Закон Республики Узбекистан от 30 декабря 2021 года № ЗРУ-742 «О Государственном бюджете Республики Узбекистан на 2022 год» (Национальная база данных законодательства, 30.12.2021 г., № 03/21/742/1229).

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

[16] Постановление Президента Республики Узбекистан от 22 сентября 2021 года № ПП-5250 «О мерах по дальнейшему расширению финансирования мероприятий, сформированных на основе общественного мнения посредством информационного портала «Открытый бюджет».
