

Инициативное бюджетирование в странах ЕАЭС: правовые основы и практический опыт¹

Болгов Р. В.

Санкт-Петербургский государственный университет, Университет ИТМО, Санкт-Петербург, Российская Федерация

e-mail: rbolgov@yandex.ru

ORCID: 0000-0002-4663-8072

РЕФЕРАТ

Цель. В статье определены общие черты и особенности политики и практического опыта инициативного бюджетирования пяти постсоветских стран — членов Евразийского экономического союза (Россия, Беларусь, Казахстан, Армения и Кыргызстан).

Задачи. Привлечена оценка текущей ситуации в этих странах международными организациями. Приводится обзор правовой базы по открытому бюджету и инициативному бюджетированию каждой анализируемой страны. Анализируются модели инициативного бюджетирования, специфичные для стран Евразийского экономического союза.

Методология. Прежде всего, мы анализируем законодательство и стратегические документы, а также ответственные органы. Во-вторых, мы приводим оценку практики стран ЕАЭС международными организациями. В-третьих, мы анализируем модели инициативного бюджетирования, специфичные для стран ЕАЭС. Наконец, делаем выводы по аналогичным проблемам в странах ЕАЭС.

Результаты. Было выявлено, что модель демократии сближения более характерна для России и Казахстана, многостороннее участие более или менее специфично для Кыргызстана и Армении, партиципаторная модернизация подходит для Беларуси. Более того, мы видим, что не существует модели инициативного бюджетирования, специфичной для всех стран ЕАЭС.

Выводы. Можно сделать вывод, что страны ЕАЭС существенно различаются в политике и практике инициативного бюджетирования, а также в рейтингах международных организаций. В то же время отмечается ряд общих моментов.

Ключевые слова: открытый бюджет, инициативное бюджетирование, Евразийский экономический союз, цифровая трансформация, Цифровая повестка ЕАЭС

Для цитирования: Болгов Р. В. Инициативное бюджетирование в странах ЕАЭС: правовые основы и практический опыт // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2024. Т. 18. № 4. С. 87–96

<https://doi.org/10.22394/2073-2929-2024-04-87-96>. EDN: UGYIZR

Participatory Budgeting in the EAEU Countries: Regulatory Framework and Practical Experience

Radomir V. Bolgov

St. Petersburg State University, ITMO University, Saint Petersburg, Russian Federation

e-mail: rbolgov@yandex.ru

ORCID: 0000-0002-4663-8072

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда и Санкт-Петербургского научного фонда № 23-18-20079 «Исследование социальной результативности электронного взаимодействия граждан и власти в Санкт-Петербурге на примере городских цифровых сервисов» (<https://rscf.ru/project/23-18-20079/>).

ABSTRACT

Aim. The article defines the common features and specifics of the policy and practical experience of participatory budgeting in five post-Soviet member countries of the Eurasian Economic Union (Russia, Belarus, Kazakhstan, Armenia and Kyrgyzstan).

Tasks. The assessment of the current situation in these countries by international organizations is used. The effectiveness of the legal framework for open budget and participatory budgeting in each analyzed country is revealed. Participatory budgeting models specific to the countries of the Eurasian Economic Union are analyzed.

Methods. First of all, we analyze the legislation and strategic documents, as well as the responsible bodies. Secondly, we provide an assessment of the practice of the EAEU countries by international organizations. Thirdly, we analyze the participatory budgeting models specific to the countries of the Eurasian Economic Union. Finally, we draw conclusions on similar problems in the EAEU countries.

Results. It was revealed that the model of convergence democracy is more typical for Russia and Kazakhstan, multilateral participation is more or less specific for Kyrgyzstan and Armenia, participatory modernization is suitable for Belarus. Moreover, we see that there is no model of participatory budgeting that is specific to all EAEU countries.

Conclusions. It can be concluded that the EAEU countries differ significantly in their participatory budgeting policies and practices, as well as in the ratings of international organizations. At the same time, a number of common points are noted.

Keywords: open budget, participatory budgeting, Eurasian Economic Union, digital transformation, Digital Agenda of the EAEU

For citation: Bolgov R. V. Participatory Budgeting in the EAEU Countries: Regulatory Framework and Practical Experience // Eurasian Integration: Economics, Law, Politics. 2024. V. 18. No. 4. P. 87–96. (In Russ.)

<https://doi.org/10.22394/2073-2929-2024-04-87-96>. EDN: UGYIZR

Введение

После распада Советского Союза страны, входившие в состав единой бюджетной системы СССР, провели ряд реформ бюджетной политики. Были заложены новые правовые основы, созданы новые институты. В этом смысле, несмотря на общее прошлое, опыт каждой из стран Евразийского экономического союза (ЕАЭС), а именно Армении, Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана и России, уникален.

Нам представляется важным раскрыть специфику и определить электронное участие как концепцию, которая может быть более операционализирована (по сравнению с концепцией электронной демократии, где существует множество интерпретаций), а также раскрыть важные аспекты функционирования современных политических систем. Инициативное бюджетирование (в англоязычной литературе часто используется термин «партиципаторное бюджетирование»/“participatory budgeting”) и открытый бюджет в этом контексте можно рассматривать как компоненты (инструменты) гражданского участия, которое в ряде случаев реализуется посредством электронного участия.

Методология и материалы исследования

В данной статье мы анализируем политику и практический опыт реализации проектов инициативного бюджетирования пяти стран — членов ЕАЭС (Россия, Беларусь, Казахстан, Армения и Кыргызстан). Во-первых, мы анализируем законодательство и стратегические документы, а также ответственные органы. Во-вторых, мы приводим оценку практики стран ЕАЭС международными организациями. В-третьих, мы анализируем модели инициативного бюджетирования, специфичные для стран Евразийского экономического союза.

Исследовательский вопрос следующий: имеются ли схожие черты и общие проблемы в практиках открытого бюджета и инициативного бюджетирования стран ЕАЭС?

Обзор литературы

«Передовая практика ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета» определяет прозрачность бюджета как “полное, своевременное и систематическое раскрытие финансовой информации”¹ (ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития).

Инициативное бюджетирование [12; 28] находится на пересечении электронного участия и открытого бюджета. В Индексе открытости бюджета, публикуемом Международным бюджетным партнерством, открытость бюджета включает в себя участие граждан в составлении бюджета, а также является первым этапом инициативного бюджетирования, аналогично тому, как открытость информации о государстве онлайн является первым шагом электронного участия, в соответствии с подходом, принятым ООН при составлении обзора электронного правительства.

Существует несколько подходов к концепции инициативного бюджетирования. В первом подходе инициативное бюджетирование представляет собой процесс демократического обсуждения и принятия решений, а также тип демократии участия, при которой граждане решают, как распределить часть муниципального/национального бюджета. Второй подход — инициативное бюджетирование — это распределение части муниципального бюджета комиссией, состоящей из граждан.

В настоящее время существует довольно много научных работ по открытому бюджету и инициативному бюджетированию. Эти исследования были сосредоточены на передовом опыте и наиболее успешных примерах, особенно в Латинской Америке и Европе. Исследования открытого бюджета можно разделить на несколько групп: одни авторы изучают политические и правовые аспекты прозрачности и открытости бюджета [15; 32]; другие разрабатывают методики оценки открытости бюджета [29]; третьи анализируют, насколько эффективно применяются методики открытого бюджета (например, в здравоохранении) [9; 16]. Кроме того, можно выделить ряд исследований национальных кейсов [16]; сравнительные исследования [29].

В России серьезное изучение данной тематики началась всего 5–10 лет назад. Исследования сосредоточены на технических аспектах обеспечения открытости бюджета [26], институциональных и правовых основах [31], на изучении российского опыта на национальном [Там же], региональном и муниципальном уровнях [17]. Проводятся сравнительные исследования российского опыта с зарубежным [30].

Кроме того, довольно много работ посвящены эффектам инициативного бюджетирования и открытого бюджета (табл. 1).

Обзор политики и практического опыта инициативного бюджетирования в странах ЕАЭС

Анализ политики и практического опыта стран ЕАЭС сопровождается обобщением и структурированием данных, представленных в табл. 2 (стр. 93).

Беларусь

По данным Обзора открытости бюджета, составленного Международным бюджетным партнерством (МБП) в 2015 г., Беларусь вошла в категорию «стран, предоставляющих общественности недостаточную бюджетную информацию». С 2017 г. Беларусь не представлена в данном обзоре. Пилотное исследование МБП утверждало, что еще многое предстоит сделать, чтобы Беларусь могла соответствовать международным стандартам в контексте такой практики, а также практики в соседних странах Восточной Европы. Положительным моментом было то, что Беларусь разрабатывает и публикует пять из восьми ключевых документов, оцениваемых МБП. Комитет государственного контроля (КГК) предоставляет ряд возможностей, но весьма ограниченных. Например, поддерживает механизмы, которые

¹ OECD Budget Practices and Procedures Survey, 2008 [Электронный ресурс]. URL: <http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx> (дата обращения: 01.11.2024).

позволяют широкой общественности предлагать темы для внесения в план бюджета. Граждане могут обратиться в КГК через сайт, «горячую линию» или лично. Сообщается, что благодаря этим фондам КГК принимает жалобы и предложения от общественности. Однако КГК «не внедрил юридически открытые, эффективные механизмы участия». Кроме того, КГК не проинформировал общественность о методологии, использованной при проверке.

Таблица 1

Исследования эффектов открытого бюджета и инициативного бюджетирования
Table 1. Studies of the open budget and participatory budgeting effects

Эффект	Открытый бюджет	Инициативное бюджетирование
Экономия бюджета	Уильямс А. А. (2014) [33]	Ходачек И., Тимошенко К. (2018) [19]
Уровень социальных расходов	Хаграм С. и др. (2012) [18]	Кэмпбелл М. и др. (2018) [8]
Повышение эффективности государственных программ и институтов	Андреула Н. и др. (2009) [2]	Бойерманн Д. В., Амелина М. (2018) [5], Дэвидсон М. (2018) [10]
Уровень доверия к власти	—	Шерер С., Виммер М. (2012) [28]
Уровень демократии	Концептуальные основы ODDC (2013 г.) ¹	Фрис Д., Портен-Чи П. (2018) [13], Лухманн Л. (2017) [23]
Уровень преступности	Болгов Р. и др. (2016) [6]	Сагин К. (2018) [27]
Уровень коррупции	Берто Дж. и др. (2010) [4], Колстад И., Вийг А. (2009) [20], Бастида Ф., Бенито Б. (2007) [3],	Демедик П., Солли Р., Адольфссон П. (2012) [11]
Уровень финансового мошенничества	Болгов Р. и др. (2016) [6]	Сагин К. (2018) [27]
Кредитный рейтинг страны	Хаграм С. и др. (2012) [18]	—
Уровень инвестиционной активности	Хаграм С. и др. (2012) [18]	—
Уровень инфляции, котировки акций, курсы валют	Концептуальные основы ODDC (2013) ²	—

Источник: составлено автором

В обзоре отмечались недостаточные возможности для участия общественности в бюджетном процессе в Беларуси. Отраслевые министерства и Минфин внедрили лишь небольшую часть механизмов обратной связи (в частности, «горячие линии»). Таким образом, по оценке МБП, эти механизмы участия не являются институционализированными, открытыми и эффективными. Одним из инструментов вовлечения общественности в бюджетный процесс в Беларуси могли бы стать общественные консультативные советы (ОКС), которые в обязательном порядке создаются на базе государственных органов. Однако этот механизм взаимодействия работает только для представителей бизнес-сообщества³.

Кыргызстан

В Кыргызстане была утверждена стратегия по обеспечению информацией и практика регулярной публикации бюджетных документов. Активизировалось сотрудничество с организациями гражданского общества по бюджетным вопросам. Утверждена Методика формирования гражданского бюджета. Введена практика проведения общественных обсуждений проекта бюджета исполнительной власти и проведения общественных бюджетных слушаний в парламенте. На сайте Минфина и портале «Госзакупки» создана возможность направлять обращения граждан по вопросам, связанным с государственными финансами.

Особенностью является активное вовлечение неправительственных организаций (НПО) и фондов (в том числе зарубежных) в инициативное бюджетирование. «Фонд Евразия Центральной Азии» при финансовой поддержке Нидерландов в рамках проекта «Гражданственность и прозрачность в бюджетировании» проводит тренинги для сотрудников муниципалитетов городов Токмак и Ноокат. С 2017 г. в Кыргызстане вступил в силу новый Бюджетный кодекс, согласно которому органы местного самоуправления

¹ Researching the emerging impacts of open data. ODDC conceptual framework. ODDC Working Papers, 2013. 34 p. [Электронный ресурс]. URL: <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/server/api/core/bitstreams/f4f12b6c-9c26-4586-93d2-2e54e35a73b2/content> (дата обращения: 17.10.2024).

² Там же.

³ Budget Transparency and Citizen Participation in Belarus: Pilot Open Budget Survey, 2017 [Электронный ресурс]. URL: https://dev.sympa-by.eu/picture/library/obs_report_final_rus_0.pdf (дата обращения: 17.10.2024).

обязаны разрабатывать бюджет в программном формате. Данный проект призван помочь органам местного самоуправления в реализации Бюджетного кодекса по подготовке бюджета в программном формате. Такой формат бюджета позволяет гражданам отслеживать эффективность работы мэрии и муниципальных предприятий и принимать активное участие в определении приоритетов. В ходе работы появился новый элемент — обмен опытом между городами.

Армения

По данным Партнерства «Открытое правительство», Армения отвечает начальным требованиям финансовой прозрачности, то есть наличие общедоступных, полных и в целом надежных ключевых бюджетных документов. Дана рекомендация повысить участие общественности в процессе разработки бюджета и расширить обязательства, ориентированные на прозрачность государственных расходов.

Согласно Global Integrity Report, стенограммы всех заседаний доступны на сайте Национального собрания. Формально граждане могут участвовать в слушаниях по госбюджету. На самом деле они могут направлять свои замечания и предложения постоянным комиссиям и общаться с депутатами через сеть НПО.

Согласно МБП, участие граждан и гражданского общества в процессе формирования государственного бюджета слабое. Законом о государственном бюджете не предусмотрены конкретные механизмы привлечения заинтересованных сторон к составлению бюджета. Однако такие механизмы предусмотрены в законе о местном самоуправлении.

Закон о местном самоуправлении предусматривает механизмы участия общественности. Ст. 84 закона гласит, что глава муниципалитета должен обеспечить участие членов муниципалитета в формировании годового бюджета, а также обеспечить создание при главе муниципалитета совещательного органа, состоящего из жителей, экспертов и других заинтересованных сторон.

Общественная организация «Гражданский молодежный центр», базирующаяся в Гюмри, 01.11.2016 представила ряд предложений для включения в пятилетний план развития Гюмри, а также в городской бюджет Гюмри. Тринадцать предложений были включены в окончательный план. Предложения включали освещение города, установку новых контейнеров для мусора на улицах и строительство новых автобусных остановок в городе.

Казахстан

В 2008 г. была принята новая редакция Бюджетного кодекса. За последние годы Казахстан добился улучшения прозрачности бюджета и вовлечения граждан, например, за счет внедрения онлайн-портала «Открытые бюджеты» и создания общественных советов.

Закон о доступе к информации был принят в ноябре 2015 г. и устанавливает права граждан на доступ к государственной информации. Однако, по данным ОЭСР, на практике заинтересованные граждане сообщают о трудностях с доступом к информации о государственных расходах.

Местные исполнительные органы в Казахстане приступили к внедрению инициативного бюджетирования. Например, в Павлодарской области ввели самостоятельные бюджеты в 126 сельских округах. В целях последовательного усиления самостоятельности глав сельских администраций при решении актуальных вопросов местного значения в 32 населенных пунктах области с численностью населения более 2 тыс. чел. 01.01.2018 утверждены самостоятельные бюджеты. В целях обеспечения финансовой независимости органами местного самоуправления семь видов налоговых и других неналоговых доходов перечислены в сельский бюджет для финансирования расходов в сфере образования, социальной помощи, жилищно-коммунального хозяйства, культуры, физкультурно-оздоровительной и оздоровительной деятельности, строительства, ремонта и содержания дорог и др.

Россия

В России в данной сфере основным ответственным органом является Министерство финансов.

Одним из первых шагов стала подготовка и публикация «Путеводителя по российскому бюджету» за 2006 г. В 2011 г. Минфин России разработал концепцию национальной интегрированной информационной системы управления государственными финансами «Электронный бюджет».

Также стоит отметить запуск в рамках Открытого Правительства Российской Федерации портала «Открытый бюджет» (budget.open.gov.ru).

Что касается инициативного бюджетирования, оно включено в ключевой документ стратегического планирования «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 года». Наблюдается рост числа практик ИБ на региональном и местном уровне. В ряде регионов России приняты региональные законы о развитии инициативного бюджетирования (в частности, Московская, Кемеровская области). В ряде регионов федеральные субсидии интегрированы в региональные программы поддержки участия граждан (Башкортостан). Более того, некоторые региональные субсидии интегрированы в проекты местных инициатив. Положительные результаты достигнуты в разработке бренда региональных практик ИБ, которые становятся все более узнаваемыми, например, «Твой бюджет» (Санкт-Петербург).

Исследование О. Филатовой и ее коллег [14], посвященное порталам открытых данных ЕАЭС, показало, что страны можно условно разделить на следующие группы:

- 1) «продвинутые», имеющие активный портал с более чем 1000 наборами данных и инструментами для создания мобильных приложений и настройки онлайн-сервисов;
- 2) «новички», у которых есть активный портал с ограниченным количеством наборов данных, но ведется работа над большим количеством контента;
- 3) «отсутствующие», у которых вообще нет портала.

В результате исследования установлено, что Российскую Федерацию и Республику Казахстан можно отнести в передовую группу стран ЕАЭС. Беларусь можно отнести к новичкам. Армения и Республика Кыргызстан относятся к третьей группе по уровню использования открытых данных. Авторы приходят к выводу, что ни одна страна ЕАЭС не соответствует более высоким стандартам. Кроме того, «для публикации открытых данных необходимы сложные технологические платформы. Высокая стоимость связана как с приобретением таких решений, так и с их разработкой для отдельных госорганов» [14].

Модели инициативного бюджетирования

Т. Линдгрэн и его коллеги проанализировали тексты политических документов (стратегий, государственных программ и т. д.). Они пришли к выводу, что открытое правительство в России и Казахстане фокусируется на раскрытии информации и отчетности, но в меньшей степени на участии граждан в обсуждении раскрываемой информации и предложениях изменений [22]. Интересно, что исследование, проведенное тремя годами ранее [7], пришло к выводу, что, наоборот, при внедрении открытого правительства в России основное внимание уделялось не столько раскрытию данных, сколько участию граждан. Очевидно, что за три года ситуация могла кардинально измениться, как и международные приоритеты России в этой сфере, что совпало с отказом от вступления в Партнерство «Открытое правительство» в 2013 г.

На основе анализа мировой практики Дж. Аллегретти и его коллеги [1] выделяют шесть моделей инициативного бюджетирования (ИБ): «партиципаторная демократия, демократия сближения, партиципаторная модернизация, многостороннее участие, неокорпоративизм и развитие сообщества» [1]. Модели основаны на шести критериях: «социально-политический контекст; идеология и политические цели; правила и процедуры участия; динамика коллективных действий (вес гражданского общества, существование движений на низовом уровне и т. д.); взаимосвязь между обычной политикой и процессами участия; а также сильные и слабые стороны и цели каждого совместного опыта» [Там же]. В соответствии с этой классификацией модель демократии сближения более характерна для России и Казахстана, многостороннее участие более или менее специфично для Кыргызстана и Армении, партиципаторная модернизация подходит для Беларуси.

Модель демократии сближения обычно присутствует в странах, где полномочия местных властей минимальны в рамках централизованного управления. Многие проекты чаще всего иницируются «сверху». Ее слабостью является существенный уровень волонтаризма, с которым наделенные полномочиями лица слушают (или выбирают) предложения граждан. В большинстве случаев демократия сближения основана на неформальных правилах.

Таблица 2

Оценка международными организациями практики открытого бюджета и инициативного бюджетирования в странах ЕАЭС

Table 2. Assessment by international organizations of open budget and participatory budgeting in the EAEU countries

Страна	Глобальное исследование ООН по электронному правительству, 2022 г., место в рейтинге/значение индекса		
Россия	42 / 0,8162		
Казахстан	28 / 0,8628		
Беларусь	58 / 0,7580		
Армения	64 / 0,7364		
Кыргызстан	81 / 0,6977		
	Инициативное бюджетирование		
	ОЭСР: политические рекомендации о том, как ключевые заинтересованные стороны могут способствовать успешному совместному бюджетированию	Исследование открытости бюджета, МБП, 2023 (уровень участия граждан в составлении бюджета)	Глобальный отчет о добросовестности, Бюджетные процессы, Индикатор 41 «Могут ли граждане получить доступ к национальному бюджетному процессу?»
Россия	2008: Нет информации об инициативном бюджетировании	33 балла из 100. Рекомендации: 1. Создать пилотные механизмы для привлечения общественности. 2. Расширить механизмы для привлечения гражданского общества. 3. Создать механизмы обратной связи	Граждане могут внести свой вклад в слушания только в том случае, если законодательный орган разрешит им участвовать. Совет Федерации проводит парламентские слушания в рамках круглых столов и других форумов. Уровень участия местных НКО очень низок
Казахстан	2018: Рекомендация консультироваться с гражданами, чтобы определить ключевые области, представляющие интерес с точки зрения раскрытия информации, и улучшить активное раскрытие информации в этих областях	11 баллов из 100. Рекомендации: 1. Создать пилотные механизмы для привлечения общественности. 2. Расширить механизмы для привлечения гражданского общества. 3. Активно взаимодействовать с уязвимыми и недостаточно представленными сообществами	—
Беларусь	—	2015: Возможностей для участия общественности в составлении бюджета мало	Переговоры по бюджету закрыты для общественности. Это может быть формальный, прозрачный процесс, но большинство реальных дискуссий и дебатов происходит в других, закрытых условиях
Армения	—	11 баллов из 100. Рекомендации: 1. Создать пилотные механизмы для привлечения общественности. 2. Расширить механизмы для привлечения гражданского общества	Процесс дебатов прозрачен
Кыргызстан	—	35 баллов из 100. Рекомендации: 1. Создать пилотные механизмы для привлечения общественности. 2. Активно взаимодействовать с уязвимыми и недостаточно представленными сообществами	Государственный бюджет был утвержден в спешке, что не позволило должным образом участвовать в общественных слушаниях. Слушания по бюджету в основном поддерживаются международными организациями на муниципальном уровне
Открытый бюджет			
Страна	МБП, 2023 г.	Инвентаризация открытых данных, ODIN (Open Data Watch) 2022, рейтинг/оценка Категория Государственные финансы	
Россия	66 из 100 баллов, категория «страны, предоставляющие достаточную бюджетную информацию»	57 из 195 / 62 61	
Казахстан	63 из 100 баллов, категория «страны, предоставляющие достаточную бюджетную информацию»	51 из 195 / 63 67	
Беларусь	—	47 из 195 / 65 56	
Армения	60 из 100 баллов, категория «страны, которые не предоставляют достаточно бюджетной информации»	68 из 195 / 58 72	
Кыргызстан	61 из 100 баллов, категория «страны, предоставляющие достаточную бюджетную информацию»	92 из 195 / 51 56	

Источник: составлено автором

Согласно модели многостороннего участия, в ИБ участвуют не только граждане, но и бизнес, НПО и местные органы власти. Хотя процедуры участия могут влиять на процесс принятия решений, они реализуются «сверху вниз».

ИБ, относящееся к модели партиципаторной модернизации, как правило, иницируется «сверху», менее партийно-ориентировано и практически не выходит за рамки консультативного значения. В то же время существуют и другие модели ИБ, в частности, в работе С. Миллера и его коллег [25].

В отчете Hewlett Foundation по ИБ¹ модели разработаны в соответствии с этапами бюджетного процесса (ежегодное планирование и управление, информационно-просветительская деятельность и гражданское участие, разработка и анализ проекта, выбор проекта, реализация проекта), а также политическая структура, потенциал государства, территориальный уровень инициатив ИБ, принятие решений и ресурсы, выделяемые правительством. За основу мы возьмем модели Дж. Аллегретти и его коллег [1]. В табл. 3 мы отмечаем «+» те модели, которые более или менее соответствуют практикам ИБ в той или иной стране.

Таблица 3

Модели инициативного бюджетирования в ЕАЭС

Table 3. Models of participatory budgeting in the EAEU

Модель совместного бюджетирования	Россия	Казахстан	Беларусь	Армения	Кыргызстан
Партиципаторная демократия	–	–	–	–	–
Демократия сближения	+	+	–	–	–
Партиципаторная модернизация	–	–	+	+	+
Многостороннее участие	–	–	+	+	+
Неокорпоративизм	–	–	–	–	–
Развитие сообщества	–	–	–	–	–

Источник: составлено автором

Мы видим, что только три модели из шести подходят для стран ЕАЭС. Это связано со спецификой постсоветского общества, где в силу особенностей политической культуры и других причин существуют сильные тенденции централизации. Более того, мы видим, что не существует модели ИБ, специфичной для всех стран ЕАЭС.

Закключение

Раскрытие бюджетной информации на национальном, региональном и муниципальном уровне может иметь следующие последствия. Во-первых, граждане и частный сектор могут анализировать открытые бюджетные данные, а за этим следуют кампании по изменению бюджета, т. е. раскрытие бюджетных данных меняет бюджет. Во-вторых, раскрытие бюджетных данных может привести к снижению коррупции. В-третьих, открытый бюджет помогает увидеть, какие бюджетные программы не реализуются. В-четвертых, открытость бюджета влияет на кредитные рейтинги стран и инвестиционную привлекательность. Мировой опыт это подтверждает, но в ЕАЭС такая оценка пока не проводилась.

Переход от раскрытия данных к участию граждан в составлении бюджета приводит к тем же эффектам, а кроме того, влияет на уровень доверия к власти (исследования показывают, что не обязательно в сторону повышения).

Можно сделать вывод, что страны ЕАЭС существенно различаются в политике и практике ИБ, а также в рейтингах международных организаций.

В качестве общих моментов можно отметить разнообразие проектов открытого бюджета (не только в виде единых бюджетных порталов и их региональных сегментов), низкий уровень осведомленности

¹ Co-Designing the Future of the Participatory Budgeting Movement. 2019. Hewlett Foundation [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oidp.net/docs/repo/doc584.pdf> (дата обращения: 15.10.2024).

граждан о проектах ИБ¹. Влияние граждан на бюджетный процесс должно осуществляться не только через общественные слушания по бюджету.

Данные МБП показывают, что большинство стран мира не демонстрируют хороших результатов с точки зрения участия граждан в составлении бюджета. Проблемы, связанные с ИБ, не специфичны только для стран ЕАЭС. Общий средний результат оценки участия в Обзоре открытости бюджета МБП 2023 г. составляет 15 баллов из 100. Ни одна страна не получила оценку выше 65 баллов. Лучший результат из стран ЕАЭС продемонстрировал Кыргызстан. Можно отметить, что низкий уровень участия общественности в составлении бюджета характерен для многих стран бывшего Советского Союза.

References

1. *Allegretti G., Roche A., Sintomer Y., Herzberg C.* Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting // *Journal of Public Deliberation*. 2012, Vol. 8. No. 2. DOI: 10.16997/jdd.141
2. *Andreula N., Chong A., Guillen J.* Institutional Quality and Fiscal Transparency. IDB Working Paper Series (IDB-WP-125). Washington, DC, 2009. 29 p.
3. *Bastida F., Benito B.* Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison // *Public Administration*. 2007. No. 85 (3). P. 667–716. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2007.00664.x
4. *Bertot J. C., Jaeger P. T., Grimes J. M.* Using ICTs to Create a Culture of Transparency: E-government and Social Media as Openness and Anti-corruption Tools for Societies // *Government Information Quarterly*. 2010. No. 27. P. 264–271. DOI: 10.1016/j.giq.2010.03.001
5. *Beuermann D., Amelina M.* Does Participatory Budgeting Improve Decentralized Public Service Delivery? Experimental Evidence from Rural Russia // *Economics of Governance*. 2018. Vol. 19. No. 4. P. 339–379. DOI: 10.1007/s10101-018-0214-3
6. *Bolgov R., Ermolina M., Vasilyeva N.* Open Budget Effects for Urban Development: Russia's Cases // *ACM International Conference Proceeding Series*. 2016. 3rd International Conference on Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia, EGOSE 2016. P. 184–188.
7. *Bunkov A., Bolgov R., Chugunov A.* Web 2.0 in Russian Open Government // *Proceedings of the International Conference for E-Democracy and Open Government (CeDEM13)*. 2013. P. 173–183.
8. *Campbell M., Escobar O., Fenton C., Craig P.* The Impact of Participatory Budgeting on Health and Wellbeing: A Scoping Review of Evaluations // *BMC Public Health*. 2018. Vol. 18. No. 1. P. 822. DOI: 10.1186/s12889-018-5735-8
9. *Cohen N.* The Power of Expertise? Politician-Bureaucrat Interactions, National Budget Transparency and the Israeli Health Care Policy // *Policy Studies*. 2013. Vol. 34. No. 5–6. P. 638–654. DOI: 10.1080/01442872.2013.804174
10. *Davidson M.* Participatory Budgeting, Austerity and Institutions of Democracy: The Case of Vallejo, California // *City*. 2018. Vol. 22. No. 4. P. 551–567. DOI: 10.1080/13604813.2018.1507107
11. *Demediuk P., Solli R., Adolfsson P.* People Plan Their Park: Voice and Choice through Participatory Budgeting // *International Journal of Interdisciplinary Social Sciences*. 2012. Vol. 6. No. 5. P. 185–198. DOI: 10.18848/1833-1882/CGP/v06i05/52080
12. *Foelscher A.* Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe // *Anwar Shah (ed.), Participatory Budgeting. Public Sector Governance and Accountability Series*, World Bank, Washington, D.C., 2007. P. 127–155.
13. *Friess D., Porten-Chee P.* What Do Participants Take Away from Local eParticipation?: Analyzing the Success of Local eParticipation Initiatives from a Democratic Citizens' Perspective // *Analyse und Kritik*, 2018. Vol. 40. No. 1. P. 1–29. DOI: 10.1515/auk-2018-0001
14. *Golubev V., Filatova O., Balabanova S., Ibragimov I.* Open Government Data as a Tool for Cooperation between People and Government: A Case Study of Open Data and e-Governance Resources in the Eurasian Economic Union // *Proceedings of the International Conference on Internet and Modern Society, IMS 2017*. P. 195–199. DOI: 10.1145/3143699.3143702
15. *Harrison T. M., Sayogo D. S.* Open Budgets and Open Government: Beyond Disclosure in Pursuit of Transparency, Participation and Accountability // *dg.o'13: Proceedings of the 14th Annual International Conference on Digital Government Research*. 2013. P. 235–244. DOI: 10.1145/2479724.2479757
16. *Hu B., Mendoza R. U.* Public Health Spending, Governance and Child Health Outcomes: Revisiting the Links // *Journal of Human Development and Capabilities*. 2013. Vol. 14. No. 2. P. 285–311. DOI: 10.1080/19452829.2013.765392

¹ *Раксина А.* Секретный «чулок» [Электронный ресурс] // Новые известия. 15.10.2013. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2013/10/main/Materialy_SMI_15.10.13.pdf (дата обращения: 15.10.2024).

17. *Ivanov O.* Open Municipal Budget of Khanty-Ugra // *Finances*. 2012. No. 12. P. 77–80.
18. *Khagram S., de Renzio P., Fung A.* Overview and Synthesis: The Political Economy of Fiscal Transparency, Participation, and Accountability around the World. 2012. URL: http://www.brookings.edu/~media/press/books/2012/openbudgets/openbudgets_chapter.pdf (accessed: 22.09.2023).
19. *Khodachek I., Timoshenko K.* Russian Central Government Budgeting and Public Sector Reform Discourses: Paradigms, Hybrids, and a “Third Way” // *International Journal of Public Administration*. 2018. Vol. 41. No. 5–6. P. 460–477.
20. *Kolstad I., Wiig A.* Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries? // *World Development*. 2009. No. 37 (3). P. 521–532. DOI: 10.1016/j.worlddev.2008.07.002
21. *Lagutina M.* Eurasian Economic Union Foundation: Issues of Global Regionalization // *Eurasia Border Review*. 2014. Vol. 5. No. 1. P. 102.
22. *Lindgren T., Ekenberg L., Nouri J.* [et al.] Open Government Ideologies in Post-soviet Countries // *International Journal of Electronic Governance*. 2016. No. 8 (3). P. 256–272. URL: https://src-h.slav.hokudai.ac.jp/BorderStudies/en/publications/review/data/ebr51/V5_N1_06Lagutina2.pdf
23. *Luchmann L. H. H.* Participatory Budgeting and Democratic Innovation: Some Analytical Variables // *Public Administration and Information Technology*. 2017. Vol. 25. P. 63–78. DOI: 10.1007/978-3-319-54142-6_5
24. *Malfliet K., Verpoest L., Vinokurov E.* The CIS, the EU and Russia. The Challenges of Integration. Palgrave Macmillan, N.Y., 2007.
25. *Miller S. A., Hildreth R. W., Stewart L. M.* The Modes of Participation: A Revised Frame for Identifying and Analyzing Participatory Budgeting Practices // *Administration and Society*. 2019. Vol. 51. No. 8. P. 1254–1281. DOI: 10.1177/0095399717718325
26. *Parkhimovich O., Vlasov V., Mouromtsev D.* Ontology Development of Open Government Data on Example of St. Petersburg Budget Expenditures // *Scientific and Technical Journal of Information Technologies, Mechanics and Optics*. 2012. No. 6 (82). P. 141–146.
27. *Saguin K.* Why the Poor Do not Benefit from Community-Driven Development: Lessons from Participatory Budgeting // *World Development*, 2018. Vol. 112. P. 220–232. DOI: 10.1016/j.worlddev.2018.08.009
28. *Scherer S., Wimmer M.* Reference Process Model for Participatory Budgeting in Germany // 4th IFIP WG 8.5 International Conference, ePart2012. Proceedings, 2012. P. 97–111. DOI: 10.1007/978-3-642-33250-0_9
29. *Seifert J., Carlitz R., Mondo E.* The Open Budget Index (OBI) as a Comparative Statistical Tool // *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 2013. Vol. 15. No. 1. P. 87–101. DOI: 10.1080/13876988.2012.748586
30. *Styrin E., Dmitrieva N., Zhulin A.* Openness Evaluation Framework for Public Agencies // *Proceedings of the 7th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, ICEGOV*. 2013. P. 370–371. DOI: 10.1145/2591888.2591964
31. *Turgel I. D.* Formation of the “the Open Budget” in the Russian Federation: Long-term Plans and First Results // *Management Issues*. 2014. No. 3. P. 22–30. EDN: SMLTEZ
32. *Wehner J., De Renzio P.* Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency // *World Development*. 2013. Vol. 41. No. 1. P. 96–108. DOI: 10.1016/j.worlddev.2012.06.005
33. *Williams A.* A Global Index of Information and Political Transparency. Discussion paper 14.07. Business School, University of Western Australia, 2014. 52 p. URL: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:uwa:wpaper:14-07>

Об авторе:

Болгов Радомир Викторович, доцент кафедры мировой политики Санкт-Петербургского государственного университета, старший научный сотрудник Центра технологий электронного правительства Университета ИТМО (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук; e-mail: rboldgov@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-4663-8072

About the author:

Radomir V. Bolgov, Associate Professor of the World Politics Department of St. Petersburg State University, Senior Researcher of e-Governance Center at ITMO University (Saint Petersburg, Russian Federation), PhD in Political Sciences; e-mail: rboldgov@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-4663-8072