

Электронное участие и инициативное бюджетирование как механизмы обратной связи в модели «умного города»¹

Чугунов А. В., Карачай В. А. *

Национальный исследовательский университет ИТМО, Санкт-Петербург, Российская Федерация; *vitalinakarachay@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье рассмотрено инициативное бюджетирование (ИБ) как механизм участия граждан в бюджетной политике на местном уровне. Основываясь на параметрах оценки эффективности проектов инициативного бюджетирования, в работе представлены предварительные результаты комплексного исследования институциональной модели электронного участия, описывающей механизм обратной связи в развитии и функционировании систем умного городского управления (в том числе электронного управления). В связи с этим был проведен анализ методологий оценки международных проектов ИБ, изучение предметной области и обзор литературы по тематике исследования.

В результате исследования уточнена первоначальная версия институциональной модели умного города, содержащая элементы инициативного бюджетирования и электронного участия как компонентов обратной связи. Проведен сравнительный анализ международных методологий оценки проектов ИБ; сформулированы выводы; описаны направления дальнейших исследований.

Последующий анализ методологий оценки проектов ИБ будет направлен на изучение практик, ориентированных на аспекты цифровых трансформаций и развитие умного города. Таким образом, эмпирические результаты данного исследования могут быть использованы для теоретической разработки новой актуальной методологии, учитывающей указанные выше компоненты.

Ключевые слова: электронное участие, электронное управление, умный город, умное управление, инициативное бюджетирование, открытый бюджет, бюджетные решения, методология оценки, институциональная модель, вовлечение граждан

Для цитирования: Чугунов А. В., Карачай В. А. Электронное участие и инициативное бюджетирование как механизмы обратной связи в модели «умного города» // Управленческое консультирование. 2019. № 11. С. 163–179.

Electronic Participation and Participatory Budgeting as Feedback Mechanisms in the Smart City Model

Andrey V. Chugunov, Vitalina A. Karachay*

ITMO University, Saint-Petersburg, Russian Federation; *vitalinakarachay@gmail.com

ABSTRACT

Participatory budgeting (PB) is considered in the article as a mechanism of citizens' participation in budget policy at the local level. Based on the parameters of evaluating the effectiveness of participatory budgeting projects, the paper presents the preliminary results of the comprehensive study of e-participation institutional model, describing the feedback mechanism in the development and functioning of smart urban management systems (including e-governance). In this regard, the analysis of international PB projects' evaluation methodologies, the study of the subject area, and the literature review on the subject of the study were conducted.

¹Работа выполнена при поддержке Российского научного фонда, проект №18-18-00360 «Электронное участие как фактор динамики политического процесса и процесса принятия государственных решений».

As a result of the study, the initial version of the smart city institutional model was refined, containing elements of participatory budgeting and electronic participation as feedback components. A comparative analysis of international methodologies for PB projects' assessment is carried out; conclusions are formulated; directions for further research are described.

The subsequent analysis of PB projects' evaluation methodologies will focus on the study of practices, based on the aspects of digital transformation and smart city development. Thus, the empirical results of this study can be used for the theoretical development of a new relevant methodology that takes into account the above described components.

Keywords: e-governance; e-participation; smart city; smart governance; participatory budgeting, open budget, budget decision making; evaluation methodology; institutional model; citizens' engagement

For citing: Chugunov A. V., Karachay V. A. Electronic Participation and Participatory Budgeting as Feedback Mechanisms in the Smart City Model // Administrative consulting. 2019. No. 11. P. 163–179.

Введение

В статье представлены промежуточные результаты одного из компонентов исследовательского проекта, реализуемого в Университете ИТМО при поддержке Российского научного фонда, ориентированного на комплексное исследование электронного участия граждан в контексте политического процесса и принятия политико-управленческих решений. Проект предполагает, в том числе, эмпирический анализ существующих институтов и практик электронного участия, определение наиболее успешных способов его использования для развития государственного и муниципального управления в Российской Федерации. Термин «электронное участие» в данной работе понимается как комплекс методов и инструментов, обеспечивающих электронное взаимодействие граждан и органов власти с целью учета мнения граждан в государственном и муниципальном управлении при принятии политических и управленческих решений по широкому кругу вопросов и проблем [10]. В состав «методов и инструментов» включаются не только электронный и цифровой инструментарий, но и организационные, правовые и институциональные инструменты и методы. Тем самым электронная среда является вспомогательной инструментальной средой, которая существенным образом влияет на процесс принятия решений, но не определяет его.

Сложность данного исследования состоит и в том, что объект изучения находится в перманентной трансформации. Изменяется институциональная и организационно-правовая среда, в которой функционирует как власть, так и механизмы, обеспечивающие взаимодействие с гражданами. Эти изменения связаны со стартом реализации новой программы «Цифровая экономика» и формированием государственной политики относительно исследуемого явления — электронного участия.

Теоретические предпосылки

Кризис концепции представительной демократии обсуждается с 1970-х гг. после известного доклада, представленного Сэмюэлем Хантингтоном для Трехсторонней комиссии [16], исследовавшей способности управлять обществом на основе демократических принципов. С тех пор опубликована обширная научная литература и многие авторы [7; 9] делали попытки концептуализации новых форм демократических систем (или типов демократий), которые, по мнению исследователей, возникают в процессе глобальных изменений на рубеже XX и XXI вв. В частности, Р. Инглхарт утверждает, что переход от индустриализации, как этапа культурной трансформации, характеризующегося бюрократизацией, рационализацией, централизацией и секуляризацией общества, к постиндустриальному развитию влечет

за собой другой этап — усиление роли личной автономии и самовыражения. Постиндустриальная модернизация приводит, по его мнению, к смене стратегии — от максимизации материальных ценностей к увеличению благополучия людей за счет изменения образа жизни. Тем самым на смену политическим баталиям на основе социального и классового конфликта приходят разногласия по вопросам культуры и качества жизни [6, с. 169–170]. Если вернуться к докладу Хантингтона с красноречивым названием «Кризис демократии», то стоит обратиться к обобщению проблем, названных в этом документе «Дисфункции демократии» [16, с. 161–168]. Таких «дисфункций» было обозначено четыре:

- делигитимизация власти (The Delegation of Authority);
- перезагрузка правительства (The Overloading of Government);
- дезагрегация интересов и потребностей (The Disaggregation of Interests);
- местнический подход в международных отношениях (Parochialism in International Affairs).

Проблемы, приведшие к кризису, по мнению авторов доклада, вызваны усложнением социальной и институциональной структуры общества, эрозией традиционных ценностей и расширением плюрализма частных интересов, в большинстве случаев противоречащих друг другу. Эти противоречия, сопровождаемые растущими потребностями граждан, приводят к тому, что демократические правительства не могут эффективно осуществлять свою политику. Традиционные демократические процедуры уже не в состоянии адекватно выравнять весь спектр весьма противоречивых потребностей и запросов граждан, что приводит к массе конфликтов и устойчивой позиции недоверия правительствам. Демократические государства становятся площадкой для согласования противоречивых интересов, а не политическими институтами, предназначенными для достижения общих целей. В целом, через четверть века после Второй мировой войны были сняты ограничения на торговлю и инвестиции и открыта общая экономика экономически развитых стран. Однако во времена экономического дефицита, инфляции и возможного долгосрочного экономического спада давление в пользу национализма и неомеркантилизма усиливается, а демократические политические системы оказываются особенно уязвимыми для такого давления со стороны промышленных групп, региональной власти и профсоюзных организаций, которые считают себя неблагоприятно затронутыми иностранной конкуренцией. Тем самым снижается способность правительств решать внутренние социальные и экономические проблемы, а также растет неуверенность людей в том, что законодательные органы смогут решать эти проблемы.

Обратившись к этой проблеме, Р. Даль сформулировал четыре вызова, которые, по его мнению, угрожают развитию демократии:

- нарастающее экономическое неравенство;
- интернационализация и глобальная культурная дивергенция;
- проблемы гражданского просвещения;
- обеспечение компетенции граждан при обсуждении и принятии решений по социально-значимым вопросам [5].

Вполне естественно, что принципы и механизмы осуществления демократического процесса претерпели существенные изменения по мере развития и усложнения институциональной картины, которая трансформировалась, в том числе, и в ходе различных общественных и социокультурных трансформаций, а также глобальных изменений.

Можно выделить два фактора трансформаций, которые, несомненно, повлияли на развитие политических систем и демократических институтов в конце XX — начале XXI в.

Во-первых, — это ликвидация биполярного мира и прекращение жесткой конфронтации между «западным» миром и «восточным блоком» (социалистическим

лагерем). Ликвидация изоляции экономических систем существенно способствовала объединению экономических и финансовых систем и развитию глобализации.

Вторым важным фактором изменений выступает процесс глобализации, влекущий за собой снижение роли национальных государств и все возрастающую зависимость от кризисов мировой экономики. Это, в свою очередь, приводит и к уменьшению возможностей поддерживать «социальное государство», обеспечивающее оптимальный уровень качества жизни своих граждан за счет перераспределения ресурсов национальных бюджетов. На этот фактор обращает внимание Ю. Хабермас, подчеркивающий нарастающее противоречие между «социальным государством» и демократическими ценностями, с одной стороны, и экспансией глобализирующихся рынков, с другой [8].

Глобальные изменения, которые постепенно нарастали с 1980-х гг., вызвали к жизни целый комплекс научно-технических разработок (персональные компьютеры, Интернет, мультимедиа, интернет вещей и т. п.), которые позволили не только развивать новые рынки, но и «сгладить» ряд негативных последствий глобализации, создавая новые компоненты повышения качества жизни человека. В теоретическом плане эти явления нашли отражение в концепциях развития «информационного общества», «электронного правительства», «электронной демократии», «электронного участия».

Концентрируя внимание на указанных феноменах как на новом механизме обеспечения взаимодействия власти и общества, следует подчеркнуть, что определяющую роль играют не технологии, а специфика социально-экономической и политической системы, в рамках которой реализуются данные проекты.

В этой связи представляет интерес классификация моделей демократии Д. Хелда, описывающая различия и специфику демократического процесса в разные эпохи и в различных экономико-политических условиях. Она включает в себя как классические модели, представляющие различные модификации демократического процесса в истории развития экономических и политических систем, так и новые модели, интересные с точки зрения современных глобальных трансформаций и развития электронной среды взаимодействия власти и общества. Для нашего анализа представляют интерес четыре из указанных Д. Хелдом моделей: «легитимная демократия» [9, с. 341–342], «демократия участия» [9, с. 353–354], «совещательная демократия» [9, с. 417–418] и «демократическая автономия» [9, с. 462–464].

Завершая краткий обзор подходов к анализу представлений о трансформации демократии в современных условиях перманентной модернизации, обозначим направленность нашего исследовательского интереса и концепцию представляемой статьи.

Электронное участие и инициативное бюджетирование в концепции «умного города»: подходы к исследованию

Одним из направлений вышеупомянутого исследовательского проекта является анализ развития электронного участия в российских регионах, для чего была разработана методика мониторинга порталов электронного участия и проведено два этапа их оценки [12]. В ходе обследования и обобщения материалов мы столкнулись с рядом проблем концептуального и методического свойства, в частности, с отсутствием классификации каналов электронного участия. Стало понятно, что необходимо доработать модель электронного участия, вычленив разнообразие и специфику каналов взаимодействия с властью и привязав к концепции «умного города» как максимально адекватной целям и задачам нашего исследования.

Важным аспектом, который необходимо учитывать при институциональном моделировании, является целеполагание власти, так как легитимные инструменты электронного участия создаются и развиваются в соответствии с нормативными документами или инструкциями, утверждаемыми на федеральном или региональном

уровнях. В начале 2019 г. в рамках стартовавшей программы «Цифровая экономика» было определено «место» и целевая задача для механизмов электронного участия в проектах «Умного города», а также сформулирован перечень требований к соответствующим ресурсам, что помогло зафиксировать специфику целеполагания власти.

Обратившись к научным исследованиям в этой сфере, можно зафиксировать, что популярность проектов и программ «умных городов» вызвала интерес к изучению онлайн-механизмов участия граждан [18], поскольку от оптимальности «обратной связи» зависит эффективность функционирования всей интегрированной социотехнической системы «Умного города». В научных исследованиях, развивающих концепцию электронного управления [19], информационные технологии и системы рассматриваются, прежде всего, как фактор роста эффективности государственного и муниципального управления через повышение прозрачности и подотчетности власти, снятие межведомственных барьеров и автоматизацию ряда технологических процессов. Исследователи смотрят на управление «умным городом» с точки зрения наращивания общественных ценностей [20]. Многими авторами «Умный город» рассматривается, в первую очередь, как серия инновационных проектов в области совершенствования городской среды и система управления городом посредством внедрения современных информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) [14; 21]. Эти подходы сближают концепцию «Умного города» с электронным правительством и электронным участием.

В Российской Федерации связь проектного направления «Умный город» с технологиями и процедурами электронного участия была осуществлена в 2018–2019 гг. в рамках национального проекта «Цифровая экономика». Минстрой России (координатор компонента «Умный город» в нацпроекте) в марте 2019 г. утвердил «Базовые и дополнительные требования к умным городам (стандарт «Умный город»)»¹. В этом документе в качестве первоочередного мероприятия, обязательного для всех городов с населением свыше 100 тыс. жителей, обозначено создание цифровой платформы вовлечения граждан в решение вопросов городского развития («Активный горожанин»). 2020 год обозначен как контрольный срок выполнения.

В контексте концепции «Умного города» использование ИКТ способствует сбору и предоставлению данных, информации и знаний, влияя на повседневную жизнь и повышая ее качество благодаря электронным услугам, более глубокому вовлечению граждан в управление городом и активной роли посредством механизмов электронной демократии и электронного участия [17]. В рамках «умного города» технологии «умного управления» (Smart Governance) обеспечивают комплексное использование ИКТ, электронные консультации между органами государственной власти и гражданами, возможности для предоставления открытых данных. В связи с этим исследование процесса участия граждан в принятии решений в публичной сфере может способствовать пониманию феномена умного управления, расширить исследовательские возможности для оценки текущих событий в области управления и дальнейшей контекстуализации практических значений цифровых трансформаций [15].

Важное значение для выстраивания обратной связи в проектах, связанных с развитием территорий, имеет инициативное (партисипаторное) бюджетирование. По мнению экспертного сообщества, внедрение практики инициативного бюджетирования (ИБ) стало одной из наиболее эффективных методик вовлечения граждан в бюджетный процесс и принятие решений на местном уровне. ИБ — это совокуп-

¹ Базовые и дополнительные требования к умным городам (стандарт «Умный город») [Электронный ресурс] / Минстрой РФ, утв. 04.03.2019. URL: <http://www.minstroyrf.ru/docs/18039/> (проверено 20. 09. 2019).

ность разнообразных, основанных на гражданской инициативе, практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле над реализацией отобранных проектов [2, с. 2]. На наш взгляд, электронные системы ИБ в сочетании с правилами и процедурами являются частью системы электронного управления и компонентом электронного участия. Исследования показывают, что участие граждан в бюджетном процессе позволяет оценить оптимальность формирования бюджета и эффективность расходования средств налогоплательщиков [13]. Таким образом, с развитием практики ИБ основной акцент исследований бюджетного процесса сместился с аспектов открытости и доступности бюджетной информации на вопросы, где и как расходуются бюджетные средства.

В России развитие инициативного бюджетирования началось относительно недавно, в 2007 г., в то время как в мире этот процесс идет с 1989 г., когда появились первые практики участия граждан в решении вопроса о направлениях расходования бюджетных средств на местном уровне. На сегодняшний момент существует уже довольно много научных исследований, посвященных изучению различных аспектов этого вопроса.

Так, общее понятие инициативного бюджетирования в России, его состояние, тренды и перспективы дальнейшего развития рассмотрены в работах И.С. Анцыферовой [1], В.В. Вагина и Н.А. Шаповаловой [3], в том числе проанализированы социальные эффекты инициативного бюджетирования и другие вопросы. Особое значение в дальнейшей имплементации этих инициатив имеет вопрос мониторинга развития инициативного бюджетирования, совершенствования соответствующих методик и практик [4]. Эффективность реализации проектов ИБ напрямую зависит от качества их мониторинга и оценки. Более того, грамотная оценка и мониторинг проектов ИБ позволяют не только оценить реальные потребности в инвестициях и необходимые условия, но и выбрать соответствующие оптимальные решения, выявить факторы, способные повлиять на фактические результаты проектов, помогает скорректировать процесс их реализации. Таким образом, мониторинг развития инициативного бюджетирования представляет собой систематическую деятельность, направленную на отслеживание хода и результатов реализации программ и практик ИБ на основе регулярного измерения ряда параметров (показателей) [4].

На сегодняшний момент в мировой практике существует множество методик оценки проектов инициативного бюджетирования. Однако отсутствие эффективной выверенной международной методологии оценки результатов проектов ИБ затрудняет возможность разработки системы, направленной на сравнение достижений конкретной практики ИБ с мировой, что, в свою очередь, затрудняет реализацию инициативного бюджетирования в целом. В этой связи важным компонентом методологии должен стать комплекс показателей, оценивающих эффективность использования методов и технологий электронного взаимодействия граждан и органов власти в бюджетном процессе.

Анализируя инициативы партисипаторного бюджетирования в контексте реализации механизмов электронного участия в умном городе, следует отметить, что в настоящее время существует разрыв между исследованиями электронного управления (E-Governance), электронного правительства (E-Government), открытого правительства (Open Government), с одной стороны, и инициативного бюджетирования, с другой. Первая группа явлений изучается специалистами в области государственного управления, государства, информационных систем, открытых данных и др., а инициативное бюджетирование изучается, как правило, специалистами по муниципальным финансам и урбанистами. Имеется еще исследовательская линия, ориентированная на изучение «умного города» (Smart City), которая привлекает широ-

кий спектр дисциплин — от информатиков, до социологов. В связи с этим существуют три направления исследований (электронное правительство, инициативное бюджетирование, умный город), которые почти не пересекаются. Соответственно, в данной работе авторы пытаются преодолеть этот пробел, включив инициативное (партиципаторное) бюджетирование в качестве компонента в институциональную модель, описывающую специфику функционирования электронного участия в умном городе.

Институциональная модель как методическая основа исследования

Для решения задачи выявления места и роли инициативного бюджетирования в системе обратной связи при реализации социально значимых проектов предлагается использовать институциональную модель функционирования электронного участия в умном городе [4]. Идея представления проектов «умного города» в виде шести базовых блоков (сфер) основывается на подходе, разработанном в Венском техническом университете (Technical University Vienna) и отработанным в ходе серии исследований «European Smart Cities» [11]. Базисом модели являются институциональная среда устойчивого развития города / региона (рис.), включающая институты гражданского общества и основных акторов взаимодействия (граждане, общественные организации и бизнес). Логика модели предполагает, что проекты «Умного города» в ходе своей реализации приносят эффекты, влияющие на институциональную среду устойчивого развития города, где и формируется «обратная связь», которая через действия акторов, использующих один из каналов коммуникации с властью (технологии, методы и процедуры электронного участия граждан в управлении муниципалитетом / регионом), поступает в органы управления. Естественно, как любая модель, эта конструкция представляет некие идеальные представления о логике процессов и их взаимосвязи. При этом практическая значимость такого подхода заключается в возможности декомпозиции явлений и процессов на составляющие для выявления зависимостей с последующим вычленением индикаторов, которые позволяют измерить ход изменений и выявить эффекты и последствия принимаемых решений (в том числе по старту конкретных проектов).

Модель и логика представления связей ориентирована на обозначение роли технологий и методов инициативного бюджетирования в процессах принятия решений и реализации социально значимых проектов, ориентированных на совершенствование институциональной среды устойчивого развития города / региона. Мы видим, что в модели выделены пять сфер: базовая среда устойчивого развития и гражданское общество; институты власти и управления; между ними расположена институциональная среда электронного участия. Справа и слева располагаются два блока, которые представляют сферу проектов: проекты «умного города» и проекты инициативного бюджетирования.

В представляемой модели обратная связь обрабатывается органами управления (на схеме обозначены как «местная / региональная администрация») и через проекты «умного города» реализуются для устойчивого развития территории. При этом предполагается, что проекты «умного города» относятся не только к категории цифровых, а фактически являются системой, обеспечивающей функционирование всего городского хозяйства, от уборки тротуаров, ремонта дорог, оптимизации движения транспорта до высокотехнологических задач и процессов. Подразумевается, что каналы электронного взаимодействия будут постепенно вытеснять офлайн-формы, хотя полностью их не заменят.

На схеме выделена сфера инициативного бюджетирования, которая играет весьма важную роль (конечно, пока как идеальный образ будущего), аккумулируя потребности граждан и других институтов гражданского общества по вопросам приоритет-

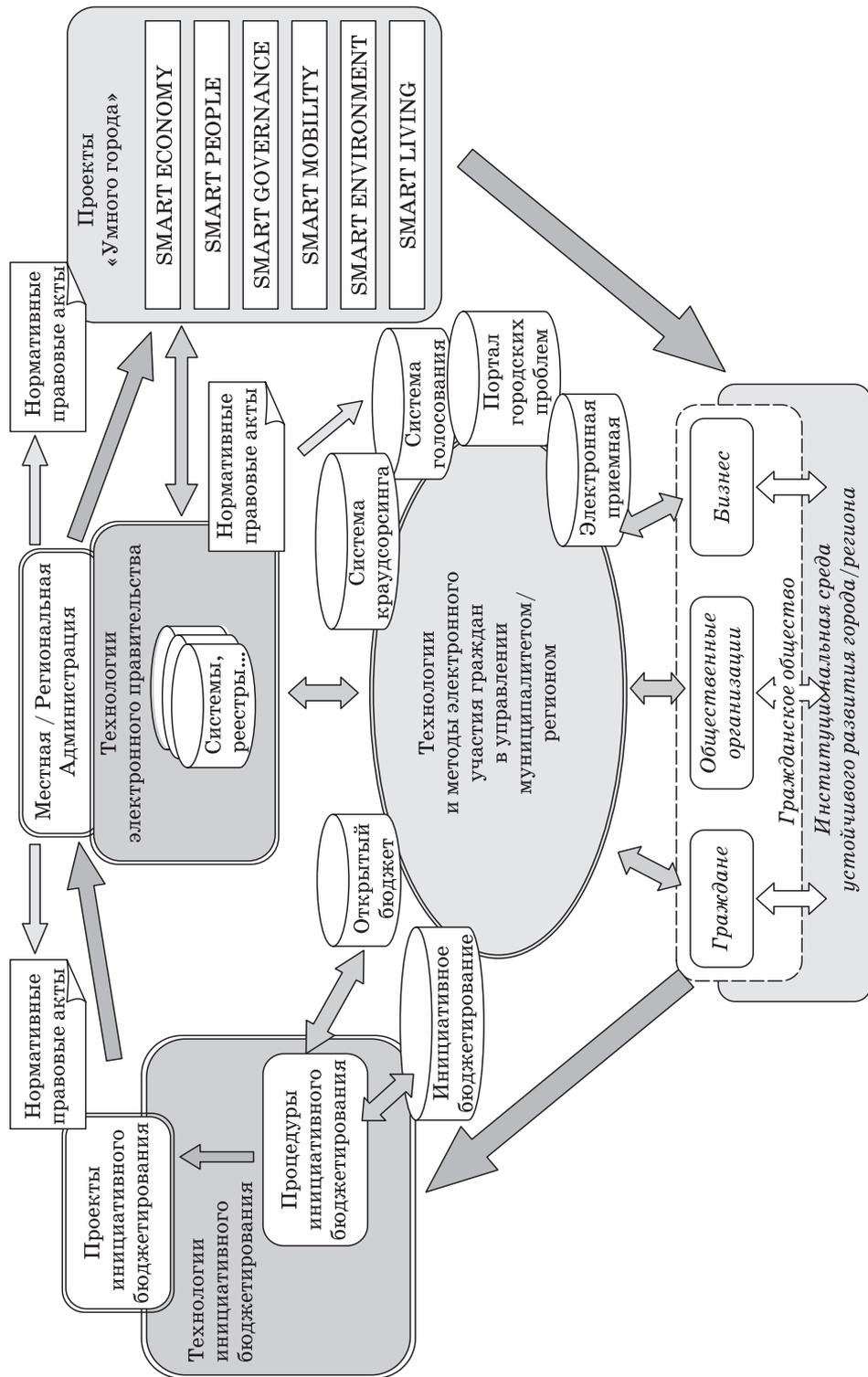


Рис. Институциональная модель инициативного бюджетирования и электронного участия в умном городе
 Fig. Institutional model of proactive budgeting and e-participation in a smart city

ности тех или иных проектов развития городской среды. При этом нельзя абсолютизировать роль цифровых технологий в виде информационных систем (порталов) ИБ, в ряде случаев, помогающих при реализации процедурных моментов и обобщения мнения отдельных граждан и донесения позиции экспертов и сотрудников органов власти по конкретным вопросам и проблемам. Поэтому на схеме информационные системы ИБ и открытого бюджета (отнесенные к среде электронного участия) связаны с процедурами ИБ лишь информационными связями. Следует отдельно обратить внимание, что сама сфера проектов инициативного бюджетирования связана темными стрелками, поднимающимися от гражданского общества к органам управления и далее через реализацию проектов развития города к совершенствованию институциональной среды. При этом следует иметь в виду, что инициативное бюджетирование в настоящее время имеет весьма ограниченное «электронное» представление и требует существенной работы в офлайне. Однако, на наш взгляд, этот канал необходимо учитывать и в модели электронного участия граждан, поскольку, с одной стороны, можно прогнозировать постепенное усиление онлайн-составляющей, в том числе, через задействование методов краудсорсинга, а с другой — этот канал важен, так как представляет собой не только информационное взаимодействие с властью, а дает возможность гражданам, бизнесу и общественным движениям реализовывать проектные действия по совершенствованию среды обитания в целях устойчивого развития.

Таким образом, мы в нашей схеме вычленили не только информационные каналы взаимодействия (помечены серыми стрелками), но и «деятельностные» (помечены темными стрелками), которые также замыкаются в общий цикл с обратной связью. Для эффективного функционирования всей системы обратной связи важное значение имеют и другие составляющие экосистемы электронного участия (помимо систем ИБ и открытого бюджета): электронные приемные, порталы городских проблем (например, «Наш Петербург»), системы голосования («Активный гражданин»), а также системы краудсорсинга и петиций граждан.

Важным компонентом, в существенной степени управляющим всеми компонентами модели, выступает нормативная правовая база. На схеме она сконцентрирована в трех узлах, обозначающих области нормативного регулирования: электронное участие, проекты «Умного города» и инициативного бюджетирования. В настоящее время и, видимо, в обозримом будущем сохранится различный уровень проработки нормативной базы этих процессов. Можно также предположить, что отсутствие системного подхода и ведомственный принцип формирования нормативной базы в сфере цифровых трансформаций еще долго будет существенным барьером при реализации комплексных проектов и программ, к которым, несомненно, относятся проекты инициативного бюджетирования, электронного участия и «умного города».

Модель демонстрирует превалирование институционального подхода в нашем исследовании, что определяет и методологию выявления индикаторов оценки эффективности проектов инициативного бюджетирования. Ниже представлены промежуточные результаты исследования этого вопроса.

Сопоставление методик оценки проектов инициативного бюджетирования

Важность разработки эффективной методологии сравнительной оценки проектов и инициатив партисипаторного бюджетирования, содержащей национальную специфику развития социально-политических систем, определяется объективными и субъективными условиями и спецификой развития институциональной сферы конкретной страны. Следует отметить, что в настоящее время не существует единой методологии оценки практик инициативного бюджетирования, с помощью которой можно было бы отслеживать динамику развития и эффективность таких проектов и инициатив.

С целью выявления методик, направленных на изучение аспекта вовлеченности и участия граждан в проектах ИБ, была собрана информация и проанализированы девять основных методик оценки подобных инициатив (табл. 1)¹.

Таблица 1

Целеполагание методик оценки различных аспектов развития проектов инициативного бюджетирования

Table 1. Targeting of methods of evaluation of various aspects of development of proactive budgeting projects

№	Методика	Цели, задачи и основная направленность
1.	Индекс открытости бюджета (Open Budget Index Ranking) ¹	Оцениваются три компонента: доступность информации о бюджете для общественности; возможности для общественности участвовать в бюджетном процессе; роль и эффективность официальных контрольных организаций, включая законодательный орган власти и высший орган государственного аудита. Большинство критериев оценивают то, что происходит с открытостью бюджета на практике, а не то, что требуется по закону. В то же время универсальность применяемых принципов позволяет проводить сравнение бюджетных систем стран мира с разными формами государственного устройства, различным уровнем дохода и т.п. На основе опубликованного рейтинга индекса открытости бюджета международные эксперты готовят рекомендации для каждой страны, направленные на повышение доступности бюджета для общественности. Помимо общей оценки открытости бюджета Международное бюджетное партнерство проводит оценку и участия общественности в бюджетном процессе
2.	Методология Международной обсерватории по партисипаторной демократии (Methodology of International Observatory on Participatory Democracy) (IOPD) ²	Направлена на оценку содействия проектов внедрению инновационного опыта в местном масштабе и расширение практики участия граждан. Инициативы оцениваются с точки зрения следующих критериев: повышение бюджетной грамотности и бюджетной дисциплины населения; повышение лояльности и уровня доверия к правительству; экономия бюджетных средств; решение неотложных и приоритетных задач (в регионе), достижение равенства в плане участия, расширение прав и возможностей политического участия граждан, повышение качества принятия государственных решений с помощью механизмов партисипаторной демократии; повышение эффективности механизмов представительной демократии, улучшение оценки и отслеживание механизмов демократии участия
3.	Инструментарий самооценки партисипаторного бюджетирования	Направлен на повышение эффективности практик инициативного бюджетирования, усиление контроля качества услуг, предоставляемых в общинах. Позволяет оценить степень расширения прав и возможностей общин путем

¹ Авторы выражают благодарность магистранту Университета ИТМО Р. А. Неустроевой за помощь в сборе и обработке информации по методикам оценки проектов инициативного бюджетирования.

№	Методика	Цели, задачи и основная направленность
	(Participatory Budgeting Self-Evaluation Toolkit of PB Unit) ³	вовлечения местных граждан в определение приоритетов расходов местного бюджета и потенциала для инвестиций; степень социальной сплоченности, укрепления демократии и повышения потенциала общин. Проекты рассматриваются в контексте обеспечения более конструктивных партнерских отношений между жителями, должностными лицами, органами власти и общественными организациями
4.	Инструментарий оценки партисипаторного бюджетирования Глазго (Glasgow's Participatory Budgeting Evaluation Toolkit) ⁴	Инструментарий предполагает оценку проектов ИБ (в том числе, исследование участия общественности в проектах; анализ влияния результатов на решение социальных проблем и пр.). С помощью данной методики можно оценить позиции, по которым можно улучшить производительность/результаты и влияние в будущих процессах. Инструментарий позволяет оценить ключевые аспекты процесса реализации проектов: планирование, процесс и воздействие
5.	Национальная оценка партисипаторного бюджетирования в Англии (National Evaluation of Participatory Budgeting in England) ⁵	Методика ориентирована на выявление содействия проектов ИБ местному самоуправлению и участию общин. Оценивается, каким образом ИБ может изменить основные услуги в сферах: привлечения дополнительных средств в неблагополучные районы путем обеспечения эффективного распределения ресурсов; повышения уровня и качества информации, доступной для обслуживания граждан; расширения возможностей основных поставщиков услуг на местном уровне по обслуживанию маргинальных групп путем открытия новых каналов их вовлечения; максимизации полезного воздействия и эффективности затрат
6.	Оценка партисипаторного бюджетирования Кембриджа (Cambridge Evaluation of PB) ⁶	Методика направлена на оценку масштабов и глубины участия резидентов в проектах ИБ. Базируется на анализе количественных данных (опросы) и качественных данных (индивидуальные интервью и интервью в малых группах, опрос избирателей, обследование этапов процесса, общий обзор обратной связи — распространяется на все заинтересованные стороны после объявления результатов).
7.	Методика рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных в 2019 году ⁷	Методика устанавливает ориентиры передовой практики в отношении содержания и доступности бюджетных документов, а также использования отдельных инструментов общественного участия в бюджетном процессе. Направлена на повышение эффективности бюджетных расходов; обеспечение открытости и доступности для граждан информации об управлении общественными финансами; повышение доверия населения к органам государственной власти; развитие института местного самоуправления; расширение участия граждан в государственном управлении

№	Методика	Цели, задачи и основная направленность
8.	15 ключевых метрик оценки партисипаторного бюджетирования. Инструментарий для специалистов по оценке и имплементации (ИБ в Северной Америке – США и Канада) (15 Key Metrics for Evaluating Participatory Budgeting) ⁸	Методика направлена на определение потенциального воздействия ИБ в трех аспектах: 1) Гражданская и политическая жизнь (повышение гражданской активности и участия; содействие сотрудничеству между организациями гражданского общества и правительством); 2) Вовлечение и равенство (вовлечение маргинальных сообществ и групп; содействие справедливому распределению ресурсов); 3) Правительство (доля реализованных проектов из числа выигравших; дополнительные ресурсы на имплементацию проектов; правительственные расходы на реализацию проектов ИБ)
9.	Общая оценка и оценка влияния пилотных проектов. Проект EMPATIA (Evaluation and Pilots Impact Assessment. EMPATIA Project) ⁹	Проект EMPATIA был создан для разработки, внедрения и оценки согласованных систем участия и инструментов их оптимизации. Направлен на техническую оценку и оценку воздействия в пилотных проектах и других приложениях, где используется платформа EMPATIA. Предполагается, что внедрение данной платформы будет содействовать инклюзивности, высокому качеству обсуждения, улучшению механизмов голосования, прозрачности, подотчетности, вовлечению граждан в политику и в целом улучшению демократии

¹ Open Budget Index Rankings. 2017. URL: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/>

² IOPD Award Best Practice in Citizen Participation. URL: <https://oidp.net/distinction/en/> электронного участия граждан // Информационные ресурсы России. 2019. № 6.

³ Participatory Budgeting Self-Evaluation Toolkit of PB Unit. URL: <https://pbnetwork.org.uk/wp-content/uploads/2016/02/PBunit-self-evaluation-Toolkit.pdf>

⁴ Glasgow's Participatory Budgeting Evaluation Toolkit. URL: <http://whatworksscotland.ac.uk/wp-content/uploads/2017/06/ParticipatoryBudgetingEvaluationToolkit.pdf>

⁵ Communities in the Driving Seat: a Study of Participatory Budgeting in England. Final Report. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6152/19932231.pdf

⁶ Evaluating the Inaugural Participatory Budgeting Process in the City of Cambridge (2014–2015). URL: https://d3n8a8pro7v7hmx.cloudfront.net/cambridgema/pages/181/attachments/original/1439245835/Evaluating_the_inaugural_PB_process_in_Cambridge_-_FINAL_with_ballot.pdf?1439245835

⁷ Методика составления рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных в 2019 году. URL: <https://www.nifi.ru/images/FILES/Ratings/2019/Metodika2019.pdf> (дата обращения: 25.10.2019).

⁸ 15 Key Metrics for Evaluating Participatory Budgeting. The Participatory Budgeting Project, New York, 2016. URL: <https://www.publicagenda.org/pages/15-key-metrics-for-evaluating-participatory-budgeting>

⁹ EMPATIA. Evaluation and Pilots Impact Assessment (Final). 2018. URL: <https://empatia-project.eu/wp-content/uploads/2018/09/D4.2-Evaluation-and-Pilots-Impact-Assessment-final.pdf>

Основываясь на анализе целеполаганий, мы исключили из последующего исследования методики, ориентированные главным образом на вопросы специфики бюджетного процесса, прозрачности бюджета, технической оценки сайтов, обра-

Индикаторы оценки проектов инициативного бюджетирования
Table 2. Evaluation indicators for proactive budgeting projects

Группа показателей, индикатор	Рейтинг РФ ИБ / ОБ	Оценка ИБ УК	Оценка ИБ US-CA
I. Граждане			
1.1. Доступность ИБ процессов (сбор идей, разработка проектов, голосование)	2	0	1
1.2. Образовательная среда: школы / семинары / тренинги	2	0	0
1.3. Софинансирование проектов гражданами	2	0	0
II. Правительство и стейкхолдеры			
2.1. Представительство администрации	2	2	0
2.2. Охват муниципалитетов	2	0	0
2.3. Заинтересованные стороны / бенефициары / целевые группы (включая общ. орг., бизнес, лоббистское влияние)	1	2	2
III. Финансирование ИБ			
3.1. Соотношение суммы денежных средств, выделенных ИБ из бюджета	2	2	2
3.2. Дополнительные фонды	2	0	2
3.3. Уровень институциональной поддержки	2	2	0
IV. Процедуры			
4.1. ИБ процедуры	2	1	0
4.2. Информационная поддержка, публичность (медиастратегия проекта и др.)	2	0	0
4.3. Установленные цели проекта	1	2	0
V. Результаты			
5.1. Показатели завершенности (своевременность и полнота реализации проекта)	0	1	2
5.2. Показатели управления рисками (барьеры и критические факторы успеха)	0	2	0
5.3. Методология оценки (итоги и результаты)	1	2	0

зовательного компонента, удовлетворения потребностей общин, а также методики, где отсутствуют позиции анализа затрат и выгод для «мягких» результатов ('soft' outcomes). Тем самым, для дальнейшего исследования были отобраны следующие методики оценки инициатив ИБ:

- Национальная оценка партисипаторного бюджетирования в Англии (далее Оценка ИБ УК — позиция 5 в табл. 1);
- Методика составления рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных в 2019 г. (далее Рейтинг РФ ИБ/ОБ — позиция 7 в табл. 1);
- 15 ключевых показателей оценки партисипаторного бюджетирования: инструментарий для специалистов по оценке и имплементации (далее Оценка ИБ USA-SA — позиция 8 в табл. 1).

На следующем этапе исследования выбранные методики были проанализированы по конкретным показателям с группировкой по пяти разделам (табл. 2).

Наличие, частичное представление или отсутствие конкретного показателя в соответствующей методологии было обозначено соответственно цифрами "2", "1" и "0". Результаты анализа представлены в табл. 2.

Стоит отметить, что в российской методологии показатели оценки проектов ИБ являются частью методологии оценки проектов «Открытого бюджета». Это обусловлено сравнительно недавним развитием практики ИБ в России, следовательно, отсутствует опыт разработки отдельной соответствующей методологии.

На основании данных табл. 2 можно сделать вывод о повышенном акценте в российской методологии на аспекты взаимодействия с гражданами, в то время как две другие методологии демонстрируют отсутствие показателей в этом измерении. Это, на наш взгляд, обусловлено слабым развитием механизмов и практик гражданского участия в России, в то время как в западных практиках аспект гражданского участия является безусловным. Соответственно в развитом гражданском обществе «измерение» уровня участия граждан в проектах инициативного бюджетирования просто бессмысленно, так как сами процедуры ИБ предполагают это участие. Кроме того, исходя из данных таблицы, российская методология, в основном, ориентирована на аспекты оценки процедур ИБ, в отличие от британской и североамериканской методологий. Это также можно объяснить многолетней практикой взаимодействия всех политических акторов в западных демократиях, а следовательно, наличием развитых механизмов электронного участия.

Заключение

Исследование институциональных аспектов развития инициативного бюджетирования в контексте функционирования электронного участия и проектов «умного города» предполагает решение следующих задач:

1) Изучение международного и отечественного опыта; сравнительный анализ практик ИБ и создания электронных систем (изучение электронного инициативного бюджетирования на региональном и муниципальном уровне). Основное внимание в аналитическом исследовании уделяется выявлению связей и взаимодействия между этими методами и системами с концепциями и практиками развития компонентов умного города и электронного участия.

2) Разработка принципиальной схемы институционального взаимодействия (институциональной модели) функционирования системы инициативного бюджетирования и электронного участия граждан как компонентов обратной связи в развивающейся социально-технической системе умного города. Институциональная модель будет уточняться и совершенствоваться в ходе проведения последующих исследований и обобщения данных тематических исследований и передового опыта.

3) Сравнительный анализ подходов и методов оценки эффективности систем и проектов инициативного бюджетирования, электронного участия и умного города. На основе результатов этого исследования можно будет сформулировать набор показателей и параметров, необходимых для моделирования и апробации разработанной принципиальной институциональной схемы взаимодействия этих трех компонентов с целью выявления факторов, способствующих / препятствующих оптимальному функционированию экосистемы обратной связи в «умном городе».

Сравнительное исследование методик ИБ было проведено с целью подготовки к разработке методики оценки эффективности инициатив ИБ в Российской Федерации. Следовательно, инициативное бюджетирование рассматривается в данной работе и как механизм совершенствования проектного управления, и как один из каналов обратной связи между гражданами и властью, так как компонент гражданского участия, которое все чаще реализуется в электронном виде.

Анализ показателей оценки ИБ проектов выявил взаимосвязи между выделенными группами параметров и основными институциональными блоками инициативного бюджетирования и электронного участия в модели умного города (рис. 1): граждане, бизнес и государство. Результаты анализа могут служить основой для формирования набора показателей при тестировании разработанной модели на конкретных случаях реализации проектов по развитию компонентов умного города. Эта работа будет проводиться на следующем этапе нашего исследовательского проекта.

Следует также отметить, что при институциональной поддержке органов государственной власти ИБ может быть не только эффективным инструментом электронного участия, обеспечивающим диалог с государственными учреждениями, но и специфической формой гражданского участия в виде конкретных проектов с финансовой поддержкой. В связи с этим, задачу учета факторов ИБ при создании цифровой модели города планируется рассматривать как компонент создания системы управления проектами в рамках деятельности проектного офиса «Умный Санкт-Петербург». Это может стать важной составляющей продвижения проектов «умного города» при развитии процессов цифровой трансформации, особенно в крупных городах. Таким образом, на следующих этапах работы исследовательская группа планирует развивать данное направление в контексте взаимодействия с проектным офисом «Умный Санкт-Петербург».

Кроме того, дальнейший анализ методик оценки ИБ будет направлен на изучение практик в части проектов, ориентированных на компоненты цифровой трансформации и развития умного города. Следовательно, эмпирические результаты данного исследования могут быть использованы в качестве теоретической основы для разработки новой актуальной методологии, учитывающей указанные выше компоненты.

В ближайшей перспективе авторы предполагают использовать для исследования взаимодействие с международным проектом в рамках программы Interreg Европейского Союза, ориентированной на изучение и внедрение лучших практик ИБ в странах региона Балтийского моря. Это может предоставить информационную базу для комплексного анализа в регионах Северо-Западного федерального округа России и странах Балтийского моря.

Литература

1. Анцыферова И. С. Социальный проект инициативного бюджетирования // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2018. № 2. С. 205–207.
2. Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование и смежные практики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 38. С. 2–19.
3. Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Информационное сопровождение инициативного бюджетирования: содержание и принципы успешной реализации // Власть. 2016. Т. 24, № 12. С. 63–69.
4. Вагин В. В., Шаповалова Н. А., Гаврилова Н. В. Мониторинг развития инициативного бюджетирования: методика и практика организации // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 2 (48). С. 51–64.
5. Даль Р. О демократии. М. : Аспект Пресс, 2000. С. 171–179.
6. Инглхарт Р. Модернизация и демократия // Демократия и модернизация. К дискуссии о вызовах XXI века / под ред. В. Л. Иноземцева. М. : Европа, 2010. С. 163–182.
7. Мюллер Я.-В. Споры о демократии. Политические идеи в Европе XX века. М. : Изд-во Института Гайдара, 2014. С. 332–343.
8. Хабермас Ю. Политические работы. М. : Праксис, 2005. С. 293–298.
9. Хелд Д. Модели демократии: 3-е изд. М. : Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2014.
10. Чугунов А. В. Взаимодействие власти и граждан в институциональной среде электронного участия // Власть. 2017. Т. 25, № 10. С. 59–66.

11. Чугунов А. В. Концепция «Умного города»: функционирование механизмов обратной связи в контексте электронного участия граждан // Информационные ресурсы России. 2019. № 6. С. 21–27.
12. Чугунов А. В., Кабанов Ю. А., Федяшин С. В. Развитие электронных приемных в регионах Российской Федерации: результаты пилотного исследования в 2017–2018 гг. // Информационные ресурсы России. 2019. № 3. С. 32–36.
13. Чулков А. С. Опыт и перспективы применения в России инициативного бюджетирования // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2017. № 11 (419). С. 13–23.
14. Caragliu A., Del Bo C. F. Smart innovative cities: The impact of Smart City policies on urban innovation // Technological Forecasting and Social Change. 2019. Vol. 142. P. 373–383. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.07.022>
15. Chugunov A., Cronemberger F. and Kabanov Y. Contextualizing Smart Governance Research: Literature Review and Scientometrics Analysis // Communications in Computer and Information Science (CCIS). Springer, 2018. Vol. 858. P. 102–112. DOI: 10.1007/978-3-030-02843-5_9.
16. Crozier M., Huntington S., Watanuki J. The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. New York : New York University Press, 1975. 227 p.
17. Dameri R. Using ICT in Smart City // Smart City Implementation. URL: https://www.researchgate.net/publication/308188925_Using_ICT_in_Smart_City (Retrieved: 24.10.2019) DOI: 10.1007/978-3-319-45766-6_3
18. E-Democracy for Smart Cities. Advances in 21st Century Human Settlements / Ed. T. M. Vinod Kumar. Springer Singapore, 2017. 551 p. <https://doi.org/10.1017/978-981-10-4035-1>.
19. Gil-Garcia J. R., Zhang J., Puro-Cid G. Conceptualizing smartness in government: An integrative and multi-dimensional view // Government Information Quarterly. 2016. Vol. 33 (3). P. 524–534.
20. Liu N., Gavino A., Puro S. A Method for Designing Value-infused Citizen Services in Smart Cities // Proceedings of the 15th Annual International Conference on Digital Government Research (dg.o 2014). P. 34–43.
21. Nam T., Pardo T. Smart city as urban innovation: Focusing on management, policy, and context // Proceedings of the 5th international conference on theory and practice of electronic governance. 2011. P. 185–194. <https://doi.org/10.1145/2072069.2072100>.

Об авторах:

Чугунов Андрей Владимирович, директор Центра технологий электронного правительства Института дизайна и урбанистики Университета ИТМО (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук; chugunov@itmo.ru

Карачай Виталина Анатольевна, доцент Института дизайна и урбанистики Университета ИТМО (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук; vitalinakarachay@gmail.com

References

1. Antsyferova I. S. Social Project of Participatory Budgeting // Public and Municipal Governance. Scientific Notes [Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski]. 2018. № 2. P. 205–207. (In rus).
2. Vagin V. V., Shapovalova N. A. Participatory Budgeting and Related Practices // Financial Analytics: Problems and Solutions [Finansovaya analitika: problemy i resheniya]. 2016. № 38. P. 2–19. (In rus).
3. Vagin V. V., Shapovalova N. A. Information Campaign of Initiative Budgeting: the Content and Principles of Successful Realization // Power [Vlast']. 2016. V. 24, № 12. P. 63–69. (In rus).
4. Vagin V. V., Shapovalova N. A., Gavrilo N. V. The Monitoring of Initiative Budgeting Development in Russian Regions: Methodology and Practice of Organization // Financial Journal [Finansovyi zhurnal.]. 2019. № 2 (48). P. 51–64. (In rus).
5. Dal' R. About Democracy. Moscow : Aspect Press, 2000. P. 171–179 (In rus).
6. Inghart R. Modernization and Democracy // Democracy and Modernization. Towards the Discussions About the Challenges of XXI Century / ed. by V. L. Inozemtsev. Moscow : «Europa» Publisher, 2010. P. 163–182 (In rus).
7. Muller Y. V. Disputes about Democracy. Political Ideas in Europe in XX Century. Moscow : Gaydar's Institute Publisher, 2014. P. 332–343 (In rus).

8. Habermas Yu. *Political Works*. Moscow : Praxis, 2005. P. 293–298 (In rus).
9. Held D. *Models of Democracy: 3th Edition*. Moscow : «Delo» of RANEPa, 2014. (In rus).
10. Chugunov A.V. Interaction between the Government and the Citizens in the Institutional Environment of Electronic Participation // *Power [Vlast']*. 2017. V. 25, № 10. P. 59–66 (In rus).
11. Chugunov A.V. Smart City Concept: Functioning the Feedback Mechanisms in the Context of Citizens' Electronic Participation // *Information Resources of Russia [Informatsionnye resursy Rossii]*. 2019. № 6. P. 21–27 (In rus)
12. Chugunov A.V., Kabanov Y.A., Fedyashin S.V. Development of the Electronic Receptions in the Regions of the Russian Federation: Results of the Pilot Study in 2017–2018 // *Information Resources of Russia [Informatsionnye resursy Rossii]*. 2019. № 3. P.32–36 (In rus).
13. Chulkov A. S. Experience and Prospects of Participatory Budgeting Implementation in Russia // *Accounting in Budgetary and Non-Profit Organizations [Bukhgalterskii uchët v byudzhetykh i nekommercheskikh organizatsiyakh]*. 2017. № 11 (419). P. 13–23. (In rus).
14. Caragliu A., Del Bo C. F. Smart innovative cities: The impact of Smart City policies on urban innovation // *Technological Forecasting and Social Change*. 2019. Vol. 142. P. 373–383. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.07.022>
15. Chugunov A., Cronemberger F. and Kabanov Y. Contextualizing Smart Governance Research: Literature Review and Scientometrics Analysis // *Communications in Computer and Information Science (CCIS)*. Springer, 2018. Vol. 858. P. 102–112. DOI: 10.1007/978-3-030-02843-5_9.
16. Crozier M., Huntington S., Watanuki J. *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York : New York University Press, 1975. 227 p.
17. Dameri R. Using ICT in Smart City // *Smart City Implementation*. URL: https://www.researchgate.net/publication/308188925_Using_ICT_in_Smart_City (Retrieved: 24.10.2019) DOI: 10.1007/978-3-319-45766-6_3
18. *E-Democracy for Smart Cities. Advances in 21st Century Human Settlements / Ed. T. M. Vinod Kumar*. Springer Singapore, 2017. 551 p. <https://doi.org/10.1017/978-981-10-4035-1>.
19. Gil-Garcia J. R., Zhang J., Puron-Cid G. Conceptualizing smartness in government: An integrative and multi-dimensional view // *Government Information Quarterly*. 2016. Vol. 33 (3). P. 524–534.
20. Liu N., Gavino A., Puroo S. A Method for Designing Value-infused Citizen Services in Smart Cities // *Proceedings of the 15th Annual International Conference on Digital Government Research (dg.o 2014)*. P. 34–43.
21. Nam T., Pardo T. Smart city as urban innovation: Focusing on management, policy, and context // *Proceedings of the 5th international conference on theory and practice of electronic governance*. 2011. P. 185–194. <https://doi.org/10.1145/2072069.2072100>.

About the authors:

Andrei V. Chugunov, Director of the Center for Electronic Government Technologies of the Institute of Design and Urbanization of ITMO University (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Political Sciences; chugunov@itmo.ru

Vitalina A. Karachay, Associate Professor of the Institute of Design and Urbanization of ITMO University (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Political Sciences; vitalinakarachay@gmail.com