



Аналитический доклад

«Международная практика и возможности внедрения партиципаторного бюджетирования в Узбекистане»

Ташкент - 2020

Национальные эксперты: Ганиев О.

Срожиддинова З.

Координаторы исследований: Аношкина В., Гайбуллаев О.

Аналитический доклад подготовлен в рамках реализации совместного проекта ПРООН и Министерства финансов Республики Узбекистан «Финансирование устойчивого развития в Узбекистане», а также совместного проекта ПРООН/ЕС и Министерства юстиции Республики Узбекистан «Совершенствование предоставления государственных услуг и повышения уровня управления в сельских районах Узбекистана».

Изложенные в настоящей публикации взгляды и выводы выражают только точку зрения авторов и не являются официальной точкой зрения ООН, включая ПРООН или стран членов ООН.

ПРООН работает почти в 170 странах и территориях, содействуя улучшению уровня жизни, сокращению неравенства и созданию инклюзивного общества. Мы помогаем государствам разрабатывать стратегии развития, расширять возможности для партнерства, наращивать институциональные возможности и повышать устойчивость стран для поддержания результатов развития.

Содействие ПРООН Узбекистану направлено на достижение общих взаимосвязанных целей: оказание поддержки Правительству в ускорении реформ в области устойчивого экономического развития, эффективного государственного управления, адаптации к изменению климата и охраны окружающей среды.

© UNDP, 2020 (www.uz.undp.org)

Структура

Введение

1. Сущность партисипаторного бюджетирования и предпосылки развития

2. Характеристики и модели партисипаторного бюджетирования

2.1. Модели и характерные черты

2.2. Факторы успешного применения

2.3. Трудности и ограничения

3. Новое в бюджетном процессе: полномочия участников, прозрачность и вовлечение граждан в Узбекистане

4. Внедрение партисипаторного бюджетирования в Узбекистане

4.1. Подходы к выбору моделей для пилотирования

4.2. Регулирование и институциональная поддержка масштабирования партисипаторного бюджетирования

4.3. Сопряженность с реализацией ЦУР и другими реформами

Выводы и рекомендации

Приложения:

1. Новые тенденции в использовании партисипаторного бюджетирования

2. Бюджетный процесс в Узбекистане с учетом последних нововведений

Сокращения

ГЦФ – Государственные целевые фонды

ИБ – Инициативное бюджетирование

НИР – Научно-исследовательские работы

ННО – Негосударственные некоммерческие организации

ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития

ПБ – Партиципаторное бюджетирование

ПРООН – Программа развития организации объединенных наций

СМИ – Средства массовой информации

СНГ – Содружество независимых государств

ЦУР – Цели устойчивого развития

DRAFT

Введение

В рамках проводимой в Узбекистане реформы управления государственными финансами, в последние годы усилено внимание на вопросах повышения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере и вовлечении граждан в бюджетный процесс. Так, в целях улучшения доступа к бюджетным данным и участия граждан в обсуждении бюджета, с 2018 года правительство ежегодно публикует *бюджет для граждан*, запущен веб-сайт «Открытый бюджет», апробируется механизм участия граждан в распределении части дополнительно полученных доходов на местном уровне.

Приверженность запущенным реформам и их продолжение остаются актуальными и в условиях противодействия кризису, вызванному пандемией COVID-19. В сложившихся условиях, с одной стороны, проводится оптимизация государственных расходов (сокращены/увеличены или передвинуты на следующий год). С другой стороны, необходимо повышение их эффективности, которая всегда выше, когда предоставляемые за счет бюджетных средств услуги соответствуют общественным ожиданиям. Этим целям и служит ПБ, которое является механизмом вовлечения граждан в обсуждение и принятие бюджетных решений.

Международные организации при выборе инструментов ПБ в увеличении участия граждан чаще всего видят расширение возможностей децентрализации власти и передачи полномочий на низовые уровни власти. Наряду с открытостью и прозрачностью, ПБ рассматривается как один из инструментов развития подотчетности. Важным трендом последних лет стало включение ПБ в число инструментов повышения эффективности государственной власти.

Во Всемирном отчете об общественном секторе за 2019 год, подготовленном Департаментом социальных и экономических отношений ООН в рамках работ над реализацией ЦУР, была подчеркнута особая важность прозрачности, подотчетности и гражданского участия в бюджетных решениях для общественных институтов (21).

Данный аналитический доклад подготовлен с целью выбора моделей ПБ и обоснования механизмов их пилотирования в Узбекистане на основе обзора лучшей международной практики и в контексте проводимых реформ. Подготовке доклада предшествовал обзор мирового опыта, в котором обобщен и представлен широкий опыт ПБ с акцентом на лучшие мировые практики.¹ Для Узбекистана международный опыт ПБ представляется особенно полезным в свете последних изменений в бюджетном процессе, предусматривающих расширение полномочий Олий Мажлиса Республики Узбекистан и местных Кенгашей народных депутатов, повышение ответственности распределителей бюджетных средств и самостоятельности органов государственной власти на местах, открытости и прозрачности бюджета, а также подотчетности на всех уровнях власти.

¹ «Обзор мирового опыта партисипаторного (инициативного) бюджетирования: лучшие мировые практики и уроки для Узбекистана» подготовлен Вагиным В.В., директором Центра инициативного бюджетирования при Научно-исследовательском финансовом институте Министерства финансов Российской Федерации при содействии проекта «Управление знаниями и наращивание потенциала в партнерстве Россия - ПРООН». Обзор является отдельной публикацией и прилагается к данному Аналитическому докладу.

Доклад построен следующим образом. Первый раздел является вводным и дает представление о факторах, повлиявших на возникновение ПБ и эволюции его развития.

Во втором разделе представлена типология моделей ПБ и характерные для каждой из них факторы. И хотя представленные модели трудно рассматривать для внедрения в «чистом» виде, их полезность в том, что из них можно выбрать базовую модель для адаптации с учетом местных условий. В данном разделе представлена также классификация моделей ПБ по методам участия граждан, уровням властных полномочий и другим признакам.

В третьем разделе рассмотрено: какие нововведения в бюджетном процессе создают предпосылки и что сдерживает внедрение ПБ.

Заключительный раздел, опираясь на предыдущие, представляет анализ факторов, определяющих выбор моделей ПБ для внедрения в бюджетную практику в Узбекистане. В данном разделе рекомендуется базовая модель ПБ для адаптации и пилотирования с учетом текущей практики, а также основные механизмы ее применения. Рассматриваются необходимая институциональная поддержка, увязка ПБ с реализацией ЦУР и реформами в сопряженных сферах.

1. Сущность партисипаторного бюджетирования и предпосылки развития

В последние десятилетия в мире наблюдается широкое распространение практики вовлечения (участия) граждан в составление и исполнение местных бюджетов. *С чем это связано?*

Финансирование мероприятий на местах без учета мнения граждан нередко приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств. Если принять во внимание, что конечными пользователями государственных услуг, предоставляемых за счет бюджетных средств, являются граждане, то вопрос качества этих услуг напрямую зависит от уровня удовлетворенности населения. Граждане лучше знают проблемы, существующие на местах, и их выбор решения данных проблем может быть более обоснован, нежели решения органов власти. *Как это осуществляется?*

Наиболее распространенным подходом бюджетирования с участием общественности является «партисипаторное бюджетирование» (от англ. «participate» – принимать участие). Универсального определения ПБ не существует, поскольку его опыт и практика варьируют во всем мире и зависят от местного контекста и условий (Matovu 2007). В статье Sabannes приведены два понятия ПБ (6). Относительно *широкое понятие определяет ПБ, как «механизм (или процесс), посредством которого население решает судьбу всех имеющихся государственных средств или их части либо вносит вклад в принятие такого решения»* (Программа ООН по населенным пунктам, 2007, стр. 20). При таком определении к ПБ можно отнести практики, когда население участвует в обсуждении и принятии решений и когда власти только консультируются с населением, а принятие решений остается за органами власти. Между тем, *согласно узкому определению, ПБ — это «процесс, открытый для любого гражданина, желающего в нем участвовать, в котором прямая демократия сочетается с представительной демократией, и который*

включает обсуждения (а не просто консультации), подразумевает перераспределение средств в пользу бедных и саморегулирование» (Goldfrank 2007. Р.92). Данное определение не включает в ПБ простые консультации с гражданами.

Оба определения не совершенны, поскольку широкое определение допускает слишком много практик (включая публичные слушания, референдумы по отдельным статьям бюджета), а узкое - слишком их ограничивает. Поэтому Goldfrank (2006) предлагает и сам использует что-то среднее. *ПБ — это процесс, посредством которого граждане, как отдельные лица, так и через гражданские ассоциации, могут добровольно и регулярно вносить вклад в принятие решений по меньшей мере в части государственного бюджета посредством ежегодных запланированных встреч с государственными органами.*

Схожим с ПБ является ИБ, получившее распространение в России. Суть ИБ состоит в том, что местные органы власти выделяют определенную часть бюджета на актуальные проекты, которые отбираются специально созданной комиссией из состава жителей. При этом, бизнес и сами жители могут вкладывать средства в эти проекты.

И наконец, в США и Европе, встречается подход «проектное бюджетирование», когда функция финансирования инициатив жителей передается частным фондам, которые отбирают проекты жителей и привлекают средства на их реализацию. При этом источником расходов являются средства бизнеса и жителей.

Наиболее распространенным в мировой практике является ПБ. *Как оно появилось?*

История возникновения ПБ начинается с конца 1980-х годов в Бразилии. В то время в Бразилии отмечалась высокая поляризация доходов населения, которая была особенно характерна для столиц штатов и мегаполисов. Местом реализации первого эксперимента по вовлечению граждан стал город-миллионник Порту-Алегри, столица южного штата страны Рио Гранде де Сул. В Порту-Алегри треть населения жила в трущобах и имела ограниченный доступ к чистой воде, канализации, больницам и школам. Победившая на выборах Партия рабочих решила бороться с проблемами посредством вовлечения жителей в процесс распределения и использования бюджетных средств города.

Появление ПБ в Бразилии стало следствием объективного процесса социально-экономического развития страны и политической воли новой власти – Партии рабочих.

Вставка 1. Нормативно-правовой основой ПБ в Порту-Алегри выступал Внутренний устав, который заменял собой договор или соглашение между населением и правительством города и полностью регулировал партисипаторный процесс. В соответствии с Внутренним уставом город был разделен на 17 районов, каждый из которых включает округа. Каждый округ проводил собрания и рассматривал свои приоритеты и проблемы, которые нужно было решать в первую очередь. Предложенные проекты рассматривались так называемыми ассамблеями из состава жителей района, отбирались и представлялись в городской муниципалитет для одобрения. Муниципалитет проводил экспертизу проектов и выбирал их с учетом таких критериев как количество жителей в районе, состояние инфраструктуры и качество предоставляемых услуг на территории района.

В результате вовлечения граждан средства бюджета стали направляться в первую очередь в наиболее неблагополучные районы, коррупция намного уменьшилась, но *самое главное - стало расти доверие жителей к власти.* Среди неожиданных результатов ПБ в

Порту-Алегри стала большая вовлеченность граждан с низким доходом, чем людей со средним и высоким уровнем жизни. Наиболее активны оказались женщины и молодежь.

Положительный опыт внедрения ПБ с небольшими изменениями был распространен в другие города Бразилии и страны Латинской Америки.

Латиноамериканский эксперимент оказался возможным, в том числе и потому, что участие в нем приняли эксперты из разных стран мира. «Социальные форумы» 90-х прошлого века и начала 2000-х годов послужили хорошей службой распространению латиноамериканского опыта в разные страны мира. Именно так в Европу пришла первая волна ПБ.

В 2002 году одна из первых европейских стран Португалия начала внедрять ПБ на фоне низкого уровня доверия населения к системе. Помимо этого, высокий уровень безработицы среди молодежи побудил власть использовать ПБ для активизации молодежи и создания для них так называемых «социальных лифтов». Опыт Португалии интересен еще и тем, что здесь ПБ реализуется на всех уровнях власти. В г.Кашкайше сложилась одна из самых эффективных в мире практик ПБ с качественной институциональной инфраструктурой поддержки, обучения и информирования граждан.

В процессе применения в различных странах ПБ претерпело методические, процедурные и нормативные изменения, в некоторых случаях достаточно существенные.

Вставка 2. Здесь представлены некоторые примеры особенностей и успешных результатов партисипаторных практик.

Во Франции впервые сформировались: региональная практика ПБ, практика школьного ПБ в регионе Пуату-Шарант и одна из первых исследовательских школ ПБ, в ее рамках изучены успехи и неудачи нескольких «волн» ПБ. На финансирование проектов ПБ закреплена значительная часть инвестиционных бюджетов регионов и муниципалитетов.

Итальянский опыт ПБ, также как и французский локализован в отдельных муниципалитетах и регионах и не представлен на национальном уровне. В регионе Тоскана сложилась уникальная институциональная среда для продвижения ПБ, включая законодательную базу и специальный орган, способствующий вовлечению граждан в участие. В Милане апробирована практика вовлечения образованных горожан в бюджетные решения, результатом которой являются более совершенные и экспертно-обоснованные проекты.

Ряд стран ЕС (Голландия, Дания, Швеция) с 2015 года приняли «законодательство об участии» (Participation Law), предполагающее кардинальное изменение философии социальной политики, основанное на участии сообществ в социальной политике государства.

В Китае ПБ было запущено в 2005 году с учетом адаптации международных моделей к местной специфике. Опыт КНР уникален в сфере вовлечения граждан в развитие сельской инфраструктуры. Граждане совместно принимают решения о создании общинных фондов и получения различных типов кредитов от региональной, государственной инвестиционной корпорации.

В Южной Корее создано одно из самых совершенных законодательств о национальной системе ПБ. Цифровая платформа D-Brain позволила интегрировать гражданское участие и политику налоговой открытости. Само развитие процессов открытости бюджетной информации максимально приближено к гражданам и создаёт стимулы для вовлечения граждан в бюджетные решения на муниципальном уровне.

ПБ взяли на вооружение крупные города Тайваня. Столичный город Тайбэй уникален тем, что местные власти попытались сделать ПБ обязательным.

Индия – первая страна, в которой гражданское участие в принятии бюджетов и развитии территориального самоуправления стало конституционной нормой. Местное самоуправление в индийском штате Керала накопило уникальный опыт участия граждан в принятии бюджетных решений на низовом уровне – территориального самоуправления.

Африканские страны внедряли ПБ под влиянием международных институтов, таких как ООН, Всемирный банк, ОЭСР и другие. К концу 2018 года на этом континенте было зарегистрировано примерно 500 практик ПБ.

Полный обзор мирового опыта ПБ представлен в отдельной публикации «Обзор мирового опыта партисипаторного (инициативного) бюджетирования: лучшие практики и уроки для Узбекистана». Прилагается к данному докладу.

В странах СНГ ПБ стало внедряться в основном в связи с реформой системы государственного управления и рассматривается в качестве элемента развития гражданского общества и местного самоуправления. Наибольший опыт ПБ сложился в Российской Федерации, где практики участия граждан в решении местных проблем начали внедряться с 2007 года. К 2015 году сформировался новый «зонтичный бренд» - инициативное бюджетирование (ИБ), который объединил разнообразные российские практики и позволил выработать меры государственного регулирования выделения бюджетных средств на решение проблем с непосредственным участием граждан. К настоящему времени новый бренд прижился в практике государственного и муниципального управления, стал привычен руководителям, практикам и консультантам. ИБ стало более понятным россиянам, чем сложный в произношении и употреблении термин – ПБ.

Обобщая можно отметить, что ПБ возникло и получило развитие в связи с политическими изменениями в различных странах и в ответ на ряд проблем экономического и социального характера: несостоятельность представительной демократии в реализации интересов малоимущих слоев населения, коррупция, рост экономического неравенства среди населения, недоверия населения к власти и государственным институтам. В 2019 году в мире от 7059 до 7671 практики ПБ (Диас 2019, с. 18).

2. Характеристики и модели партисипаторного бюджетирования

2.1. Модели и характерные черты

Мировой опыт развития ПБ показывает, что не существует стандартных путей внедрения и реализации ПБ, так как каждая страна имеет свою специфику. Однако, несмотря на все многообразие партисипаторных практик, можно выделить общие черты и базовые модели ПБ.

Таблица 1. Характерные черты ПБ

Уровень бюджета	Применяется в основном на самых низовых уровнях бюджета – бюджетах поселений, района либо города.
Размер ПБ	Охватывает часть инвестиционного бюджета (обычно 1-10%).
Форма ПБ	Реализуется в основном в форме различных малых и средних проектов.
Отбор проектов	Проекты отбираются на основе голосования жителей этих территорий и одобряются местными органами власти. При отборе проектов учитывается их осуществимость/реализуемость.
Мониторинг и контроль	Одобренные проекты подвергаются мониторингу и контролю со стороны жителей.

Остановимся на наиболее системной типологии моделей ПБ, которая была предложена Sintomer et al. (18,19). Автор предлагает 6 моделей, из которых выбраны и рассматриваются 5 наиболее приемлемых и легко воспринимаемых в реалиях Узбекистана моделей. Названия данных моделей максимально отражают их суть.

Таблица 2. Типология моделей ПБ

Модели	Характеристика	Страны
1. "Порту Алегри"	Предполагает фактическое участие «неизбранных граждан» в принятии бюджетных решений. Юридические решения о реализации проектов остаются в ведении традиционных представительных органов власти.	Страны Латинской Америки, отдельные страны Европы
2. «Участие в целях сближения»	Основана на процессах выстраивания консультативного диалога между исполнительной властью и гражданами на условиях, предлагаемых «сверху вниз» на низовых уровнях власти (районах, городах).	Большинство стран Европы, США, Южная Корея
3. «Консультации по госфинансам»	Характеризуется большим вниманием вопросам повышения качества предоставляемых государственными агентствами услуг в рамках более общего процесса роста эффективности государственного управления.	Африканские страны, Китай
4. «Участие многих заинтересованных сторон»	Предполагает гражданское участие, наряду с участием бизнеса и местной власти, в процессах изменений на местном уровне.	Польша
5. «Партисипаторное бюджетирование сообществ»	Характерна для стран со слабыми местными органами власти. Отсутствие эффективной «представительной демократии» на уровне местного самоуправления и слабое регуляторное воздействие на гражданское участие увеличивает уровень вовлеченности местных сообществ, некоммерческих организаций в реализацию локальных партисипаторных проектов.	Канада, Великобритания, Перу

Более подробно характерные черты рассмотренных моделей описаны в «Обзоре мирового опыта партисипаторного (инициативного) бюджетирования: лучшие практики и уроки для Узбекистана».

Важно отметить, что в «чистом» виде вышеуказанные модели не существуют на практике. В последние годы, с ростом числа практик ПБ происходит взаимопроникновение и интеграция различных моделей. Более того, в одной стране могут реализовываться практики, подпадающие под описание нескольких моделей. Поэтому вышеприведенные модели могут послужить ориентиром при выборе страновой модели, с учетом местных условий и факторов, влияющих на их применимость и успешность.

Помимо вышерассмотренных моделей, ПБ можно рассматривать в другой классификации (по типу используемых практик ПБ, методам участия граждан, уровням властных полномочий).

Таблица 3. Типология ПБ

Тип практик	Территориальные. Предусматривают реализацию проектов различной направленности, локализованных на территориях поселений и межпоселенческих территорий
	Тематические. Фокусированные на отдельных сторонах развития: охрана окружающей среды, климатические изменения, здравоохранение, образование, занятость
	Акторные. Рассчитанные на отдельные социальные группы: молодежь, инвалидов, мигрантов, женщин, престарелых и т.д.
Методы участия	« Лицом к лицу », основана на формах прямой демократии, собраниях, сходах граждан
	Виртуальный , основан на различных онлайн процедурах
	Смешанный , основан на интегрированных платформах участия, предполагающих интеграцию онлайн и офлайн процедур
Типы гражданского участия	Первый тип предполагает, что власть информирует граждан о своих действиях. Применительно к бюджетному процессу он подразумевает политику бюджетной открытости
	Второй тип взаимодействия подразумевает консультации граждан со стороны власти. В рамках консультаций граждане дают обратную связь о работе представителей власти, высказывают свои замечания и пожелания, которые могут быть приняты к сведению. Примером такого рода отношений являются бюджетные слушания
	Третий тип – включение отдельных граждан в работу власти в качестве общественных представителей. Такое включение может осуществляться в рамках специальных семинаров или совещательных мероприятий, куда приглашаются отдельные граждане. В частности, взаимодействие может происходить в рамках рабочих групп, куда помимо чиновников входят эксперты и где обсуждаются бюджетные вопросы.
	Четвертый тип – сотрудничество, работа в партнерстве по поиску консенсуса
	Пятый тип – наделение полномочиями. В рамках такого типа отношений решения граждан имеют обязательную силу. Такой формат взаимодействия предполагают проекты партисипаторного бюджетирования, где решения о бюджетных расходах принимают сами жители.
Уровень властных полномочий	Федеральный, региональный и муниципальный

2.2. Факторы успешного применения

Исследователи выделяют факторы, которые влияют на применимость и успешность практик ПБ. В качестве основных факторов рассматривают 1) финансовую автономию, 2) политическую культуру, 3) численность населения, 4) однородность населения и 5) благосостояние региона. Первые два фактора характерны для национального уровня, остальные для местного.

Финансовая автономия	Для любой модели ПБ, местные органы власти должны иметь некоторую степень <i>автономии расходов</i> , когда они будут иметь право по своему усмотрению свободно распределять свои финансовые ресурсы (то есть независимо от центрального правительства). Местные органы власти также должны иметь некоторую степень <i>автономии доходов</i> , поскольку это увеличит объем средств, доступных для своих расходов.
Политическая культура	Граждане должны быть готовы и иметь желание участвовать, а лица, принимающие решения на местном уровне, должны иметь политическую волю для привлечения общественности. Все это является неотъемлемой частью политической культуры (Almond 1966). В контексте ПБ, политическую культуру общества можно рассматривать в разрезе трех типов: (1) Моралистическая - основывается на идее о том, что политика является одним из видов деятельности человека в его поисках хорошего общества, поэтому граждане обычно активны, и уровень участия в общественных делах высок. (2) В индивидуалистической культуре политика рассматривается как «бизнес», поэтому политика воспринимается людьми как средство улучшения себя социально и экономически. Правительство создается для удовлетворения потребительских настроений определенного круга людей, а не для обеспечения «хорошего общества». Поэтому участие граждан в политике относительно низкое. (3) Традиционная - характеризуется тем, что традиции преобладают в обществе, социальные и семейные связи считаются очень важными, а правительство играет позитивную роль, которая ограничивается поддержанием существующего общественного порядка.
Численность населения	Влияет на форму и объем участия, а также на метод отбора участников. Крупные города могут выбрать многоуровневую форму участия с участием гражданских делегатов, вовлеченных в процесс. Другим вариантом для большого города будет целевой отбор представителей организованных граждан (однако это также зависит от политической культуры страны). В небольших городах граждане могут принять участие в самовывдвижении и открытых собраниях на уровне города. Кроме того, численность населения также может влиять на формальность процесса и способ принятия решений. В небольших городах, например, неформальные процессы могут быть более целесообразными.
Однородность населения	Разнородность населения (по религиозным, языковым, этническим или расовым признакам) на местах оказывают влияние как на факторы участия, так и на обсуждения при разработке процесса ПБ. Например, в неоднородных городах может возникнуть политический конфликт из-за требований различных групп граждан, что, в свою очередь, может привести к формализации процесса участия. Методы отбора участников, также должны быть скорректированы в зависимости от состава населения, чтобы обеспечить репрезентативность.
Благостояние региона (доход на душу населения)	Влияет на осуществимость различных моделей ПБ. Хотя <i>ПБ может быть реализовано даже с довольно ограниченными финансовыми ресурсами. Практика здесь варьируется от 1% до 10% от общего исполненного бюджета</i> (Sabannes, 2004). Кроме того, уровень благосостояния может повлиять на предмет обсуждения, который может варьироваться от конкретных проектов до общих руководящих принципов городской политики. Финансово ограниченный местный орган власти с большей вероятностью будет привлекать граждан к обсуждению общих политических приоритетов, а не к выбору конкретных проектов.

Как влияют вышеотмеченные факторы на успешность применения каждой модели?

Для того чтобы внедрение ПБ было успешным, должны быть соблюдены следующие требования.

Таблица 4. Требования к факторам успешности в разрезе моделей ПБ

	"Порту-Алегри"	«Участие в целях сближения»	«Консультации по госфинансам»	«Партиципаторное бюджетирование сообществ»	«Участие многих заинтересованных сторон»
Финансовая автономия (низкая/средняя/высокая)	Высокая	Средняя	Средняя	Средняя-высокая	Средняя-высокая
Политическая культура (индивидуалистическая/моралистическая/традиционная)	Моралистическая/традиционная	Индивидуалистическая	Индивидуалистическая	Моралистическая/традиционная	Индивидуалистическая
Численность населения (большая/маленькая)	Большая	Маленькая	Изменчивая	Большая	Большая
Разнообразие населения (однородное/разнородное)	Разнородное	Однородное	Разнородное	Разнородное	Разнородное
Благосостояние (низкое/среднее/высокое)	Высокое	Низкое-среднее	Среднее	Низкое-среднее	Низкое-среднее

2.2. Трудности и ограничения

Основными трудностями развития ПБ являются малая финансовая автономия местной власти либо ее отсутствие и размер финансовых вложений, выделяемых через ПБ.

Таблица 5. Факторы, ограничивающие применение ПБ

Факторы	Примеры
Финансовая автономия	В Италии отмена муниципального налога на имущество в 2008 году серьезно подорвала финансовую автономию большинства местных органов управления, что привело к закрытию многих экспериментов в области ПБ. Отсутствие в некоторых городах развивающихся стран Азии и Африки финансовой автономии объясняет, почему там ПБ «прерывается» или реализуется посредством ежегодных

	механизмов ротации, что каждый год приводит к изменению целевых городских районов.
Размер вложений	Малая сумма инвестиций в ПБ в скандинавских странах (Дания, Швеция, Финляндия) послужила причиной "не популярности" механизма ПБ, хотя они имеют большую финансовую и политическую автономию.

В мире намечаются тенденции перехода к более смешанным формам ПБ: все больше и больше процедуры ПБ переходят в электронную форму; расширяется участие НКО; механизм ПБ становятся направленным на определенную категорию граждан. В приложении 1 приведены примеры таких практик.

3. Новое в бюджетном процессе: полномочия участников, прозрачность и вовлечение граждан в Узбекистане

Для Узбекистана опыт ПБ представляется особенно полезным в свете последних изменений в бюджетном процессе, предусматривающих расширение полномочий Олий Мажлиса Республики Узбекистан и местных Кенгашей народных депутатов, повышение ответственности распределителей бюджетных средств и самостоятельности органов государственной власти на местах, открытости и прозрачности бюджета и вовлечение граждан в обсуждение бюджетных решений. Более широко нововведения в бюджетном процессе с акцентом на 2020 год представлены в приложении 2.

Какие изменения в бюджетном процессе создают предпосылки и что сдерживает внедрение ПБ?

Бюджетный процесс в Узбекистане включает 4 этапа: составление бюджета, рассмотрение и утверждение бюджета, исполнение бюджета, мониторинг и оценка исполнения бюджета.

На первом этапе ключевые изменения в составлении Государственного бюджета связаны с переходом к среднесрочному бюджетному планированию. Внедрение среднесрочного бюджетного планирования предполагает, что будут расширяться полномочия распорядителей бюджетных средств и местных органов власти. При этом будет возрастать необходимость повышения их подотчетности. Уже сейчас до направления проектов Государственного бюджета и бюджетов ГЦФ, основных направлений налоговой и бюджетной политики в Законодательную палату Олий Мажлиса предусмотрено их обязательное общественное обсуждение.² Другими мерами по повышению открытости информации о Государственном бюджете для широкой общественности также стали:

- ✓ публикация с 2018 года информационного издания «Бюджет для граждан» на основе принятого бюджета, а с 2019 г. и на основе проекта Государственного бюджета;

² Постановлением Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению открытости бюджетных данных и активного участия граждан в бюджетном процессе» №ПП-3917от 22.08.2018 г.

- ✓ создание и функционирование информационного портала «Открытый бюджет» (Портал);
- ✓ создание в структуре Министерства финансов отдела по ведению государственной финансовой статистики и обеспечению открытости бюджета.

Принятые меры повышают доступность информации о бюджете для широкой общественности на этапе его планирования. Однако, для повышения бюджетной грамотности и заинтересованности граждан в обсуждении проекта бюджета необходимы более широкая и системная работа по распространению, пропаганде и разъяснению информации о проекте Государственного бюджета до и во время его обсуждения в Олий Мажлисе. Необходимы также адаптированные для бюджетной системы Узбекистана модель и механизмы вовлечения граждан в данный процесс.

На втором этапе Министерство финансов (до 15 сентября) передает Проект закона о Государственном бюджете и бюджетное послание Кабинету Министров.

Вовлечение граждан в бюджетный процесс осуществляется через депутатов, общественные приемные, «горячие телефоны» министерств и ведомств, аксакалов (председателей) сходов граждан в махаллях, которые напрямую контактируют с руководителями хокимиятов, депутатами Кенгашей народных депутатов и образованным в 2020 г. Министерством по поддержке махалли и семьи, его территориальными подразделениями.

Палатам Олий Мажлиса Республики Узбекистан при рассмотрении проектов Государственного бюджета и бюджетов ГЦФ, основных направлений налоговой и бюджетной политики рекомендовано проводить анализ мнений и предложений граждан, поступивших через Портал.³

Несмотря на законодательно предоставленные возможности, на практике имеет место низкая активность депутатов Кенгашей народных депутатов и некомпетентность в вопросах бюджета. На местах осуществляется автоматическое принятие представленного хокимом проекта бюджета; активность населения остается очень низкой. В целях повышения осведомленности населения в вопросах бюджета в 2020 году на базе платформы Телеграм было запущено три информационных бота, один из которых с обратной связью. Однако, на 31 июля 2020 г.: на боте Бюджет (@byudzhet) было зарегистрировано всего 22 подписчика и с момента его создания (10.03.2019) никакой информации на нем размещено не было; на боте Бюджет клуби (@bbdk_law) – зарегистрирован 781 подписчик (бот информационный, участие подписчиков в обсуждении информации о бюджете не предусмотрено); на боте Бюджет клуби (@bbdk_club) – зарегистрировано 452 подписчика (бот с обратной связью, имеются ответы на вопросы подписчиков).

На третьем этапе Министерство финансов РУ осуществляет исполнение Государственного бюджета. Представительная власть имеет возможность на основе периодической отчетности об исполнении бюджетов контролировать процесс исполнения

³ Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению открытости бюджетных данных и активного участия граждан в бюджетном процессе» ПП-3917 от 22.08.2018 г.

бюджета, мониторить своевременность и целевое расходование бюджетных средств, а также оценивать их качество.

Первым шагом к привлечению граждан на данном этапе стало введение порядка направления не менее 10% средств дополнительных доходов бюджетов районов (городов) на финансирование мероприятий, определенных на основании общественного мнения посредством Портала. Жителям районов предоставлена возможность участия в обсуждении и выдвижении предложений по направлению части дополнительных доходов на решение существующих в их поселениях проблем, о которых плохо осведомлена, не замечает или не знает власть на местах и в центре. Этот процесс освещают портал Открытый бюджет, веб-сайт Министерства финансов и СМИ. Портал ведет статистику обращений с предложениями, запросами, а также обеспечивает обратную связь.

Краткий обзор портала Открытый бюджет показывает, что активность граждан составляет менее 1%, а ответные шаги органов местной власти ограничиваются предоставлением сводной таблицы о поступивших предложениях⁴.

Таблица 6. Активность участия граждан в формировании направлений расходов местных бюджетов

Регион	Население на начало 2019 года	Кол-во обращений (по итогам 3 кв. 2019 года)	Доля участия
Республика Каракалпакстан	1 869 782	1484	0,1%
области:			
Андижанская	3 066 879	1097	0,0%
Бухарская	1 894 809	3293	0,2%
Джизакская	1 352 372	1918	0,1%
Кашкадарьинская	3 213 090	765	0,0%
Навоийская	979 536	6694	0,7%
Наманганская	2 752 880	1987	0,1%
Самаркандская	3 798 917	951	0,0%
Сурхандарьинская	2 569 904	4546	0,2%
Сырдарьинская	829 905	106	0,0%
Ташкентская	2 898 505	685	0,0%
Ферганская	3 683 300	2190	0,1%
Хорезмская	1 835 690	241	0,0%
г.Ташкент	2 509 969	2652	0,1%
Всего	33 255 538	28 609	0,1%

Источник: составлено авторами на основе данных Государственного комитета по статистике и вебсайта www.openbudget.uz

Факторами, сдерживающими участие граждан на данном этапе бюджетного процесса, является отсутствие:

- ✓ четких процедур и механизмов участия граждан в обсуждении и

⁴ См. <https://openbudget.uz/#/pages/127>.

- распределении дополнительных средств на нужды их района;
- ✓ пояснений, комментариев и другой дополнительной информации об исполнении местных бюджетов на портале Открытый бюджет. Информация представлена таблицами с показателями постатейного фактического исполнения доходов, что не понятно для граждан, не имеющих основ бюджетных знаний;
- ✓ заинтересованности и готовности местных органов власти сотрудничать с гражданами в решении бюджетных вопросов.

И на последнем этапе бюджетного процесса исполнительная и представительная власть осуществляют контроль (аудит) и оценку бюджета. Раскрытие информации на данном этапе предусматривают следующие требования:

Заключения Счетной палаты по результатам внешнего аудита и оценки ежегодных отчетов об исполнении Государственного бюджета и бюджетов ГЦФ подлежат обязательному опубликованию.

Информация об исполнении Государственного бюджета и бюджетов ГЦФ размещается на официальном веб-сайте Министерства финансов.

Министерство финансов обеспечивает общественное обсуждение отчетов об исполнении Государственного бюджета и бюджетов ГЦФ до их направления в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан.⁵

На местном уровне в СМИ должен освещаться процесс утверждения отчетов об исполнении местных бюджетов в Кенгашах народных депутатов.

Министерства, ведомства, ГЦФ другие распорядители бюджетных средств должны размещать на своих официальных веб-сайтах информацию об использовании бюджетных ассигнований, средств внебюджетных фондов бюджетных организаций, проведенных конкурсах (тендерах) и доставке приобретенных товаров.

На усиление парламентского контроля нацелено введение подотчетности: Министерств и ведомств, ГЦФ и Фонда реконструкции и развития перед Олий Мажлисом; органов государственной власти на местах и территориальных распорядителей бюджетных средств – перед Жокаргы Кенесом РК, Кенгашами народных депутатов областей и города Ташкента, районов и городов.

В последние годы значительно расширены требования к повышению открытости информации на всех этапах бюджетного процесса, а также усилена подотчетность исполнительной власти перед Олий Мажлисом и Кенгашами народных депутатов. Однако, на практике реализация данных требований сдерживается не готовностью органов государственного управления в вопросах оперативного, своевременного и широкого предоставления бюджетной информации в открытом доступе, недостаточной компетентностью Кенгашей народных депутатов в бюджетных вопросах. Внедряемый механизм вовлечения граждан в распределение части дополнительных доходов бюджетов остается формальным и требует пересмотра модели участия граждан в распределении бюджетных средств, разработки четких процедур участия, повышения бюджетной грамотности и значительной институциональной поддержки.

⁵ Бюджетный Кодекс Республики Узбекистан, ст.29.

4. Внедрение партисипаторного бюджетирования в Узбекистане

4.1. Подходы к выбору моделей для пилотирования

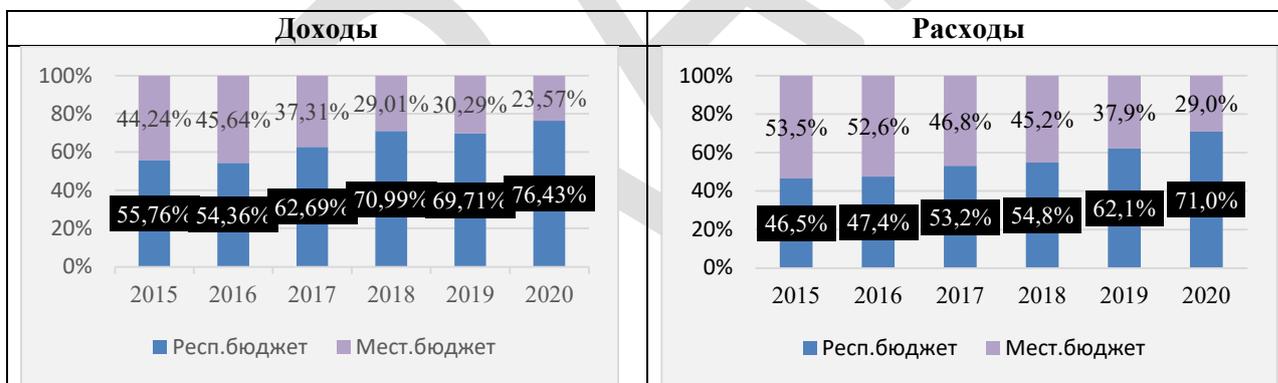
В данном разделе обосновывается выбор базовой модели ПБ для пилотирования с учетом сложившихся условий и текущей бюджетной практики. *На чем построен выбор модели ПБ?*

Выбор базовой модели для пилотирования в Узбекистане построен на основе анализа факторов, которые влияют на применимость и успешность моделей ПБ, представленных в разделе 2.⁶ Рассмотрим основные факторы.

Финансовая автономия. Основными характеристиками финансовой автономии местных органов власти служат доходы и расходы местных бюджетов, трансферты из республиканского бюджета, полномочия по доходам и распределению расходов.

В структуре Государственного бюджета расходы местных бюджетов составляют около 30%, а их доходы – порядка 24%, что уже показывает ограниченные бюджетные полномочия местных органов в расходовании бюджетных средств, собранных на их территориях.

Диаграмма 1. Динамика доли доходов и расходов республиканского и местных бюджетов Республики Узбекистан за 2015-2020 гг.



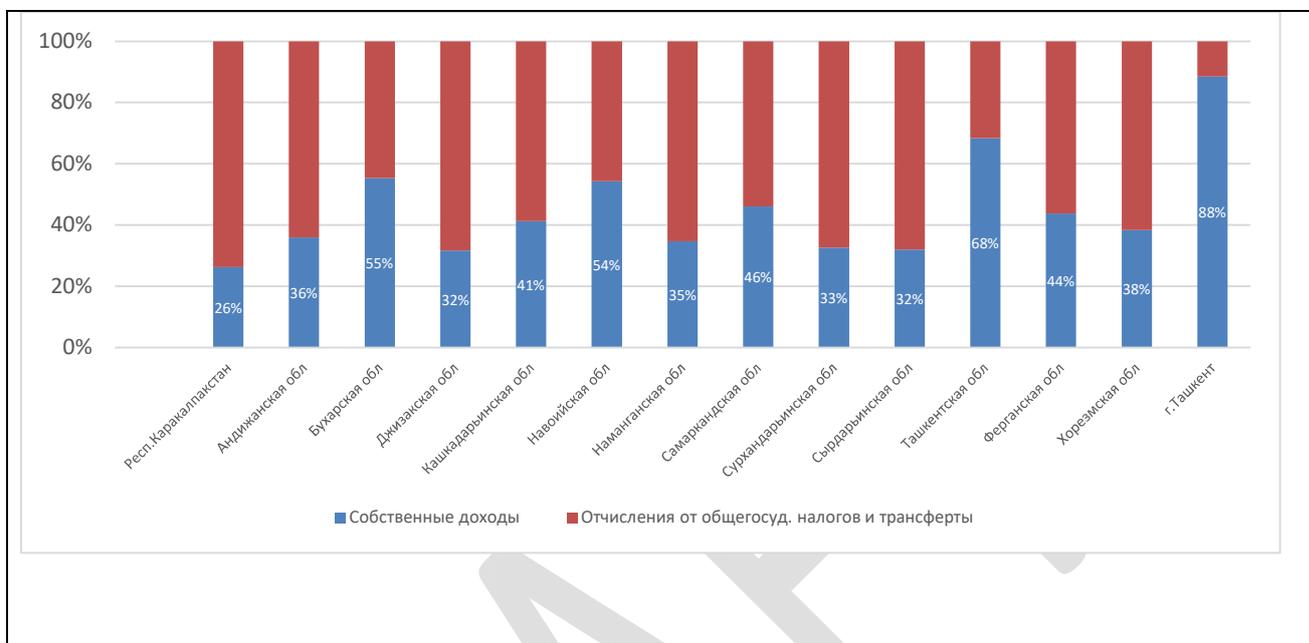
Источник: Министерство финансов Республики Узбекистан.

Если в дополнение к этому, учесть, что (1) половина областей получают трансферты из республиканского бюджета для балансирования своих бюджетов, (2) доля собственных доходов местных бюджетов по регионам варьирует от 26% (Республика Каракалпакстан) до 88% (г.Ташкент) и (3) почти все расходные статьи районных и областных бюджетов подлежат согласованию с вышестоящим бюджетом, то *финансовая автономия местных органов власти становится еще больше ограниченной.*

⁶ На основе типологизации представлены к рассмотрению 5 моделей: 1)Партисипаторное бюджетирование сообществ или модель Порту-Алегри; 2)Участие в целях сближения; 3)Консультации по госфинансам; 4)Партисипаторное бюджетирование сообществ и 5) Участие многих заинтересованных сторон.

Диаграмма 2. Доля собственных доходов в местных бюджетах, прогноз на 2020 год

год

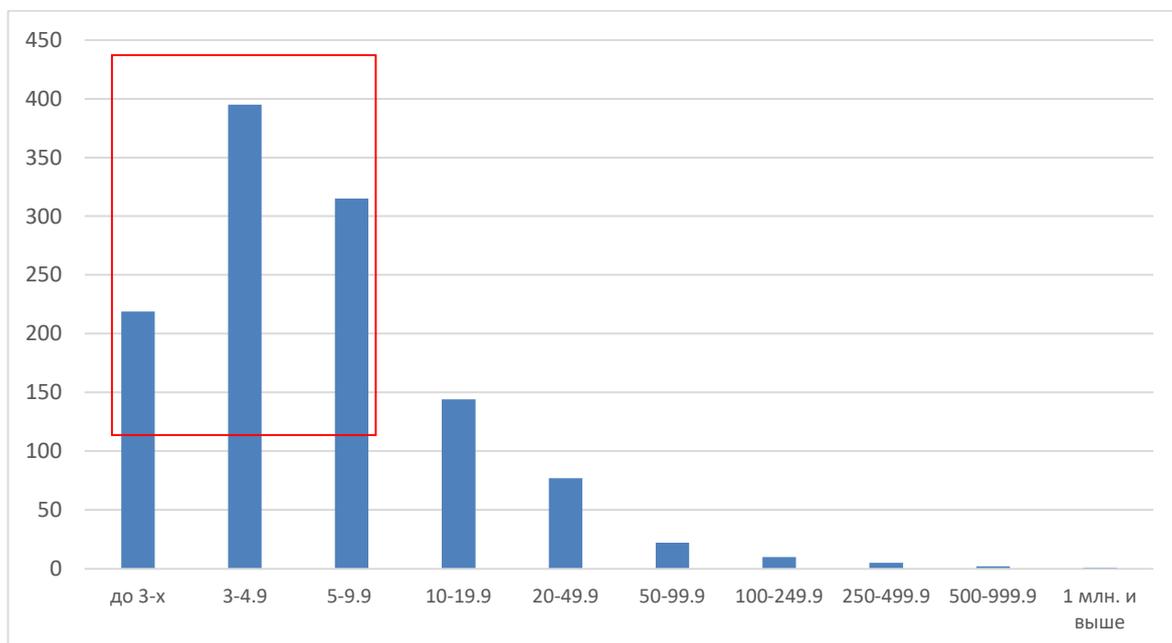


Источник: Министерство финансов Республики Узбекистан.

Политическая культура. Учитывая национальные традиции и менталитет, среди большей части населения Узбекистана преобладает дух коллективизма, а роль старшего поколения во многих аспектах жизни семьи и общества, хотя и уменьшается, но остается решающей. При этом большая часть населения не активно примыкает к различным гражданским сообществам, а если и участвует в них, то больше в роли наблюдателя. С учетом отмеченных характеристик *политическая культура жителей Узбекистан больше подходит к традиционной культуре.*

Численность населения. Здесь рассмотрены численность населения в городах, возрастная структура и плотность населения. Население Узбекистана характеризуется тем, что чуть больше половины населения живет в городах и городских поселках, общее количество которых составляет 1190. При этом большинство граждан живут в городских поселках с численностью до 10 тыс.чел., а г.Ташкент является единственным городом с населением более 1 миллиона человек.

Диаграмма 3. Группировка городов и городских поселков Узбекистана по численности населения, тыс.чел. на 01.01.2019г.



Источник: Государственный комитет по статистике Республики Узбекистан.

Средний возраст населения в Узбекистане составляет 29 лет, а население старше трудоспособного - 10% от общего населения страны. Плотность населения дает представление о том, насколько могут быть большими группировки людей и какой способ коммуникации может быть применен при реализации форм ПБ.

Таблица 7. Плотность населения, число жителей на 1 кв.км.

Регионы	Показатель	Регионы	Показатель
Республика Каракалпакстан	11,3	Самаркандская	230,0
Андижанская	723,3	Сурхандарьинская	130,0
Бухарская	47,6	Сырдарьинская	196,7
Джизакская	64,8	Ташкентская	192,1
Кашкадарьинская	114,2	Ферганская	552,2
Навоийская	8,9	Хорезмская	306,8
Наманганская	375,	г.Ташкент	7647,2

В среднем по Республике Узбекистан плотность населения составляет 75,1 чел. на 1 кв.м.

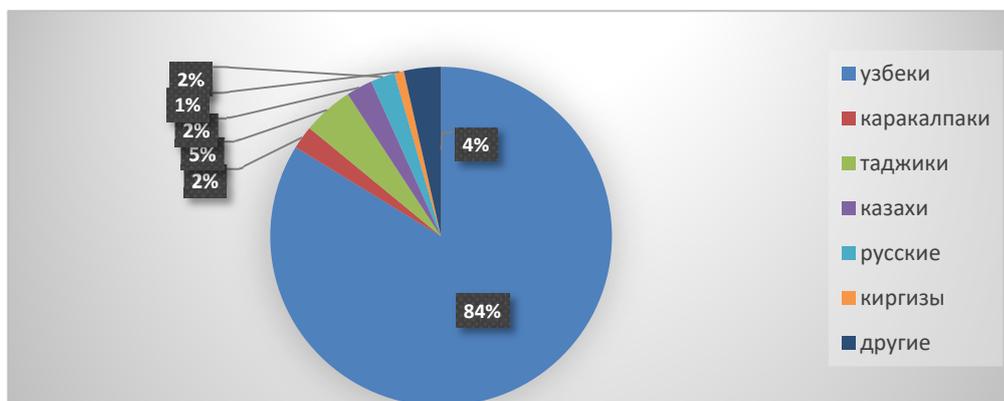
Источник: Государственный комитет по статистике Республики Узбекистан.

В регионах с высокой плотностью населения, таких как г.Ташкент, Андижанская, Ферганская, Хорезмская области, можно использовать более формальные способы коммуникаций (принятие решения на основе голосования, выбор делегатов для участия в процессах ПБ), в то время как в регионах с низкой плотностью, такие как Республика Каракалпакстан, Навоийская область будет целесообразно применять более неформальные способы коммуникации (принятие решения на основе консенсуса, самовыдвижение жителей для участия в процессах ПБ).

Таким образом, население Узбекистана в разрезе городов можно классифицировать как не большое, с преобладанием молодого и трудоспособного населения, что может положительно влиять на активность жителей в вопросах ПБ.

Разнородность населения. По этническому составу Узбекистан можно отнести к однородному населению, где 84% жителей составляют узбеки.

Диаграмма 4. Национальный состав населения Узбекистана

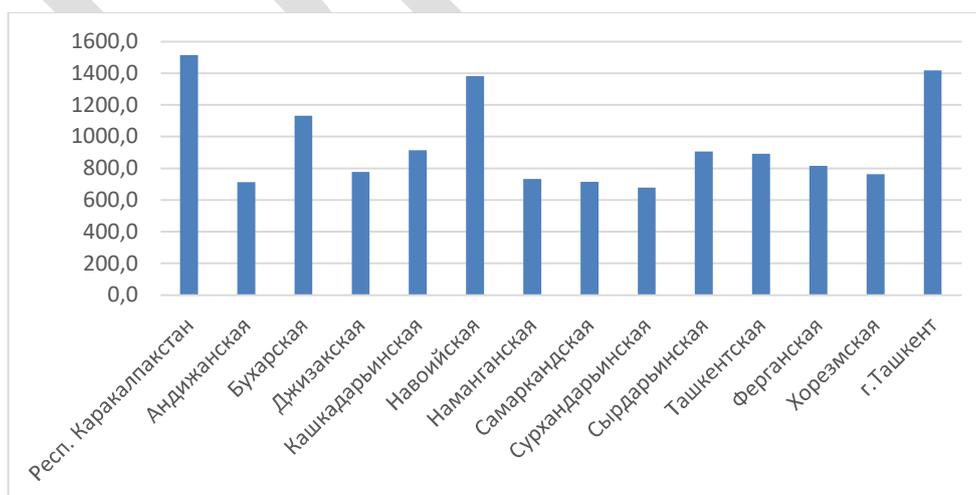


Источник: Государственный комитет по статистике Республике Узбекистан.

И хотя в Ташкенте структура несколько отличается, в целом население Узбекистана можно классифицировать как однородное. Традиционно жители Узбекистана, особенно Ферганской долины, отличаются большой религиозностью (мусульманской) и патриархическими семьями, что может ограничить участие женщин в ПБ.

Благосостояние регионов. Доходы местных бюджетов на душу населения, в качестве показателя уровня благосостояния населения Узбекистана, показывают, что население РК, Навоийской области и г.Ташкента являются самыми высокими.

Диаграмма 5. Доходы местных бюджетов на душу населения, тыс.сум.



Источник: Министерство финансов Республики Узбекистан.

Доходы местных бюджетов на душу населения, в частности в Каракалпакстане, могут давать ошибочное представление о благосостоянии региона, так как в общих

доходах большую долю составляют не собственные доходы, а отчисления общегосударственных налогов. Тем не менее, *доходы местного бюджета на душу населения дают общую картину о финансовых возможностях каждого региона для выделения средств для проектов ПБ и классифицируются как низкие и средние.*

Таким образом, выбор базовой модели ПБ опирается на следующие оценки факторов, сложившихся в Узбекистане:

Факторы	Оценки
1. Финансовая автономия	низкая-средняя
2. Политическая культура	традиционная
3. Численность населения	маленькая
4. Разнородность населения	однородное
5. Благополучие регионов	низкое-среднее

С учетом рассмотренных факторов и их оценок, обеспечивающих применимость и успешность моделей ПБ, представленных в разделе 2 (таблица 4) *наиболее подходящей на данном этапе является модель «Участие в целях сближения».* Данная модель основана на консультативном диалоге между исполнительной властью и гражданами на условиях, предлагаемых «сверху вниз» на низовых уровнях власти (районах, городах). Рассмотренные факторы не являются исчерпывающим, и выбранная на основе их анализа модель может рассматриваться как базовая для апробации с учетом условий пилотных регионов.⁷

Следующим шагом определим основные параметры предлагаемой базовой модели, опираясь на условия сильного ПБ: сильная государственная поддержка, доступные средства и хорошо организованное гражданское общество.

Сильная государственная поддержка. Чем активнее государство поддерживает программы ПБ, тем больше отдача от них. Учитывая эту связь, предлагается подход «сверху-вниз», когда условия ПБ, базовая модель, ее основные параметры и процедуры будут определяться на национальном уровне. Предложенная базовая модель будет адаптироваться с учетом условий и возможностей каждого региона.

Доступные средства. Имеется прямо пропорциональная зависимость успешности ПБ от объема средств, выделяемых на эти практики. Это один из главных вызовов для ПБ.

С 2019 года в Узбекистане начал внедряться механизм ПБ, местные власти начали «слышать» мнения граждан посредством сбора предложений по использованию 10% дополнительных доходов района/города, при этом окончательное решение по распределению остается за местными властями. Данный механизм сопряжен с риском непостоянства финансирования, который очень высок, во-первых, в условиях текущей пандемии COVID-19, а также после ее окончания и во-вторых, в разрезе регионов. Не исключено, что некоторые регионы не могут воспользоваться данным механизмом в силу слабой налоговой базы и соответственно невозможности получения дополнительных

⁷ Предлагаемая модель является консультационной и ее можно считать партисипаторной практикой придерживаясь широкого определения ПБ.

доходов. Учитывая прямую зависимость ПБ от доступности финансовых ресурсов, *рекомендуется размер средств, распределяемых с учетом мнения граждан, определять от расходов районного(городского) бюджета.* Целесообразность такого подхода подсказывает и мировая практика, где средства для проектов ПБ планируются отдельной строкой в расходах бюджета, а именно в рамках инвестиционного бюджета.

Таблица 8. Источники бюджетного финансирования проектов ПБ

Страна (город)	Доля ПБ	Примечание
Перу	100% инвестиционного бюджета	Закон «О партисипаторном бюджетировании» от 2013 года регламентирует, что капитальные расходы из каждого регионального, провинциального и местного бюджета должны быть разработаны через механизм ПБ
Чили	3% инвестиционного бюджета города	
Колумбия (г. Медельин)	Не менее 5% инвестиционного бюджета города	
Россия (Башкортостан)	Около 1% от общего бюджета	Это размер субсидий из регионального бюджета. Имеется лимит на размер бюджетного софинансирования 2 млн.рублей
Франция (Париж)	100 млн евро в год - около 5% от инвестиционного бюджета города	Их них: 30 млн евро – общегородской ПБ бюджет. Это крупные и приоритетные для муниципалитета Парижа проекты. 70 млн евро – бюджет округов, в пропорции 2 евро от города, 1 евро от округа. Округ может тратить не более 30% от своего инвестиционного бюджета на ПБ.

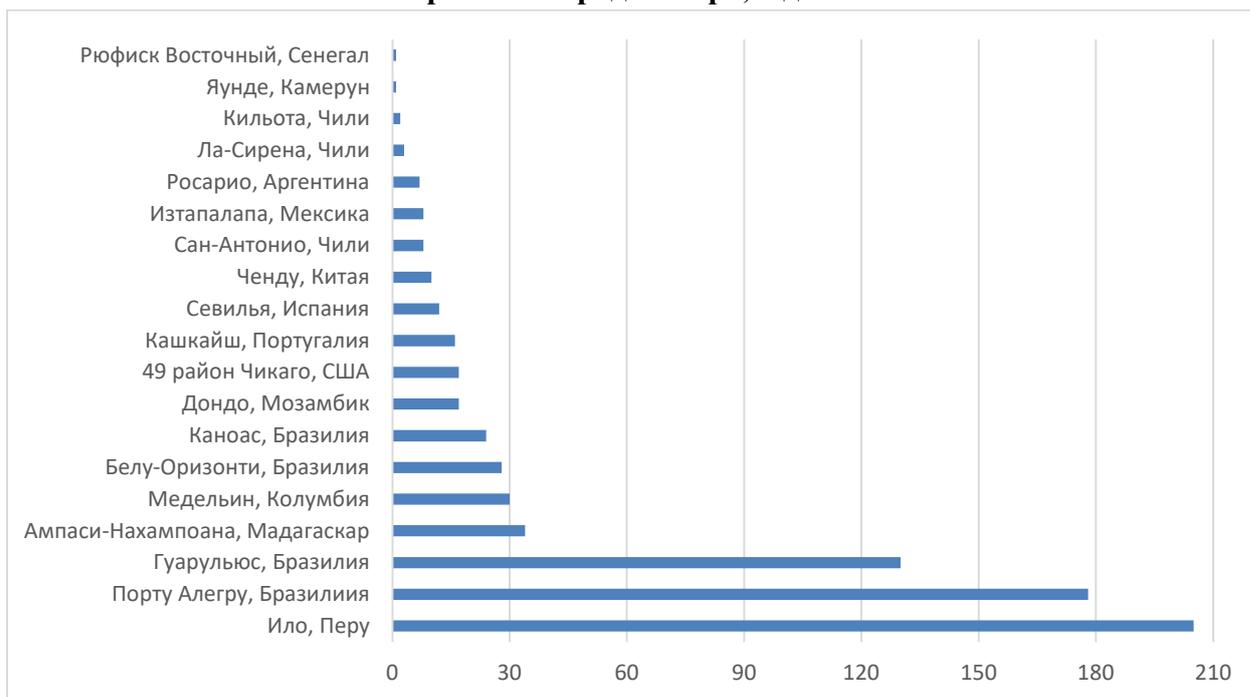
Источник: составлено авторами

В условиях Узбекистана это означало бы включение проектов ПБ в Инвестиционную программу. Однако, необходимо учитывать, что в Узбекистане такие инвестиционные расходы, как капитальный ремонт зданий и сооружений, приобретение оборудования и инвентаря, не включаются в Инвестиционную программу, а находят свое отражение в бюджете текущих расходов. В связи с этим и учитывая бюрократический механизм составления и реализации Инвестиционной программы, *на начальном этапе целесообразно определять размер исходя из размера общих расходов бюджета, а не размера Инвестиционной Программы (централизованные инвестиции).*

При определении размера средств, распределяемых посредством ПБ немаловажно учитывать количество населения, проживающего в определенном регионе, (городе или районе). В мировой практике сумма партисипаторного бюджета на душу населения варьирует от 1(и ниже) до 205 долл. США.

Диаграмма 6. Объем средств партисипаторного бюджета на душу населения

в выборочных городах мира, в долл.США



Источник: составлено авторами на основе Cabannes, Yves 2014.

ПБ может быть реализовано даже с довольно ограниченными финансами. На практике это варьирует от 1% до 10% от общего исполненного бюджета (Cabannes 2004)

В Узбекистане в качестве стартового объема партисипаторного бюджета предлагается определить размер на уровне 1% общих расходов района/города. При этом размер партисипаторного бюджета на душу населения не должен сильно отличаться между районами и городами.

Для успеха любой практики ПБ очень важно наличие сильного и хорошо организованного гражданского общества. Учитывая, что гражданское общество в Узбекистане наиболее активно в лице ННО, рекомендуется в разработку партисипаторных предложений и проектов вовлечь ННО (например, Союз молодежи, ассоциация ремесленников, фермеров и др.). Граждане будут участвовать в обсуждении и отборе, представленных ННО проектов для последующего финансирования (реализации) за счет партисипаторного бюджета.

Таким образом, **предлагаемая к пилотированию базовая модель основана на консультациях с населением при распределении 1% расходов бюджета района/города на проекты, подготовленные ННО на условиях, предлагаемых «сверху-вниз».**

Вставка 3. Алгоритм действий:

- на уровне района/города создается рабочая группа (бюджетная комиссия) из состава активных жителей, махалли, хокимията (финоргана), основной целью которой будет отбор проектов ПБ, подготовленных ННО. В дальнейшем отбор может происходить на уровне махалли и из проектов, предложенных организованными гражданами;

- отобранные проекты включаются в бюджет района на следующий год. При этом, должна сохраняться возможность включения малых проектов в бюджет текущего года. Для этого процесс формирования и отбора предложений и проектов ПБ должен совпадать с бюджетным календарем.

- исполнение включенных проектов должно контролироваться со стороны рабочей группы. Итоги реализации данных проектов должны быть доступны общественности и освещаться на постоянной основе;

- длительность исполнения проектов не должна превышать год, на который утвержден бюджет. В дальнейшем этот период может быть продлен на более чем год.

При пилотировании предлагаемой модели ПБ важно учесть следующие особенности действующей практики:

Во-первых, существующие государственные программы, которые направлены на улучшение условий жизни граждан.

Вставка 4. Государственная программа «Благоустроенное село» направлена на улучшение жизни населения сельской местности, в то время как государственная программа «Благоустроенная махалля» нацелена в основном на городское население в разрезе махаллей. Эти государственные программы охватывают строительство и реконструкцию жилых домов, дорог и тротуаров, благоустройство территорий и обеспечение инфраструктурой (детсады, школы, свет, газ, вода, канализацию и др.).

Государственные программы нацелены на решение проблем, которые в мировой практике решаются также посредством ПБ. Для успешного пилотирования и дальнейшего распространения ПБ в Узбекистане необходимо создать «поле возможностей» посредством постепенной передачи части задач реализуемых государственных программ местным органам власти для их реализации посредством ПБ. С этой целью предлагается инвентаризация реализуемых государственных программ на предмет возможного перевода определенной части их финансирования на механизм ПБ. Это позволит устранить дублирование расходов и повысит эффективность использования государственных средств.

Во-вторых, каждый регион имеет свои особенности, которые должны быть учтены при пилотировании и развитии механизма ПБ. Поэтому необходима оценка регионов (районов) с точки зрения адаптации базовой модели ПБ и проведения пилотного внедрения. С этой целью целесообразно провести социологическое обследование в районах, на основе которого выявить местные особенности и выбрать районы для пилотирования.

Вставка 5. Социологическое обследование поможет в выявлении:

- *особенностей гражданской активности.* В разных районах (поселениях) активны разные сообщества (ремесленники, самозанятые и тд.). Некоторые из них может уже сотрудничают с властью, а некоторые занимают преимущественно протестную позицию. Необходимо учесть их специфику, чтобы понять, каким образом их можно привлечь к участию в проекте и какие трудности, возможно, возникнут в процессе взаимодействия.

- *особенностей отношений между властью и гражданами.* Большинство местных органов власти имеет некоторый опыт сотрудничества с гражданами. Особенности этого опыта — как положительные, так и отрицательные - необходимо проанализировать. Это поможет понять, каких знаний не хватает чиновникам для конструктивной работы с гражданами.

- *особенностей информационной среды.* Для того чтобы привлечь граждан к участию в проекте и правильно освещать его ход, нужно учитывать характерные особенности местного медиа-пространства. Понимать, какие его составляющие (местные газеты, интернет-ресурсы, социальные сети, форумы и т. д.) популярны у граждан, почему и как это можно использовать.

- *проблемных зон и точек социального напряжения.* В каждом районе (поселении) есть свои конфликты, которые, так или иначе, волнуют всех граждан. Эти конфликты необходимо проанализировать, поскольку во время хода реализации ПБ с ними, рано или поздно, придется столкнуться. К этому столкновению нужно быть готовым. Это позволит, если не решить эти конфликты, то хотя бы начать искать решение.

Предлагаемую модель можно рассматривать на начальном этапе в качестве переходной модели. При расширении практик ПБ наиболее правильным будет подход, при котором каждый регион определяет и реализует свои подходы и модели вовлечения

граждан в бюджетный процесс. Модели «Партисипаторное бюджетирование сообществ» и «Участие многих заинтересованных сторон» представляют более «продвинутой» уровень для Узбекистана, внедрение которых возможно в условиях повышения фискальной децентрализации и развития организованного гражданского общества.

4.2. Регулирование и институциональная поддержка масштабирования партисипаторного бюджетирования

Организация системного подхода и регулирования процесса внедрения и масштабирования практик ПБ требует разработки и принятия Программы развития ПБ в Узбекистане и дорожной карты по ее реализации. Для того, чтобы данные документы имели высокую силу влияния, они должны быть приняты на высоком политическом уровне – Президентом или правительством страны.

Основные задачи Программы развития ПБ:

- оценка возможностей использования ПБ в развитии территорий;
- определение ключевых участников и мер государственного регулирования ПБ;
- разработка методологии и алгоритма ПБ в рамках бюджетного процесса;
- обоснование механизма создания Центров продвижения ПБ;
- определение форм и содержания обучения представителей органов государственной власти и управления на всех уровнях, а также населения навыкам и знаниям, необходимым для участия в ПБ;
- определение пилотных территорий (административно-территориальных единиц) для апробации ПБ;
- организация мониторинга, анализа и оценки пилотных проектов ПБ;
- оценка условий расширения пилотных практик ПБ в другие регионы.

Стратегическое направление институциональной поддержки ПБ – создание условий для распространения практик ПБ. Ключевые направления институциональной поддержки включают:

1. Обучение и кадровое обеспечение, включая:

➤ создание Центров продвижения ПБ. Такими Центрами могут быть подразделения научно-исследовательских институтов, ВУЗов и других образовательных учреждений, а также ННО. *Международный опыт показывает, что при отсутствии качественного профессионального сопровождения масштабирование практик ПБ сопряжено с большими рисками.* На начальном этапе Центры позволят сформировать в республике группу экспертов, которая войдет в сеть международного сотрудничества в сфере ПБ, подготовит возможности для организации обучения, информирования граждан и проведения различных мероприятий по теме участия граждан в бюджетном процессе и территориальном развитии. В целом задачами Центров будут: подготовка консультантов, обмен опытом, обучение, информирование и консультирование граждан и местных органов власти, выработка новых решений, практик и механизмов ПБ.

➤ формирование кадрового ресурса, в том числе в формате дополнительного образования посредством включения тематики ПБ в программы дополнительного обучения сотрудников органов государственной власти на всех уровнях через систему повышения квалификации, что позволит расширить круг потенциальных специалистов в вопросах ПБ и обеспечит административную поддержку процесса внедрения ПБ и его развития;

➤ включение тематики ПБ в план НИР исследовательских учреждений, а также в тематику исследований послевузовского образования. Организация и проведение международных форумов и научно-практических семинаров по проблемам развития и лучшим практикам ПБ.

2. Повышение бюджетной грамотности населения:

➤ Государственная политика в области повышения бюджетной грамотности населения является общемировой тенденцией. Без повышения общего уровня бюджетной грамотности и формирования необходимых компетенций у целевых групп невозможно создать возможности участия граждан в бюджетном процессе, их влияния на бюджетные решения, контроля бюджетных решений, сотрудничества с органами государственной власти и местного самоуправления. Поэтому *повышение бюджетной грамотности нужно рассматривать как образовательный компонент и как отдельную задачу в процессе внедрения и реализации ПБ*. Программы обучения ПБ могут быть дополнены образовательными компонентами, направленными на повышение бюджетной грамотности среди целевых групп (женщины, молодежь и др.).

➤ включение в образовательные стандарты всех уровней системы образования специальных учебных курсов для формирования у подрастающего поколения компетенций и гражданской позиции, понимания значимости их участия и ответственности в принятии бюджетных решений.

3. Организационная и аналитическая поддержка предусматривает: обеспечение государством (в лице министерств, ведомств, при участии представительной власти) разработки, корректировки и оценки хода реализации моделей и практик ПБ в регионах, их правовое и методическое обеспечение, экспертную оценку реализуемых и новых практик при активном участии ННО, с привлечением международных организаций и экспертов.

4. Информационная компания включает: организацию информирования общественности о сущности, принципах и механизмах ПБ; широкое освещение профессионального, экспертного и общественного обсуждения хода развития ПБ; создание мотиваций к практическим действиям и участию в бюджетном процессе и др. *Осознание гражданами их вовлеченности в принятие бюджетных решений является ключевым мотивом для их активного участия. Без этого мотивационного фактора внедрение ПБ останется формальным.* К реализации информационных кампаний привлекаются СМИ, общественные и профессиональные организации.

5. Нормативно-правовое регулирование:

➤ Разработка положения/инструкции, регламентирующей алгоритм ПБ (процедуры; участники, их права, обязанности и ответственность; порядок участия граждан в бюджетном процессе; особенности и т.п.);

➤ Внесение дополнений в следующие законодательные акты:

- Гражданский кодекс (часть I: в статью 18 «Содержание правоспособности граждан» включить право участия граждан в бюджетном процессе);

- Бюджетный кодекс (в статью 3 «Основные понятия, применяемые в Бюджетном Кодексе»; в главу 4. «Бюджетные полномочия» включив соответствующую статью, где должны быть прописаны бюджетные полномочия граждан в бюджетном процессе; в разделы «Особенной части»);

- Закон РУз «О государственной власти на местах» (в общие положения, в части взаимоотношений местных органов власти и граждан в ходе бюджетного процесса).

4.3. Сопряженность с реализацией ЦУР и другими реформами

Как ПБ может внести вклад в достижение ЦУР?

Для ответа на этот вопрос были рассмотрены ЦУР, которые наибольшим образом связаны с ПБ. Исследуя эти аспекты Sabannes (2019) отмечает, что ПБ как особая и всесторонняя форма вовлечения граждан в принятии общественных решений во всем мире, в первую очередь способствует достижению ЦУР 16 «Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях». Он предложил использовать ПБ в качестве релевантного индикатора для мониторинга ЦУР, в частности, задачи 16.7 «Обеспечить ответственное принятие решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества».

В исследовании ПБ, практикуемого в городах Азии и России, показано, что ПБ может внести вклад в достижение ЦУР 11 «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов». Эта цель больше других связана с ПБ, «поскольку она затрагивает вопросы градостроительной деятельности с точки зрения вовлечения и устойчивости, а эти проблемы вполне можно решать при участии граждан» (Адриа Дуарте, Барселона) (6, с.245).

Исследования показывают также связь ПБ с другими ЦУР. Sabannes (2019) на опыте Пенанга в Малайзии, Чэнду в Китае, Суракарты в Индонезии, Яунде в Камеруне и Росарио в Аргентине ясно демонстрирует, что ПБ может внести существенный вклад как в ЦУР 5 «Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек», так и в ЦУР 10 «Сокращение неравенства во всех его проявлениях внутри страны».

Вставка 6. «Партисипаторное бюджетирование с учетом гендерной проблематики» (Gender Responsive and Participatory Budgeting (GRPB)) стартовало в 2012 году в жилых кварталах, где арендует жилье малообеспеченное население острова Пенанг и города Себеранг Перай. Эти процессы, идущие «снизу

вверх», возглавляет Женская корпорация развития Пенанга (Penang Women Development Corporation (PWDC)).

Практика в штате Керала (Индия), реализуемая в 1996 году, несмотря на то, что она конкретно не классифицируется как ПБ, представляет собой убедительную демонстрацию того, как ПБ в контексте местной политики способствуют достижению ЦУР и улучшению положения сельских жителей, женщин и молодежи.

Вывод, сделанный Sabannes, который представляет непосредственный интерес в контексте реализации ЦУР, заключается в следующем. В течение следующего десятилетия число стран, практикующих ПБ продолжит расти. И этот уже *доказанный «инклюзивный, основанный на участии в принятии решений» механизм ПБ должен гораздо больше учитываться в процессах национального планирования и отчетности по ЦУР.*

С какими реформами сопряжено развитие ПБ?

Децентрализация и направление ресурсов на местный уровень. Без действенной децентрализации (как финансовой, так и административной) развитие ПБ не может быть значимым. Как показывает анализ факторов, влияющих на ПБ, при низкой финансовой автономии приемлемыми могут быть только консультационные модели, при которых участие граждан ограничено только консультированием (без участия в принятии решений). Многие эксперты, опираясь на узкое определение ПБ, не признают такие модели партисипаторной практикой. Чтобы двигаться к более продвинутым моделям ПБ, основанным на реальном участии граждан в принятии решений, необходима финансовая и административная децентрализация. Опыт Порту-Алегри закономерно показывает необходимость высокой финансовой автономии, так как гражданам передаются значительные полномочия по принятию решений. Это возможно только в том случае, если местный муниципалитет имеет возможность самостоятельно определять свои доходы и расходы.

В качестве примера можно привести конституционные реформы, сопровождавшиеся децентрализацией в Бразилии (1988 г.), Индонезии (1988 г.), Перу (2002 г.) и Кении (2010 г.). Во всех этих случаях акцент на участии в реформе сопровождался децентрализацией, создавшей политические условия, которые благоприятствовали принятию ПБ (Krenjova and Raudla 2013).

Административная реформа, предусматривающая развитие института выборности местных органов власти, формирования стимулов и механизмов их взаимодействия с населением и подотчетности перед ним. Демократизация процесса назначения и освобождения глав представительной и исполнительной власти на местах с переходом к выборной системе руководителей регионов позволит усилить заинтересованность руководителей в диалоге с гражданами.

В рамках административной реформы может быть рассмотрено обеспечение профессионального сопровождения процесса ПБ в структурах государственных органов власти и управления через введение дополнительных функций и обязанностей, а также штатных единиц специалистов ПБ.

Использование формируемого «Электронного правительства» может быть полезно в качестве платформы для обеспечения информационной поддержки процесса внедрения

и развития ПБ на разных уровнях, а также базы для организации и осуществления аналитики, мониторинга, профессионального, экспертного и общественного обсуждения хода развития ПБ и его оценки, публикации отчетов о ходе реализации.

Развитие гражданского общества, предусматривающее активизацию деятельности ННО, Союза молодежи и др. институтов, через их обучение методологии ПБ и вовлечение в пилотирование и распространение практик ПБ.

Укрепление органов самоуправления граждан. В Узбекистане аналог муниципалитетов - Махалла, отличие их в том, что Махалла не имеет своего бюджета, ее потребности финансируются из бюджета района, на территории которого она находится. Очевидно, что первоочередные задачи и нужды махалли знают ее жители, а не чиновники. По сути институт Махалли, как орган самоуправления граждан, должен был стать основным связующим звеном между населением и местными органами власти. И соответственно участие граждан в бюджетном процессе через махаллинские комитеты можно было бы рассматривать как наиболее подходящую практику. Однако на практике деятельность данного института не оправдывает надежд и доверия граждан. Недостаточность средств и потенциала ограничили деятельность махаллинских комитетов выдачей социальных пособий и справок. В 2019 году в целях усиления роли и регулирования местных органов самоуправления граждан создано Министерство по поддержке махалли и семьи с его территориальными подразделениями. Данное министерство может быть задействовано в выстраивании новой стратегии развития института махалли, укрепления данного органа и вовлечения его в ПБ.

Продвижение и дальнейшее развитие ПБ сопряжено с необходимостью включения механизмов ПБ в реформу управления государственными финансами в увязке с реформированием межбюджетных отношений, повышением прозрачности и подотчетности в бюджетной сфере, внедрением программно-целевого бюджетирования.

Выводы и рекомендации

1. ПБ возникло и получило развитие в связи с политическими изменениями в различных странах и в ответ на ряд проблем экономического и социального характера: несостоятельность представительной демократии в реализации интересов малоимущих слоев населения, разгул коррупции, рост экономического неравенства среди населения, недоверия населения к власти и государственным институтам. В 2019 году в мире насчитывалось от 7059 до 7671 различных практики ПБ (Диас 2019, с.18)

2. В последние годы, в рамках проводимых в Узбекистане реформ, значительно расширены требования к повышению открытости информации на всех этапах бюджетного процесса, а также усилена подотчетность исполнительной власти перед Олий Мажлисом и Кенгашами народных депутатов. Однако, на практике реализация данных требований сдерживается не готовностью органов государственного управления в вопросах оперативного, своевременного и широкого предоставления бюджетной информации в открытом доступе, недостаточной компетентностью Кенгашей народных депутатов в бюджетных вопросах, слабой аналитической и информационной поддержкой. Вовлечение граждан в распределение части дополнительных доходов бюджетов районов остается формальным и требует пересмотра модели участия граждан в распределении бюджетных средств, разработки процедур участия и значительной институциональной поддержки.

3. Приверженность запущенным реформам и возможность применения ПБ остаются актуальными в условиях противодействия кризису, вызванному пандемией COVID-19. В сложившихся условиях, с одной стороны, потребовалась оптимизация расходов государственного бюджета (по отдельным статьям сокращены/увеличены или передвинуты на следующий год). С другой стороны, актуальным является повышение их эффективности, которая всегда выше, когда предоставляемые за счет бюджетных средств услуги соответствуют общественным ожиданиям. Поэтому участие граждан в определении приоритетности расходов на своих территориях остается востребованным, особенно в таких вопросах как:

- обеспечение занятости населения, потерявшего работу в результате сокращения и закрытия предприятий;
- оказание помощи малообеспеченным семьям;
- организация досуга детей и подростков в условиях сокращенного режима работы дошкольных и школьных учреждений.

4. Для выбора базовой модели для внедрения в Узбекистане использована типология моделей, представленная в международных исследованиях (Cabannes 2004) и (Sintomer et al. 2010a), которая включает пять моделей: первая - это классическая модель Порту-Алегри, две другие («Участие в целях сближения» и «Консультации по госфинансам») имеют консультативный характер и еще две («Участие многих заинтересованных сторон» и «Партисипаторное бюджетирование сообществ») допускают привлечение средств не только местных бюджетов, но и средств частных компаний, ННО, национального правительства и международных организаций. Есть и другие классификации моделей ПБ, которые также могут быть полезными при выборе модели для внедрения: по типу используемых практик ПБ, методам участия граждан и уровням властных полномочий.

5. Основываясь на анализе факторов, влияющих на приемлемость и успешность моделей ПБ, представленных в международных исследованиях, для внедрения в Узбекистане на начальном этапе предлагается модель, построенная на основе консультативного диалога между исполнительной властью и гражданами («Участие в целях сближения»).

6. Один из главных вызовов для ПБ — это объем средств, выделяемых на эти практики. Внедряемый с 2019 г. механизм распределения 10% дополнительно полученных доходов бюджетов районов с участием граждан сопряжен с рисками непостоянства финансирования. Риски являются высокими, во-первых, в условиях текущей пандемии COVID-19, а также после ее окончания, и во-вторых, в разрезе регионов. Не исключено, что некоторые регионы не могут воспользоваться данным механизмом в силу слабой налоговой базы и соответственно невозможности получения дополнительных доходов. Учитывая прямую зависимость ПБ от доступности финансовых ресурсов, рекомендуется размер средств, распределяемых с учетом мнения граждан, определять от расходов районного(городского) бюджета. Целесообразность такого подхода подтверждает и мировая практика, где средства для проектов ПБ планируются отдельной строкой в расходах бюджета, в рамках инвестиционного бюджета.

7. В Узбекистане в качестве стартового объема партисипаторного бюджета предлагается определить размер на уровне 1% общих расходов района/города. При этом размер партисипаторного бюджета на душу населения не должен сильно отличаться между районами и городами.

8. Предлагаемая к пилотированию в Узбекистане модель предусматривает консультации с населением при распределении 1% расходов бюджета района/города на проекты, подготовленные ННО на условиях, предлагаемых «сверху-вниз». Данную модель можно рассматривать на начальном этапе в качестве базовой (переходной). При расширении практик ПБ каждый регион будет определять свои подходы к вовлечению граждан в бюджетный процесс и соответственно развивать данную модель или выстраивать новые.

9. Регулирование процесса внедрения и масштабирования практик ПБ требует разработки и принятия Программы развития ПБ в Узбекистане и дорожной карты по ее реализации. Для того, чтобы данные документы имели высокую силу влияния, они должны быть приняты на высоком политическом уровне – Президентом или правительством страны.

10. Ключевые направления институциональной поддержки ПБ включают: обучение и кадровое обеспечение; повышение бюджетной грамотности населения; организационную и аналитическую поддержку; информационную кампанию и нормативно-правовое регулирование.

11. В последние годы ПБ становится важным элементом обеспечения ЦУР. Наибольшее влияние ПБ может оказать на реализацию следующих ЦУР: 16 «Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях»; 11 «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов», 5 «Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек» и ЦУР 10 «Сокращение неравенства во всех его проявлениях внутри страны». Сложившийся опыт показывает возможности ПБ в обеспечении указанных целей и это позволяет Sabannes сделать вывод, что доказавший себя «инклюзивный, основанный на участии в принятии решений» механизм ПБ должен гораздо больше учитываться в процессах национального планирования и отчетности по ЦУР.

12. Расширение практики ПБ будет зависеть от реформ как в области государственных финансов, так и в сопряженных сферах. В частности, для применения более продвинутых практик ПБ и их масштабирования важными будут децентрализация (как финансовая, так и административная), административная реформа, развитие гражданского общества, укрепление института махалли и включение механизмов ПБ в реформу управления государственными финансами. В рамках последней необходима увязка с реформированием межбюджетных отношений, повышением прозрачности и подотчетности в бюджетной сфере, внедрением программно-целевого метода бюджетирования.

Библиография

1. Бюджетный кодекс Республики Узбекистан (Утвержден Законом РУз от 26.12.2013 г. №ЗРУ-360) <https://lex.uz/docs/2304140>.
2. Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению открытости бюджетных данных и активного участия граждан в бюджетном процессе» ПП-3917 от 22.08.2018 г.
3. Постановление Президента Республики Узбекистан «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2019 год и бюджетных ориентиров на 2020-2021 годы» ПП-4086 от 26.12.2018 г.
4. Программа ООН по населенным пунктам, UNDP, UMP-LAC, 56 стр., <http://eprints.ucl.ac.uk/10660/1/10660.pdf>
5. Коженко Я.В., Катаев А.В и др. «Современные тренды инновационного развития экономики: Коллективная монография», УДК 338 ББК 65.30, ISBN 978-5-906924-29-2, 2016.
6. Нельсон Диас (Org.). Надежда на демократию. 30 лет партисипаторного бюджетирования в мире. Сборник статей под общей редакцией Нельсона Диаса. – М.: Алекс, 2019. - 636 с.
7. 50 вопросов об инициативном бюджетировании: учебное пособие/ В.В. Вагин, К.В. Поминова, и соавт. – Москва: Филинь, 2018. – 86с.
8. Almond, Gabriel and Sidney Verba. 1966. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. London: Sage
9. Benjamin Goldfrank. Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting
10. University of New Mexico. Presented at the Latin American Studies Association Meeting
11. San Juan, Puerto Rico, March 2006
12. Cabannes, Yves. 2004. "Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy." *Environment and Urbanization* 16(1), 27-46
13. Cabannes, Yves. Contribution of Participatory Budgeting to Provision and Management of Basic Services, 2014. P.34. URL: <http://pubs.iied.org/pdf>
14. Cabannes, Yves. 2019. The contribution of participatory budgeting to the achievement of the Sustainable Development Goals: lessons for policy in Commonwealth countries. *Commonwealth Journal of Local Governance*, 21:, 1-19. <https://doi.org/10.5130/cjlg.v0i21.6707>.
15. Ishiyama, John T. 2012. *Comparative Politics: Principles of Democracy and Democratization*. Chicester: Wiley-Blackwell
16. Krenjova Jelizaveta and Raudla Ringa. 2013. "Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies." *Halduskultuur – Administrative Culture* 14 (1), 18-46.
17. Matovu, George. 2007. "The Challenges and Constraints of Introducing Participatory Budgeting as a Toll for Resource Mobilization and Allocation and Realizing Good Governance in Africa." Paper presented for the 7th Editions of the Africa Local Government Action Forum (ALGAF) on 2 February 2007. Available at

<http://siteresources.worldbank.org/CMUDLP/>

Resources/Challenge_and_constraints_Paper.pdf (last accessed 28 March 2013).

18. Sintomer, Yves, Carsten Herzberg and Anja Röcke. 2010a. *Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie? Zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, GWV Fachverlage GmbH.
19. Sintomer, Yves, Carsten Herzberg, Giovanni Allegretti and Anja Röcke. 2010b. “Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation.” *Dialog Global* 25. Bonn: Capacity BuildingInternational, Germany/Service Agency Communities in One World.
20. Sintomer, Yves, Carsten Herzberg and Anja Röcke. 2008. “Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges” *International Journal of Urban and Regional Studies* 32(1), 164-178.
21. United Nations world public sector report 2019. Sustainable development goal 16: Focus on public institutions // UN-Department of economic and social affairs. New York. 2019. P.185.
22. <https://openbudget.uz/#/pages/127>

DRAFT

Приложение 1. Таблица 1. Новые тенденции в использовании ПБ

Тенденции	Место-нахождение	Примеры
Электронная форма	г.Рейкьявик, Исландия	Голосование граждан проводятся на специальном сайте «Лучший Рейкьявик» (Better Reykjavik) где жители представляют свои идеи о том, как потратить часть городского бюджета. Система дебатов: экран разделен на две части, с основными пунктами «за» идею — на левой стороне и основными пунктами «против» — на правой стороне. Граждане не могут комментировать пункты, высказанные другими людьми, они могут лишь оставлять свои контраргументы. Это решение позволило повысить уровень дискуссий.
	Южная Корея	В стране используется Digital Budgetand Accounting System (d-Brain) - система для анализа налоговой деятельности правительства в реальном времени, включающая вопросы формирования бюджета, его исполнения и управления производительностью. В некоторых южнокорейских городах система d-Brain используется как инструмент для электронного ПБ. Специальный центр по вопросам бюджетных злоупотреблений (Budget Waste Report Center) поддерживает горячую линию, через которую граждане могут сообщить о злоупотреблениях в области бюджета со стороны центрального правительства и местных государственных органов
Определенные группы граждан	г.Бостон, США	Инициатива Youth Leadthe Change была запущена с опорой на молодежь в возрасте 12–25 лет. Организаторы стремились способствовать формированию более сплоченных, безопасных и здоровых сообществ через разработку таких проектов, которые внесут вклад в совместное благополучие. Из пятилетнего бюджета на капитальное строительство было выделено \$1 млн. Проекты, которые принимались к рассмотрению, должны подразумевать развитие физической инфраструктуры или технологий в пределах городской собственности. Каждый проект по правилам должен длиться минимум пять лет и стоить минимум \$25 тыс.
	г. Венлинг, Китай	В городе запущен механизм ПБ с учетом гендерных аспектов. В начале процесса участников обсуждений, в особенности женщин, начали обучать на специальных семинарах тому, как анализировать и проектировать бюджет с точки зрения гендерных различий, контролировать, как и в какой мере ресурсы распределяются между мужчинами и женщинами, измерять эффективность бюджетных расходов. Женщины в Венлинге составляют более 70 % участников бюджетных собраний.

Некоммерческие организации	г. Ишикава, Япония	1 % собираемых налогов распределяется через механизм ПБ на реализацию проектов в некоммерческом секторе. Каждый налогоплательщик имеет право голосовать через Интернет, он может выбрать до трех НКО, которые он хочет профинансировать. К каждому проекту предлагается план реализации, который обсуждается на публичных собраниях. Деньги между проектами распределяются согласно итогам голосования. В таком виде процесс ПБ стимулирует низовые общественные организации повышать эффективность и привлекательность своей работы для граждан. Через пять лет после того, как процесс был запущен, 5 % горожан стали принимать участие в голосовании (около 9110 избирателей), количество НКО, предлагавших проекты, увеличилось с 81 до 130.
	г. Мельвилль, Австралия	Помимо отдельных граждан и инициативных групп к конкурсу были допущены НКО и бизнес. По результатам онлайн-голосования были выбраны проекты, реализуемые НКО. Среди них проект по созданию естественной игровой зоны для развития моторных навыков и воображения у детей, в которой используются исключительно натуральные материалы — камни, песок, дерево, растения, вода. Другой проект — создание зарослей для птиц, которые вследствие урбанизации все труднее находят места для гнездования. Ожидается, что это место в парке станет уголком спокойствия для местных жителей, которые хотят побыть на природе, понаблюдать за птицами и насекомыми.

Помимо этого наблюдаются и единичные новшества в практике ПБ, которые удачно связывают налоги с вкладом граждан в проекты ПБ, повышают эффективность коммуникации власти с гражданами, расширяют круг участников ПБ, увеличивают финансовые возможности граждан.

Таблица 2. Новые тенденции в использовании ПБ

Новшество	Место-нахождение	Примеры
Использование определенных налогов граждан	Муниципалитете Каноас, г. Порту-Алегри, Бразилия	Программа BetterNeighborhoods подразумевает выделение средств на проекты развития сообществ через систему «публичных торгов», где граждане могут вносить на заинтересовавшие их проекты до 50 % налога на городские строения и собственность (IPTU, Tax on Urban Building and Property). Муниципальная администрация обеспечивает 80 % необходимых ресурсов на реализацию проекта, остальные 20 % должно предоставить местное сообщество, которое подает проектную заявку.

Взаимодействие власти и граждан	Муниципалитете Каноас, г. Порту-Алегри, Бразилия	С целью лучшего понимания нужд населения мэры и администрация в заранее определенные дни и часы устраивают встречи с горожанами на улицах города и на станциях метро, где принимают предложения и комментарии горожан по улучшению городского управления.
Рост заинтересованных сторон	г.Плоцк, Польша	В рамках частно-государственного партнерства между муниципалитетом, группами активистов и компаниями PKNOrlen и LeviStrauss при содействии Программы развития ООН была создана стратегия развития города и учрежден грантовый фонд, который поддерживал гражданские инициативы и НКО. Распределение средств проходило на основе широкомасштабных консультаций внутри сообществ.
Увеличение размера финансовых ресурсов за счет средств ПБ	г.Чэнду (Chengdu), Китай	Жители Чэнду могут как сами выбирать проекты, так и использовать ресурсы ПБ для предоставления обеспечения по среднесрочной ссуде. Жители провинции могут выбрать, потратить их на проекты местного значения или использовать всю сумму (или ее часть) для получения кредита от государственного инвестиционного фонда «Инвестиционная компания малых городов Чэнду» (Chengdu Small Town Investment Company)

Приложение 2

Бюджетный процесс в Узбекистане с учетом последних нововведений

На первом этапе бюджетного процесса ключевые изменения в составлении Государственного бюджета связаны с переходом к среднесрочному бюджетному планированию. В 2019 году впервые были утверждены сводные параметры Консолидированного бюджета Республики Узбекистан⁸ на год и среднесрочные бюджетные ориентиры на 2020-2021 годы⁹.

Вставка 1. В 2020 году внесены изменения в бюджетный календарь, предусматривающие, что ежегодно:

Кабинет Министров РУз утверждает перечень распорядителей бюджетных средств I и II уровней, являющийся основанием для использования при подготовке проекта Государственного бюджета РУз и выделения ассигнований из республиканского бюджета.

- распорядитель бюджетных средств I уровня - юридическое лицо, распределяющее бюджетные средства, выделяемые из республиканского бюджета РУз в размере, установленном законом;

- распорядитель бюджетных средств II уровня - юридическое лицо, прикрепляемое Кабинетом Министров к распорядителям бюджетных средств I уровня и распределяющее выделенные ему бюджетные средства.

⁸ Консолидированный бюджет включает Государственный бюджет, бюджеты ГЦФ и средства Фонда реконструкции и развития Республики Узбекистан.

⁹ № ПП-4086 от 26.12.2018 г.

При составлении прогнозов основных макроэкономических показателей с 2020 года:

до 1 мая	Министерство экономического развития и сокращения бедности совместно с Министерством финансов и Центральным банком РУз представляют в Кабинет Министров уточненные показатели макроэкономических прогнозов на следующий год;
до 15 июня	Министерство финансов доводит до распорядителей бюджетных средств I уровня, а территориальные финансовые органы - до территориальных распорядителей бюджетных средств, предельные размеры бюджетных средств и размеры межбюджетных трансфертов, выделяемых на последующие три года;
до 15 августа	Министерство экономического развития и сокращения бедности совместно с Министерством финансов и Центральным банком РУз представляют в Кабинет Министров уточненные показатели макроэкономических прогнозов на среднесрочный период (на последующие три года).

Порядок составления бюджетного запроса на предстоящий период Министерство финансов до 15 апреля направляет: распорядителям бюджетных средств I уровня для подготовки проекта республиканского бюджета РУз; Совету Министров Республики Каракалпакстан, хокимамам областей и города Ташкента для подготовки проектов бюджета Республики Каракалпакстан, местных бюджетов областей и города Ташкента.¹⁰

Для подготовки доходной части проекта Государственного бюджета Министерство финансов запрашивает у Государственного налогового комитета РУз, Государственного таможенного комитета РУз и других министерств, государственных комитетов и ведомств предложения по доходной части.

Бюджетные запросы (до 1 июня), проекты бюджетов областей и ГЦФ (до 1 июля) и предложения по доходной части проекта Государственного бюджета (до 15 июня) поступают в Главное управление Государственного бюджета Министерства финансов для подготовки проекта Государственного бюджета.

В проекте Государственного бюджета расходы предусматриваются исходя из прогнозируемого объема доходов с учетом предельного размера дефицита Государственного бюджета с определением источников его покрытия.

Вставка 2. С 2020 года:

- ✓ Разработан и принят закон РУз «О Государственном бюджете РУ на 2020 год» с бюджетными ориентирами на последующие два года (до 2020 года - Постановление Президента «О макроэкономических показателях и параметрах Государственного бюджета» на один финансовый год);
- ✓ В Консолидированный бюджет включены агрегированные параметры 18 ГЦФ и Фонда реконструкции и развития РУз (в 2019 году в Консолидированный бюджет вошло 3 ГЦФ);
- ✓ Составляется общий фискальный баланс, включающий Консолидированный бюджет и расходы, осуществляемые за счет внешних заимствований, привлеченных для реализации государственных программ и погашаемых за счет средств Государственного бюджета.

До направления проектов Государственного бюджета и бюджетов ГЦФ, основных направлений налоговой и бюджетной политики в Законодательную палату Олий Мажлиса

¹⁰ Порядок составления бюджетного запроса по Государственному бюджету определяет Министерство финансов РУз, по государственным целевым фондам (ГЦФ) - их органы-распорядители.

предусмотрено их обязательное общественное обсуждение.¹¹ Другими мерами по повышению открытости информации о Государственном бюджете для широкой общественности также стали:

- ✓ публикация с 2018 года информационного издания «Бюджет для граждан» на основе принятого бюджета, а с 2019 г. и на основе проекта Государственного бюджета;
- ✓ создание и функционирование информационного портала «Открытый бюджет»;
- ✓ создание в структуре Министерства финансов отдела по ведению государственной финансовой статистики и обеспечению открытости бюджета. В задачи отдела входит: совершенствование статистики госфинансов, обеспечение бюджетной прозрачности, вовлечение граждан в бюджетный процесс, публикация информационного издания «Бюджет для граждан» и обеспечение функционирования информационного портала «Открытый бюджет».

На втором этапе Министерство финансов (до 15 сентября) передает Проект закона о Государственном бюджете и бюджетное послание Кабинету Министров.

Кабинет Министров направляет проект закона о Государственном бюджете и бюджетное послание в Администрацию Президента и Счетную палату для представления заключения по проекту закона и фискальной стратегии на среднесрочный период. После получения заключения, Кабинет Министров (не позднее 15 октября) вносит проект закона о Государственном бюджете, бюджетное послание и заключение Счетной палаты в Законодательную палату и Бюджетное послание в Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Проект закона о Государственном бюджете должен быть рассмотрен Законодательной палатой до 15 ноября и направлен на рассмотрение в Сенат Олий Мажлиса. Сенатом решение по закону о Государственном бюджете принимается не позднее 15 декабря.

Вставка 3. Изменения, внесенные в бюджетные полномочия:

Олий Мажлис принимает закон «О Государственном бюджете Республики Узбекистан» на финансовый год;

Палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан утверждают ассигнования распорядителям бюджетных средств I уровня; принимают к сведению прогноз доходов Государственного бюджета в разрезе источников.

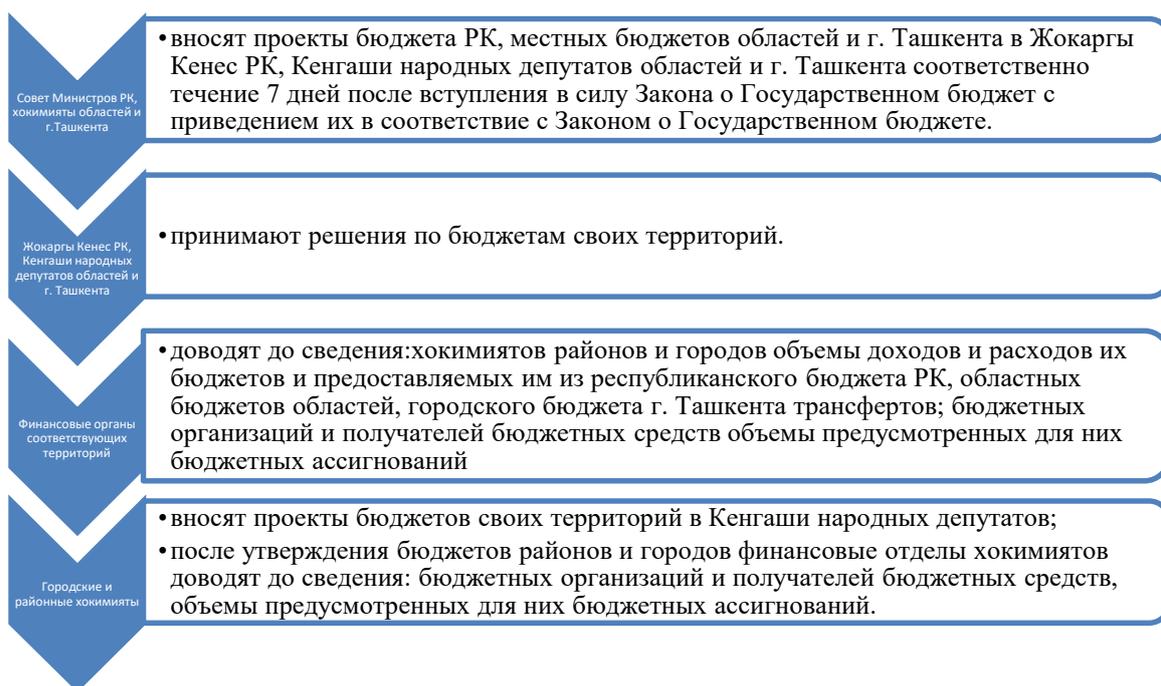
Олий Мажлис принимает сводные параметры Консолидированного бюджета Республики Узбекистан.

Министерство финансов после утверждения основных параметров Государственного бюджета, бюджетов ГЦФ доводит до сведения:

- Совета Министров РК, хокимиятов областей и г. Ташкента объемы доходов и расходов бюджетов соответствующих территорий и объемы предоставляемых им из республиканского бюджета трансфертов;
- распорядителей бюджетных средств I уровня - объемы установленных для них доходов и расходов.

¹¹ Постановлением Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению открытости бюджетных данных и активного участия граждан в бюджетном процессе» №ПП-3917от 22.08.2018 г.

Утверждение бюджета Республики Каракалпакстан (РК), местных бюджетов областей и города Ташкента.



Вставка 4. Новые полномочия. В соответствии с Законом Республики Узбекистан «О Государственном бюджете Республики Узбекистан на 2020 год»:

Кенгаши народных депутатов соответствующих территорий утверждают предельные размеры бюджетных ассигнований, выделяемых для территориальных распорядителей бюджетных средств из бюджета РК, местных бюджетов областей и г. Ташкента, бюджетов районов и городов; одобряют прогнозы доходов республиканского бюджета РК, областных бюджетов областей, городского бюджета г. Ташкента и бюджетов районов и городов; принимают решения о внесении изменений в бюджеты территорий.

Жокаргы Кенесу РК, Кенгашам народных депутатов предоставляется право распределять налоги и другие виды доходов, зачисляемые в местные бюджеты соответствующего уровня, а также вводить понижающие и повышающие коэффициенты к минимальным ставкам арендной платы и к ставкам налога на доходы физических лиц в фиксированных размерах для индивидуальных предпринимателей.

Вовлечение граждан в бюджетный процесс осуществляется через депутатов, общественные приемные, «горячие телефоны» министерств и ведомств, аксакалов (председателей) сходов граждан в махаллях, которые напрямую контактируют с руководителями хокимиятов, депутатами Кенгашей народных депутатов и образованным в 2020 г. Министерством по поддержке махалли и семьи, его территориальными подразделениями.

Палатам Олий Мажлиса Республики Узбекистан при рассмотрении проектов Государственного бюджета и бюджетов ГЦФ, основных направлений налоговой и бюджетной политики рекомендовано проводить анализ мнений и предложений граждан, поступивших через Портал.¹²

Несмотря на законодательно предоставленные возможности, на практике имеет место низкая активность депутатов Кенгашей народных депутатов и некомпетентность в вопросах бюджета. На местах осуществляется автоматическое принятие представленного

¹² Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению открытости бюджетных данных и активного участия граждан в бюджетном процессе» ПП-3917 от 22.08.2018 г.

хокимом проекта бюджета; активность населения остается очень низкой. Так на 30 июня 2020 г. в Telegram на боте Бюджет (@byudzhet) зарегистрировано 17 подписчиков, однако, с момента его создания (10.03.2019) никакой информации на боте размещено не было, на боте Бюджет клуби (@bbdk_law) зарегистрировано 853 подписчика, бот информационный и участие подписчиков в обсуждении информации о бюджете не предусмотрено.

На третьем этапе Министерство финансов РУ осуществляет исполнение Государственного бюджета в течение финансового года и дополнительного периода времени (для завершения операций финансового года).

В Узбекистане функционирует казначейская система исполнения бюджетов бюджетной системы. Казначейство является кассиром для всех распорядителей и получателей бюджетных средств, осуществляет платежи от имени и по поручению бюджетных организаций, обеспечивает стопроцентный предварительный и жесткий текущий контроль целевого использования бюджетных средств, а также появления в бюджете свободных средств, получение информации в режиме реального времени об исполнении бюджета и остатках ассигнований.

Исполнение доходной части бюджетов бюджетной системы предусматривает: зачисление поступлений на ЕКС и иные банковские счета; распределение поступлений между бюджетами бюджетной системы; возврат излишне или ошибочно уплаченных сумм поступлений либо их зачет в счет погашения задолженности; учет и отчетность; контроль над исполнением.

Сбор доходов в Государственный бюджет и бюджеты ГЦФ осуществляют ГНК, таможенные органы и другие уполномоченные органы и организации.

Поступления от регулирующих доходов распределяются между бюджетами бюджетной системы Министерством финансов.

Совет Министров РК, хокимы областей и г. Ташкента по предложению соответствующих финансовых органов определяют уровень бюджета, в который местные налоги зачисляются в полном объеме.

Дополнительные источники Государственного бюджета формируются отдельно на каждом уровне бюджетов Государственного бюджета и состоят из: свободного остатка средств в бюджетах всех уровней, определяемого на начало каждого года; перевыполнения прогноза доходов бюджетами всех уровней, определяемого по итогам I – III отчетных кварталов; средств, поступивших в республиканский бюджет РК, областные бюджеты областей и городской бюджет г.Ташкента от приватизации государственных активов; поступлений от реализации имущества, обращенного в доход государства; средств, высвободившихся в результате уменьшения бюджетных ассигнований в порядке предусмотренном БК. Изъятие суммы перевыполнения прогноза доходов нижестоящих бюджетов в вышестоящий бюджет не допускается.

В 2020 году в случае невыполнения по итогам кварталов прогнозных показателей доходов, в размере более 5 % по причинам, не зависящим от деятельности хокимиятов, и отсутствия вероятности их поступления до конца текущего года Совет Министров РК, хокимияты областей и г. Ташкента обращаются в Кабинет Министров с запросом об увеличении объемов выравнивающих межбюджетных трансфертов вместе с принятием

мер по оптимизации расходов. В аналогичном порядке хокимияты районов и городов обращаются в Совет Министров РК и хокимияты.

Исполнение расходной части бюджетов бюджетной системы предусматривает: принятие, регистрацию и учет юридических и финансовых обязательств; осуществление кассовых расходов, включая перечисление межбюджетных трансфертов; учет и отчетность; контроль над исполнением.

Расходы бюджетов бюджетной системы осуществляются в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в росписи доходов и расходов, и в сроки, обеспечивающие функционирование бюджетных организаций и получателей бюджетных средств, с учетом поступления доходов. Государственные закупки осуществляются на основе конкуренции поставщиков товаров (работ, услуг) и обеспечения открытости.

Казначейские подразделения осуществляют платежи по заявкам бюджетных организаций и получателей бюджетных средств в случае наличия у них бюджетных ассигнований, юридических и финансовых обязательств, а также в пределах остатков средств внебюджетных фондов бюджетных организаций.

Министерство финансов Республики Узбекистан управляет временно свободными средствами бюджетов бюджетной системы, находящимися на Едином казначейском счете и иных банковских счетах.

Все операции текущего финансового года, связанные с зачислением поступлений в бюджеты бюджетной системы, завершаются в последний рабочий день текущего финансового года. В дополнительный период времени осуществляются операции по исполнению Государственного бюджета и бюджетов ГЦФ за текущий финансовый год, в том числе: урегулирование межбюджетных отношений; погашение кредиторской задолженности бюджетных организаций и получателей бюджетных средств; перечисление суммы сэкономленных средств бюджетными организациями в фонды развития бюджетных организаций (ФМС и развития медицинских организаций) и др. в соответствии с БК.

В 2020 году:

- внедрена система выделения из Республиканского бюджета ассигнований распорядителям бюджетных средств I уровня с полномочиями их расходов только в пределах финансового года и установленного лимита, без переноса неиспользованных до конца года средств на следующий финансовый год;

- формирование отраслевых программ развития, принятие юридических и финансовых обязательств на текущий год распорядителями бюджетных средств I уровня осуществляется только в пределах размеров ассигнований, выделяемых им из республиканского бюджета;

- введен запрет на осуществление расходов и выполнение работ за счет бюджетов бюджетной системы если: отсутствует определенный источник финансирования; отсутствует проектная документация (или осуществляется параллельное проектирование); отбор подрядных (проектных) организаций осуществляется без проведения тендера (конкурса);

- в целях обеспечения устойчивости бюджетной системы введен секвестр бюджета – порядок сокращения расходов Государственного бюджета в случае невыполнения прогнозных параметров его доходов:

Решения по сокращению расходов республиканского бюджета РК, областных бюджетов областей и городского бюджета г.Ташкента, бюджетов районов и городов принимаются Кенгашами соответствующих территорий.

В случае невыполнения прогноза доходов бюджетов бюджетной системы Республики Узбекистан по итогам 6 месяцев и отсутствия достаточных оснований по их поступлению до конца текущего финансового года осуществляется сокращение расходов в размере: менее 3 % от общих расходов республиканского бюджета – на основании решения Кабинета Министров по предложению Министерства финансов; 3% и более от общих расходов республиканского бюджета – палатами Олий Мажлиса по предложению Кабинета Министров;

- решения об использовании дополнительных источников бюджета РК, областных бюджетов областей и городского бюджета г.Ташкента, бюджетов районов и городов принимают Жокаргы Кенес и Кенгашы соответствующих территорий на основании предложений Совета министров РК и хокимов соответствующих территорий с направлением средств на социальную сферу;

- направление не менее 10 % средств дополнительных источников бюджетов районов (городов) на финансирование мероприятий, определенных на основании общественного мнения посредством Портала;

- министерства и ведомства размещают на своих официальных веб-сайтах информацию об использовании бюджетных ассигнований, проведенных конкурсах (тендеров) и доставке приобретенных товаров;

- осуществлено перераспределение расходов между уровнями бюджетов.

Внесение изменений в бюджеты бюджетной системы в течение финансового года производится в случаях: изменения законодательства, предусматривающего уменьшение или увеличение доходов и (или) расходов бюджетов бюджетной системы; уменьшения бюджетных ассигнований для одной бюджетной организации и получателя бюджетных средств с соответствующим увеличением бюджетных ассигнований для другой бюджетной организации и получателя бюджетных средств; возникновения у бюджетных организаций и получателей бюджетных средств необходимости в перенаправлении бюджетных ассигнований с одной статьи расходов на другую; направления свободных остатков средств Государственного бюджета на начало финансового года на финансирование расходов в порядке, предусмотренном БК; внесения изменений в бюджетную классификацию;

Изменения в расходы бюджета РК, местных бюджетов областей и г. Ташкента в пределах их утвержденных параметров в течение финансового года, предусматривающие увеличение или уменьшение бюджетных ассигнований по расходам I и II групп, а также на приобретение продуктов питания и медикаментов, производятся только после согласования с Министерством финансов.

С 2020 года:

- перераспределение ассигнований из республиканского бюджета между распорядителя бюджетных средств I уровня: в размере менее 10% – осуществляет Кабинет Министров по предложению Министерства финансов; в размере 10% и более – палаты Олий Мажлиса.

- перераспределение бюджетных ассигнований, между распорядителями бюджетных средств II уровня, осуществляется в пределах бюджетных ассигнований, выделенных для распорядителей бюджетных средств I уровня: в размере менее 10% – осуществляет Министерство финансов по предложению соответствующего распорядителя бюджетных средств I уровня; в размере 10% и более – Кабинет Министров по предложению Министерства финансов;

- перераспределение ассигнований между территориальными распорядителями бюджетных средств осуществляется в пределах выделенных бюджетных ассигнований: в размере менее 10 % Советом Министров РК, хокимиятами областей и г.Ташкента, районов и городов; в размере 10% и более – Жокаргы Кенесом РК, Кенгашами народных депутатов областей и г.Ташкента, районов и городов.

Представительная власть имеет возможность на основе периодической отчетности об исполнении бюджетов контролировать процесс исполнения бюджета, мониторить своевременность и целевое расходование бюджетных средств, а также оценивать их качество.

Первым шагом к привлечению граждан на данном этапе стало введение порядка направления не менее 10% средств дополнительных источников бюджетов районов (городов) на финансирование мероприятий, определенных на основании общественного мнения посредством Портала. Жителям районов предоставлена возможность участия в обсуждении и выдвижении предложений по направлению части дополнительных доходов на решение существующих в их поселениях проблем, о которых плохо осведомлена, не замечает или не знает власть на местах и в центре. Этот процесс освещают Портал Открытый бюджет, веб-сайт Министерства финансов и СМИ. Портал ведет статистику обращений с предложениями, запросами, а также обеспечивает обратную связь.

И на последнем этапе бюджетного процесса исполнительная и представительная власть осуществляют контроль (аудит) и оценку бюджета. Правительство отчитывается перед законодателями за исполнение консолидированного бюджета. Бюджетная отчетность включает: финансовые отчеты бюджетных организаций и получателей бюджетных средств; отчет о поступлениях доходов в Государственный бюджет и бюджеты ГЦФ; отчет об исполнении Государственного бюджета; отчет об исполнении бюджетов ГЦФ.

Вставка 5. С 2020 года:

- ✓ осуществляется процесс проведения оценки результативности проектов и программ, финансируемых за счет средств внешнего государственного долга – проведение аудита со стороны Счетной палаты;
- ✓ начато поэтапное внедрение порядка оценки эффективности расходов Государственного бюджета, который предусматривает проведение анализа и оценки результативности использования бюджетных и

До представления в Олий Мажлис, отчеты об исполнении Государственного бюджета и бюджетов ГЦФ должны рассматриваться на общественных обсуждениях, после чего Кабинет Министров (не позднее 15 мая), представляет их вместе с заключением Счетной палаты в Законодательную палату.

Заключения Счетной палаты по результатам внешнего аудита и оценки ежегодных отчетов об исполнении Государственного бюджета и бюджетов ГЦФ подлежат обязательному опубликованию.

После утверждения годового отчета информация об исполнении Государственного бюджета и бюджетов ГЦФ размещается на официальном веб-сайте Министерства финансов.

Совет Министров РК, хокимы всех территорий (после 10 мая года) представляют годовые отчеты об исполнении соответствующих бюджетов в Жокаргы Кенес РК, Кенгаши народных депутатов всех территорий, которые их утверждают соответствующими постановлениями.

На местном уровне в средствах массовой информации должен освещаться процесс утверждения отчетов об исполнении местных бюджетов в Кенгашах народных депутатов.

Министерства, ведомства, ГЦФ и распорядители бюджетных средств должны размещать на своих официальных веб-сайтах соответствующую информацию об использовании бюджетных ассигнований, средств внебюджетных фондов бюджетных организаций, конкурсах (тендерах).

На усиление парламентского контроля нацелено введение подотчетности: Министерств и ведомств, ГЦФ и Фонда реконструкции и развития перед Олий Мажлисом; органов государственной власти на местах и территориальных распорядителей бюджетных средств – перед Жокаргы Кенесом РК, Кенгашами народных депутатов областей и города Ташкента, районов и городов.