

## Подходы к оценке проектов, программ и практик инициативного бюджетирования Методологический семинар

### Аннотация

Данный обзор посвящен семинару «Подходы к оценке проектов, программ и практик инициативного бюджетирования» из семинарского цикла НИФИ «Бюджет как предмет социальных наук». В нем отражены выступления на темы мониторинга и оценки Программы поддержки местных инициатив Всемирного банка, зарубежного опыта оценки проектов партисипаторного бюджетирования, параметров и индикаторов оценки федеральных госпрограмм, включающих участие граждан, а также методологии *evaluation studies* (оценочных исследований в социологии).

### Ключевые слова:

инициативное бюджетирование, мониторинг и оценка, программа поддержки местных инициатив, участие граждан

**JEL:** H72, H76, H79

9 марта в Научно-исследовательском финансовом институте состоялся методологический семинар из цикла «Бюджет как предмет социальных наук», организованный Центром инициативного бюджетирования НИФИ, на тему «Подходы к оценке проектов, программ и практик инициативного бюджетирования». В семинаре приняли участие сотрудники Центра инициативного бюджетирования, руководители и эксперты наиболее распространенных российских практик из Всемирного банка и Европейского университета в Санкт-Петербурге, руководители региональных проектных центров инициативного бюджетирования и приглашенные специалисты по оценке социальных практик. Семинар был посвящен обсуждению методологии оценки инициативного бюджетирования, перспектив и ограничений заимствования, трансформации и применения опыта, накопленного в смежных практиках, а также в ходе реализации программ ИБ в России и за рубежом.

Модератором семинара выступил руководитель Центра инициативного бюджетирования НИФИ **В. В. Вагин**. В своем вступительном слове он отметил необходимость возврата фокуса цикла семинаров «Бюджет как предмет социальных наук» от частных вопросов организации и сопровождения инициативного бюджетирования к методологической работе. Выступавший также сформулировал основные вопросы к участникам семинара: может ли само участие граждан или внедрение процедур участия граждан оцениваться как результат реализации программы ИБ и какие исследовательские методики допустимы для формирования показателей госпрограмм и национальных проектов в отношении участия граждан.

**А. С. Сухова** и **И. Е. Шульга**, координатор и руководитель Программы развития инициативного бюджетирования Всемирного банка в РФ, в совместном докладе рассказали о результатах, инструментах и планах на будущее в мониторинге и оценке Программы, прояснив методологию разделения анализа на уровень проектов, программ и практик. В свою очередь, предметом анализа могут становиться как результаты реализации программ в регионах (построенные объекты инфраструктуры, количество благополучателей и другие объективные и хорошо измеримые показатели), так и их эффекты. Последние можно разделить на социальные (рост удовлетворенности качеством жизни, деятельностью местного самоуправления, практикой расходования бюджетных средств), институциональные (рост взаимного доверия населения, власти и бизнеса, повышение социальной активности населения), экономические (экономия бюджетных средств, привлечение

дополнительных средств в бюджет, изменение поведения налогоплательщиков) и управленческие (рост управленческой культуры органов местного самоуправления и повышение бюджетной грамотности вовлеченного населения). Анализ результатов, таким образом, становится задачей постоянного мониторинга, оценка же применяется, когда необходимо изучить менее очевидные эффекты. Обсуждался вопрос выбора адекватного инструментария: предлагалось не только пользоваться понятными и доступными методами, отбирая наиболее подходящие под задачу показатели, но и разрабатывать оригинальные методики, точно направленные на изучаемые конструкты, при этом сопоставимые с доступными методами по требованиям к трудовым и финансовым ресурсам.

**Н. В. Гаврилова**, научный сотрудник Центра инициативного бюджетирования НИФИ, в своем докладе подчеркнула важность подхода к вовлечению граждан как к цели, а не как к средству экономии бюджета и достижения других эффектов. Ее доклад был посвящен многообразию опыта и инструментария зарубежной оценки практик вовлечения граждан, в частности в Канаде, Великобритании, США, Бразилии, Южной Корее и Сьерра-Леоне. Докладчик указала на разнообразие опыта, обусловленное различными целями: если задачами программы было уравнивание распределения доходов, то в оценке преобладали такие показатели, как объемы расходов на здравоохранение на местном уровне или уровень детской смертности; если же целью ставилось вовлечение граждан, в том числе маргинализованных групп, в гражданскую и политическую жизнь, индикаторами оценки становилось количество участников практик партисипаторного бюджетирования, голосовавших на последних местных выборах, проявивших себя в различных формах гражданской активности, и т. д. Разлилась и методология оценки: от обычных количественных опросов до фокус-групп, глубинных интервью и экспериментальных методов. Важным и неожиданным эффектом внедрения практик участия граждан становится перевод фокуса их внимания с абстрактных политических и культурных вопросов к реальным проблемам непосредственного окружения.

Научный сотрудник Центра инициативного бюджетирования НИФИ **А. Ю. Фенин** описал параметры и индикаторы оценки федеральных госпрограмм, включающих участие граждан, подробно остановившись на методологии рейтингов, показатели которых выступают в качестве ключевых для мониторинга исполнения федеральных госпрограмм. В настоящий момент среди федеральных госпрограмм нет ни одного индикатора, позволяющего оценить участие граждан в том виде, в котором оно предстает в процедурах инициативного бюджетирования. Была подробно проанализирована методология Индекса открытости бюджета (*Open Budget Index*) Международного бюджетного партнерства (*International Budget Partnership, IBP*), включенного в качестве показателя в одну из подпрограмм программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Несмотря на наличие методологически идентичного рейтинга участия общественности, составляемого в рамках того же исследования (*Public Participation Index*), а также обоснованной важности улучшения позиций РФ в нем, только Индекс открытости бюджета является индикатором для оценки указанной программы. Рассмотрен также раздел «Участие граждан» рейтинга открытости бюджетных данных, индикаторы которого слабо отражают содержание процедур участия граждан. В качестве позитивного примера включения показателей инициативного бюджетирования в региональные документы стратегического планирования рассмотрена Стратегия социально-экономического развития Республики Башкортостан до 2030 года.

В своем заключительном докладе **В. С. Вахштайн**, декан факультета социальных наук Московской высшей школы социальных и экономических наук, рассказал об опыте *evaluation studies* (оценочных исследований в социологии), а также представил их концептуальную схему. Проведение оценки предлагается разделить на несколько уровней. Во-первых, необходимо принимать во внимание оценку действий и результатов оператора практики и исследования, поскольку именно от них зачастую зависит и качество проведения дальнейшего исследования, и проблемы в организации практики. Например, при

наличии недостаточной коммуникации в крупном международном или даже федеральном проекте местные проектные группы могут работать совсем не так, как ожидается координаторами более высокого уровня. Во-вторых, оценка практики должна проводиться поэтапно: сначала оценивается немедленное социальное влияние, затем — отложенные эффекты. Под первым подразумевается ожидаемое оператором практики улучшение в социальных, экономических и других аспектах жизнедеятельности сообщества, на которое производится воздействие. Воздействия, в свою очередь, могут вызывать непредсказуемые отложенные эффекты, чье измерение необходимо проводить через несколько лет после начала или окончания практики. Например, работы по сплочению местных сообществ и подъему их групповой идентичности в условиях гетерогенного по национальности или вероисповеданию региона могут привести к обострению межэтнических или межконфессиональных конфликтов: целевое сообщество, получив новые возможности, может начать активную деятельность по дискриминации других сообществ. Наконец, важным элементом оценки служат контекстные факторы: те же немедленные социальные влияния могут возникать не в силу действия практики, а на волне некоторой общей тенденции. И наоборот, оценка социального влияния может показать, например, спад доверия к властям, однако изучение контекстных факторов поможет заметить, что по сравнению с общим спадом по стране в изучаемых регионах доверие уменьшается медленнее, что позволит сделать вывод об эффективности практики в данных регионах.

Резюмируя выступления и последовавшую дискуссию, **В. В. Вагин** заметил, что необходимой и правильной тенденцией методологической работы в сфере инициативного бюджетирования становится ориентация усилий представителей различных сфер и дисциплин на выстраивание адекватной и базирующейся на оцениваемых показателях программы инициативного бюджетирования федерального уровня.

### Автор



**Фенин Александр Юрьевич**, мл. науч. сотр. Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института  
(e-mail: [afenin@nifi.ru](mailto:afenin@nifi.ru))

**A. Yu. Fenin**

## Assessment of Initiative Budgeting Projects, Programs and Practices Methodologic Seminar

### Abstract

*This is the review of the seminar devoted to the assessment of initiative budgeting projects, programs and practices, that took place in the Finance Research Institute on the 9th of March. It was a part of a seminar cycle about budget as a subject for social sciences. The discussed problems included methodology of initiative budgeting assessment, as well as perspectives and barriers in adoption, transformation and implementation of the relevant experience accumulated both in related practices and in initiative budgeting programs, conducted in Russia or abroad.*

### Keywords:

*initiative budgeting, participatory budgeting, LISP, assessment and monitoring, public participation*

**JEL:** H72, H76, H79

**Fenin Alexander Yu.**, Junior Researcher, Center for Participatory Budgeting, Financial Research Institute  
(e-mail: [afenin@nifi.ru](mailto:afenin@nifi.ru))

### Author's affiliation:

*Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*