Организация Объединенных Наций E/C.16/2022/6

Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
24 January 2022
Russian
Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению
Двадцать первая сессия
4–8 апреля 2022 года
Пункт 7 предварительной повестки дня*
Проблемы в сфере управления государственными финансами и бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития

Транспарентное и основанное на широком участии бюджетирование для достижения целей в области устойчивого развития

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членами Комитета Юраем Немецем и Катариной Отт в сотрудничестве с их коллегами по Комитету Ямини Айяр, Рольфом Альтером, Линдой Билмес, Рональдом Мендосой, Ламией Мубайед Биссат, Пак Сун Э, Карлосом Сантисо, Аминатой Туре и Наджатом Заруком.

* E/C.16/2022/1.

22-00793 (R) 010222 150222

Просьба отправить на вторичную переработку

Транспарентное и основанное на широком участии бюджетирование для достижения целей в области устойчивого развития

Резюме

Эффективные процессы финансирования и бюджетирования являются крайне важными предпосылками для реализации целей в области устойчивого развития, особенно сейчас, в трудные времена, связанные с общемировым кризисом, вызванным пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19). В Аддис-Абебской программе действий третьей Международной конференции по финансированию развития государства-члены приняли на себя обязательства по повышению транспарентности и обеспечению равноправного участия в процессе бюджетирования. Важность и выгоды транспарентности бюджета и участия общественности в бюджетных процессах, а также взаимосвязь между целями в области устойчивого развития, бюджетным процессом и устойчивостью бюджета широко известны и детально раскрыты. В настоящем документе рассматривается положение дел в мире с транспарентным и основанным на широком участии бюджетированием, перечисляются некоторые отобранные примеры и предлагаются крайне важные меры для дальнейшего закрепления этой практики, в том числе в контексте «построения будущего на более совершенной основе».

Большинство населения мира, даже самые образованные люди, как, например, ведущие политики и разработчики стратегий, имеет слабые знания или лишь туманное представление о целях в области устойчивого развития или о более широкой Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Более того, там, где механизмы налогово-бюджетной транспарентности существуют, они часто не связаны с процессами планирования, относящимися к указанным целям. Кроме того, несмотря на достигнутый в мире прогресс, транспарентность правительственных расходов и надзор над ними остаются слабыми во многих странах в силу различных факторов, включая отсутствие политической воли и стимулов. Наконец, бюджетная репутация органов государственного управления, то есть их способность добиваться поставленных ими целей в области поступлений и расходов без каких-либо отклонений в течение финансового года, нередко бывает слабой.

Различные инициативы и проекты в области основанного на широком участии бюджетирования осуществляются по всему миру, но в различных масштабах, с различным качеством и различными итоговыми результатами. Хотя в существующей литературе по вопросам бюджетирования на основе широкого участия перечисляется большой круг связанных с ним потенциальных выгод, мнения авторов касательно реальных итоговых результатов такого бюджетирования являются разнородными, хотя большинство экспертов признают, что оно представляет собой важный шаг вперед в направлении расширения возможностей для содействия процессам управления на субнациональном уровне.

В существующих документах и руководящих принципах предлагаются многочисленные рекомендации в отношении развития транспарентного, открытого и основанного на широком участии бюджетирования; настоящий документ, однако, наводит на мысль о том, что одним из главных благоприятствующих факторов является политическая воля. Поэтому национальным и субнациональным органам власти следует предложить делать все возможное для того, чтобы национальное, субнациональное и местное бюджетирование было как можно более транспарентным, открытым и основанным на широком участии.

I. История вопроса

1. Настоящий документ основан на предыдущей работе Комитета экспертов по государственному управлению в связи с проблемами в сфере управления государственными финансами и бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития. На своей семнадцатой сессии Комитет сосредоточил внимание на эффективной мобилизации, распределении и использовании бюджетных ресурсов для осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и отметил, что одной из главных задач остается создание потенциала компетентного государственного управления в финансово-бюджетной сфере на национальном и местном уровнях в сочетании с обеспечением надлежащего надзорного потенциала. Комитет рекомендовал, среди прочего, обеспечить учет целей в области устойчивого развития в национальных стратегиях финансирования для устранения разрыва между политическими приоритетами и фактическими расходами правительства, а в наименее развитых странах добиваться того, чтобы достижение целей устойчивого развития не зависело только от внешней помощи.

2. На последующих сессиях Комитет подчеркивал, что надежное фискальное управление предполагает полную ответственность за внутренние и международные финансовые потоки, сокращение незаконных финансовых потоков и коррупции, повышение фискальной прозрачности за счет применения открытых и коллективных процедур составления бюджета и подготовки бюджета на основе широкого участия и с учетом конкретных результатов, а также децентрализацию фискальной деятельности исходя из наличия субнационального институционального потенциала и конкретных механизмов в той или иной стране. Включение целей устойчивого развития в национальные и субнациональные бюджеты может ускорить их достижение, особенно если они будут эффективно исполняться. Также необходимо активизировать усилия по укреплению финансового положения местных органов власти и механизмов финансового управления на местном уровне, в том числе посредством согласованных глобальных усилий по решению серьезных бюджетных проблем и устранению финансовых рисков, с которыми в настоящее время сталкиваются органы власти на субнациональном уровне[1].

3. Комитет подчеркнул, что управление государственными финансами на основе транспарентности, подотчетности и широкого участия особенно важно в период пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19), когда правительства во всем мире сталкиваются с сокращением доходов и увеличением расходов[2]. Настоящий документ служит продолжением этого обсуждения путем дальнейшего рассмотрения вопросов транспарентного бюджетирования и бюджетирования на основе широкого участия, предлагая конкретные примеры обоих этих процессов. Содействие транспарентности и участие являются ключом к пониманию того, как пандемия сказалась на национальных учреждениях, к устранению негативных последствий в среднесрочной перспективе и к повышению устойчивости национальных учреждений в долгосрочной перспективе[3].

---

[1] Резюме последних выводов и рекомендаций Комитета по вопросам управления государственными финансами и бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития см. E/2020/44-E/C.16/2020/8, глава III.D, и E/2021/44-E/C.16.2021/7, глава III.B.

[2] См. E/C.16/2021/3.

[3] United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *National Institutional Arrangements for Implementation* of *the Sustainable Development Goals: A Five-year Stocktaking, World Public Sector Report 2021*.

4. Можно напомнить, что в Аддис-Абебской программе действий третьей Международной конференции по финансированию развития государства-члены приняли на себя обязательства по повышению транспарентности и обеспечению равноправного участия в процессе бюджетирования. В Повестке дня на период до 2030 года государства-члены признали чрезвычайно важную роль национальных парламентов, которую они выполняют посредством принятия законодательных актов и утверждения бюджетов, а также их роль в обеспечении подотчетности за эффективное осуществление их обязательств. Кроме того, они призвали правительства и государственные учреждения тесно взаимодействовать в осуществлении Повестки дня на период до 2030 года с региональными и местными властями, субрегиональными учреждениями, международными учреждениями, научными кругами, филантропическими организациями, группами добровольцев и другими субъектами.

5. Необходимость транспарентного бюджетирования и расширения практики бюджетирования на основе широкого участия прямо упоминается и в Принципах эффективного государственного управления в интересах устойчивого развития, разработанных Комитетом и одобренных Экономическим и Социальным Советом в 2018 году[4].

6. Важность и выгоды транспарентности бюджета и участия общественности в бюджетных процессах, а также взаимосвязь между целями устойчивого развития, бюджетным процессом и устойчивостью бюджета были детально раскрыты[5]. В 2012 году разработанные в рамках Глобальной инициативы по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере Принципы высокого уровня в отношении прозрачности, участия и подотчетности в бюджетно-налоговой сфере были приняты к сведению Генеральной Ассамблеей[6]. В 2016 году в рамках Инициативы был разработан еще один набор принципов, посвященный участию общественности — Принципы участия общественности в налогово-бюджетной политике. В 2018 году Инициативой был опубликован расширенный вариант Принципов высокого уровня, в котором разъяснялась та важная роль, которую Принципы играли с 2012 года в деле стимулирования большей транспарентности в налогово-бюджетной сфере по всему миру.

7. В 2020 году Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) опубликовала руководство по бюджетированию для достижения целей в области устойчивого развития, которое нацелено на содействие обсуждениям и представление возможных решений и моделей для приведения национальных бюджетов в соответствие с указанными целями[7]. В руководстве отмечается, что решения могут различаться по характеру и быть краткосрочными или долгосрочными в плане предлагаемых реформ. В то время как некоторые инструменты могут применяться изолированно, другие нуждаются в скоординированных усилиях на протяжении всего периода реализации Повестки дня на период до 2030 года. В руководстве подчеркивается, что ключевое значение для многих решений имеет транспарентное бюджетирование и расширение практики бюджетирования на основе широкого участия.

---

[4] См. E/2018/44-E/C.16/2018/8, пункт 31.

[5] См., например, International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2019*, URL: www.internationalbudget.org/open-budget-survey; Global Initiative for Fiscal Transparency, “Fiscal data for emergency response: guide for COVID-19” (2020), URL: www.fiscaltransparency.net; and Elisabeth Hege, Laura Brimont and Félicien Pagnon, “Sustainable Development Goals and indicators: can they be tools to make national budgets more sustainable?”, *Public Sector Economics*, vol. 43, No. 4 (December 2019).

[6] См. резолюцию 67/218 Генеральной Ассамблеи.

[7] United Nations Development Programme, “Budgeting for the Sustainable Development Goals: aligning domestic budgets with the SDGs” (2020).

II. Транспарентное бюджетирование для достижений целей в области устойчивого развития

8. Имеются различные определения транспарентности бюджета, но упрощенное объяснение подразумевает раскрытие полной, точной, своевременной и доступной для понимания информации о государственных бюджетах на основе принципов ясности, надежности, регулярности, своевременности, актуальности и открытости[8]. Такое предоставление информации создает возможности для участия общественности в бюджетных процессах и может сказываться на эффективности сбора и расходования государственных средств, требуя большей подотчетности со стороны правительств и, следовательно, уменьшая потенциал коррупционных действий (см. раздел III). От правительств ожидают публикации по крайней мере главных бюджетных документов, таких как бюджетные предложения исполнительных органов власти, принятые бюджеты, версии бюджета для общественности, полугодовые отчеты и отчеты на конец года. Эти основы бюджетной транспарентности могут затем быть усовершенствованы для отслеживания бюджета, предназначенного для реализации целей в области устойчивого развития, на всех этапах бюджетного процесса (составление исполнительными органами, утверждение законодательными органами, осуществление исполнительными органами и надзор со стороны парламентских органов и высших ревизионных учреждений). Это подразумевает, что основа для транспарентного бюджетирования уже существует у большинства органов государственного управления.

9. Содействие транспарентному бюджетированию для достижения целей в области устойчивого развития требует рассмотрения некоторых важных контекстуальных факторов. Во-первых, большинство населения мира, даже самые образованные люди, как, например, ведущие политики и разработчики стратегий, имеет слабые знания или лишь туманное представление об указанных целях и о Повестке дня на период до 2030 года[9]. Кроме того, даже там, где механизмы налогово-бюджетной транспарентности существуют, они часто не связаны с процессами планирования, относящимися к этим целям. Во-вторых, несмотря на достигнутый в мире прогресс, транспарентность правительственных расходов и надзор над ними остаются слабыми во многих странах[10] в силу различных факторов, включая отсутствие политической воли и стимулов[11]. В-третьих, бюджетная репутация, на которую указывает, например, способность органов государственного управления добиваться поставленных ими целей в области поступлений и расходов без каких-либо отклонений от утвержденного бюджета в течение финансового года, нередко бывает слабой[12].

10. Существует несколько авторитетных оценок налогово-бюджетной транспарентности, таких как Открытый бюджетный обзор Международного бюджетного партнерства[13], который может устанавливать наличие в той или иной стране правовых и институциональных механизмов, дающих общественности

[8] См. также United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Committee of Experts on Public Administration strategy guidance note on fiscal and budget transparency (2021).

[9] См. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Development Communication Network, “What people know and think about the Sustainable Development Goals: selected findings from public opinion surveys” (2017).

[10] См. International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2019*.

[11] См. также United Nations, Committee of Experts on Public Administration strategy guidance note.

[12] См., например, International Budget Partnership, “Addressing budget credibility”. URL: https://internationalbudget.org/issues-lab/budget-credibility.

[13] См. www.internationalbudget.org/open-budget-survey.

доступ к налогово-бюджетной информации (управление), и который анализирует количество и качество различных типов налогово-бюджетной информации, которую правительства предоставляют в распоряжение общественности (наличие). Такие оценки могут помогать в определении тех реформ, которые следует провести для повышения налогово-бюджетной транспарентности, а также содействовать координации внешней поддержки реформ и облегчать мониторинг и анализ прогресса в реализации реформ посредством последующих повторных оценок.

11. Хотя некоторые страны включили цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, в свои бюджеты, и есть примеры стран, которые делают то же самое в отношении целей в области устойчивого развития, существуют также и страны (даже на субнациональных уровнях) и организации, использующие системы обозначения своих бюджетов, независимо от целей устойчивого развития, с учетом различных намеченных стратегических целей, таких как искоренение нищеты, гендерное равенство и борьба с изменением климата, что приводит к таким результатам, как, например, гендерное бюджетирование, экологическое бюджетирование или бюджетирование, ориентированное на обеспечение благополучия.

12. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) является одним из самых важных в мире сторонников транспарентности бюджета, подчеркивая его выгоды (подотчетность, целостность, инклюзивность, доверие и качество), демонстрируя передовую практику и предлагая всеобъемлющий инструментарий бюджетной транспарентности, указывающий на необходимые практические шаги в области управления государственными финансами. Публикация «Передовая практика ОЭСР в области транспарентности бюджета» основана на опыте различных стран и не предназначается для того, чтобы служить официальным стандартом, но она содержит рекомендацию относительно того, чтобы страны, стремящиеся добиться более высоких уровней бюджетной транспарентности, готовили и публиковали все главные бюджетные доклады; раскрывали экономические предположения, налоговые расходы, финансовые обязательства и активы, обязательства по пенсионному обеспечению и непредвиденные обязательства; и создавали механизмы обеспечения целостности, контроля и подотчетности, такие как политика, системы и обязанности в области учета, аудит, общественный контроль и парламентский надзор[14].

13. ОЭСР определяет бюджетирование для достижения целей в области устойчивого развития как «систематическое применение аналитических инструментов и процессов — в качестве обычного элемента бюджетного процесса — для акцентирования того, как бюджетная политика продвигает цели в области устойчивого развития, и для содействия дальнейшему обоснованию, приоритизации и обеспечению ресурсами политики, отвечающей требованиям достижения целей в области устойчивого развития»[15]. Краткий анализ показывает, что страны ОЭСР придерживаются различных подходов: некоторые из них увязывают свои бюджеты со всеми целями, а другие — лишь с некоторыми из них. Кроме того, страны сосредотачивают внимание на различных областях деятельности, таких как планирование, составление и исполнение бюджета и весь бюджетный цикл. Некоторые страны концентрируются на бюджетах центрального правительства, а другие включают государственные предприятия, субнациональные органы

[14] См. OECD, “Budget transparency”. URL: www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm.

[15] OECD, *Sustainable Development Goal Budgeting Case Studies and an Emerging Framework for Implementation* (forthcoming).

управления и органы социального обеспечения[16]. Среди стран ОЭСР, включивших в свою практику бюджетирование для достижения указанных целей, Колумбия, например, согласует свой план национального развития и свои государственные инвестиционные проекты со всеми 17 целями, в то время как в Мексике маркировка целей увязывает почти треть бюджетных программ с целью 16, касающейся мира, правосудия и эффективных учреждений.

14. Европейская комиссия, со своей стороны, недавно провела анализ того, добивается ли Европейский союз достаточного прогресса в достижении целей и вносит ли исполнение бюджета Европейского союза на уровне как Европейского союза, так и государств-членов эффективный вклад в выполнение задач Повестки дня на период до 2030 года. В ее докладе сделан вывод о том, что, поскольку осталось всего лишь девять лет для реализации целей устойчивого развития, ни одна европейская страна не сможет достигнуть всех целей. Поэтому Комиссия издала руководящие указания, посвященные тому, как интегрировать цели во все направления политики и во все стратегии Комиссии. Долгосрочный бюджет Европейского союза на период 2021–2027 годов и документ по восстановлению «Следующее поколение ЕС» определяют минимальный объем расходов в 30 процентов на «зеленые» цели.

15. Комиссия приступила также к исследовательской работе по созданию системы для отслеживания расходов через посредство структуры целей в области устойчивого развития. Однако пока в различных докладах и документах существуют лишь общие, описательные обзоры вклада программ расходов. Поскольку примерно 75 процентов бюджета Европейского союза расходуются государствами-членами на основе совместного управления, надежная национальная система контроля и оценки результатов важна для обеспечения эффективного использования этих средств. То или иное правительство может, к тому же, улучшить согласованность политики и укрепить подотчетность, увязав использование своего бюджета с такой системой. Любой прогресс в направлении достижения целей в рамках такой системы может впоследствии оцениваться высшими ревизионными учреждениями, например, на предмет дальнейшего обеспечения эффективного исполнения бюджета. Однако большинство государств-членов только сейчас начали учитывать цели устойчивого развития в своих национальных бюджетных процессах в виде измерения прогресса на пути к выполнению определенных задач с использованием показателей[17].

16. Министерство финансов Ганы регулярно готовит ежегодные доклады о бюджете для достижения целей в области устойчивого развития, анализируя и определяя финансовые пробелы в связи с целями в интересах создания финансовых механизмов, необходимых для финансирования и достижения ожидаемых целей, и для оказания правительству помощи в отслеживании финансирования целей. Национальный бюджет Ганы приведен в соответствие с задачами в рамках целей устойчивого развития и с ее среднесрочным планом развития. Министерство финансов выпустило также руководство по бюджетированию для достижения целей в интересах отслеживания бюджетных ассигнований и расходов в деле реализации целей и связанных с ними задач, включая общий объем расходов и расходы в разбивке по целям, регионам, министерствам, департаментам и учреждениям.

[16] См. Scherie Nicol and Natalia Salazar, “Budgeting for Sustainable Development Goals and other high-level priorities” (2021).

[17] См. European Parliament, “Budgetary control of the Sustainable Development Goals in the EU budget” (2021). URL: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/696914/IPOL_BRI(2021)696914_EN.pdf.

17. В Гане отслеживание расходов на выполнение задач в рамках целей устойчивого развития, связанное с национальными приоритетами в области развития, позволяет всем заинтересованным сторонам анализировать то, какой прогресс достигнут с течением времени в реализации различных целей и показателей, тем самым создавая основу для прогнозирования того, какой еще объем расходов потребуется для достижения целей к установленным срокам. Это обеспечивает транспарентность в отношении расходов, связанных с достижением целей, и позволяет частному сектору, партнерам по процессу развития, организациям гражданского общества и социальным предприятиям принимать обоснованные решения о финансировании в связи с целями. Ежегодный выпуск в этой стране доклада о бюджете для достижения целей в области устойчивого развития служит платформой для информирования заинтересованных сторон и получения их откликов[18].

18. Хотя страны придерживаются различных подходов к бюджетированию для достижения целей в области устойчивого развития, анализ демонстрирует общие благоприятствующие факторы, как то: политическая приверженность Повестке дня на период до 2030 года, сильное руководство со стороны соответствующих министерств, надежная система управления государственными финансами, координация между различными правительственными уровнями, наличие и публикация соответствующих данных для измерения прогресса. В конечном итоге ключом опять же является транспарентность бюджета.

Маркировка климатического бюджета

19. Процесс идентификации, измерения и мониторинга государственных расходов, имеющих отношение к борьбе с изменением климата (цель 13), может также быть полезным для процесса бюджетирования, связанного с другими целями в области устойчивого развития. Маркировка климатического бюджета применяется в различных странах, таких как Ирландия, Камбоджа, Непал и Франция, на основе их конкретных потребностей, политических приоритетов, бюджетной практики и институциональных механизмов. Такой подход также поддерживают учреждения системы Организации Объединенных Наций, включая ПРООН и Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде, и Всемирный банк.

20. Обычно страны определяют и оценивают соответствующие расходы, распределенные роли и обязанности в отношении маркировки по различным учреждениям, создают механизмы для контроля качества и учитывают все это в своих бюджетных процессах. Отмечены многочисленные выгоды от этого, такие как возросший уровень осведомленности в вопросе об изменении климата в центральных финансовых и отраслевых учреждениях, более четкая информация об обязательствах органов государственного управления, улучшенная транспарентность и подотчетность, равно как и помощь в мобилизации внешних источников финансирования.

21. К числу главных проблем относились: ограничения бюджетной системы; трудности в плане согласования политики, эффективности и результативности; трудности в плане сосредоточения внимания не только на расходной, но и на доходной части бюджета; и, не в последнюю очередь, значительное бремя, возлагаемое на занимающихся бюджетом должностных лиц. Вместе с тем были извлечены многочисленные уроки, которые могут быть полезными для маркировки целей в области устойчивого развития, такие как важность определения

[18] См. Ghana, Ministry of Finance, “Launch and presentation of the 2020 SDGs budget report”, press release, 27 May 2021. URL: https://mofep.gov.gh/press-release/2021-05-28/launch-and-presentation-of-the-2020-sdgs-budget-report.

целей политических инициатив и рассмотрения альтернатив, определения политической сферы охвата методологии маркировки, вовлечения главных заинтересованных сторон в усилия по разработке и осуществлению, выявления видов деятельности и расходов, оказывающих отрицательное воздействие, и внедрения маркировки бюджета в весь бюджетный цикл, на всех бюджетных этапах.

22. Группа Всемирного банка недавно провела подробный анализ опыта 19 стран по маркировке климатического бюджета, который включал ряд ценных уроков касательно разработки и осуществления, в том числе в отношении обмена информацией об ассигнованиях из климатического бюджета. Бангладеш представляет собой хороший пример страны, в которой маркировка бюджета оказывает воздействие на транспарентность ее бюджета. Ее правительственные учреждения обязаны объяснять, как именно их проекты и программы учитывают изменения климата или вносят вклад в борьбу с ним, а Министерство финансов устанавливает конкретные предварительно маркированные коды, так что климатические ярлыки применяются автоматически при внесении бюджетных данных. Министерство готовит доклады об исполнении бюджета в отношении климатических проектов и программ, которые содержат информацию об ассигнованиях, пересмотренных ассигнованиях и фактических расходах (в целом и в разбивке по министерствам, программам и тематическим областям)[19].

III. Опыт в деле основанного на широком участии бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития

23. Принцип инклюзивности включает подпринцип участия[20], и одна из стратегий для достижения этого заключается в бюджетировании на основе широкого участия[21]. Бюджетирование на основе широкого участия связано с принципом стимулирования инклюзивности через посредство участия одновременно с обеспечением выработки обоснованной политики и содействием повышению эффективности деятельности учреждений, а также усилением их демократического функционирования и сплоченности общин.

24. Бюджетирование на основе широкого участия является новшеством, появившимся в Порту-Алегри, Бразилия, в конце 80-х годов. Этот город рассматривался как один из первых примеров перехода от представительной демократии к прямой демократии. Город видел бюджетирование на основе широкого участия как метод радикальной демократии, как практику, в рамках которой людям из бедных кварталов, находившимся в маргинализированном положении вплоть до этого момента времени, позволили обсуждать с муниципалитетом вопрос о том, как распределять часть бюджета. Бюджетирование на основе широкого участия стало популярным инструментом, получив широкое распространение и превратившись в стандартную практику во многих городах во всех регионах мира.

[19] World Bank Group, “Climate change budget tagging: a review of international experience” (February 2021).

[20] См. принципы эффективного управления в интересах устойчивого развития («чтобы государство было эффективным, все влиятельные политические группы должны принимать активное участие в решении вопросов, которые их непосредственно затрагивают, и иметь возможность оказывать влияние на политику»).

[21] См., например, Michiel De Vries, Juraj Nemec and David Špaček, *International Trades in Participatory Budgeting: Between Trivial Pursuits and Best Practices* (2021).

25. В существующих книгах, статьях и других оценках бюджетирования на основе широкого участия упоминается большой набор возможных выгод от его практической реализации, таких как улучшенная транспарентность государственных расходов, усилившаяся подотчетность (правительств и политиков) и более эффективное распределение ресурсов[22]. Бюджетирование на основе широкого участия стимулирует демократическое участие, обеспечивая, чтобы люди могли высказываться относительно решений, которые их затрагивают, и, как утверждается, оно способно создать более крепкое гражданского общество и повысить гражданскую ответственность и одновременно с этим быть инструментом социальных инноваций. В некоторой литературе, в частности, дается понять, что те, кто участвует, становятся более информированными, в большей мере поддерживающими государственную политику, более мотивированными в плане взаимодействия с местными органами власти и активного участия в гражданской и общественной жизни своих общин, и при этом растет вероятность того, что они испытывают больше доверия к органам управления благодаря большей легитимности процесса принятия муниципальных решений и инвестиционных решений. Они «учатся» быть гражданами-агентами посредством своего участия в «школах демократии».

26. Проблемы возникают тогда, когда все решения относительно бюджетирования на основе широкого участия оставляются на усмотрение местного уровня, а его практическая реализация и его успех в значительной мере зависят от политической воли местных политиков в плане инициирования соответствующих процессов, а также от имеющихся ресурсов. Некоторые местные государственные чиновники, особенно если внешние факторы подталкивают их к реализации бюджетирования на основе широкого участия, могут поощрять его, одновременно чиня препятствия соответствующим процессам, например с нежеланием выделяя лишь очень небольшую часть бюджета в одноразовой экспериментальной обстановке. Кроме того, жителям порой разрешается лишь предлагать проекты в заранее установленных областях политики, по которым не проходит практически никаких обсуждений, после чего выборные политические деятели решают, тратить ли или нет деньги на успешные предложения. При таких условиях вполне может случаться так, что участвуют лишь немногие жители, причем многих из них разочаровывают ограниченные результаты. После этого недоброхоты могут утверждать, что это говорит о неэффективности бюджетирования на основе широкого участия, и могут стимулировать к возврату к более традиционным и исключительным методам управления бюджетными процессами. Отсутствие активной поддержки со стороны разработчиков политики в таких ситуациях может значительно ограничить воздействие основанного на широком участии бюджетирования на оперативность реагирования органов управления, которую его сторонники стремятся повысить.

27. Бюджетирование на основе широкого участия может происходить на общинном, районном, городском или региональном уровне; быть организованным вокруг тематических вопросов и касаться конкретных приоритетов (например, транспорт, жилье или образование); или, что бывает реже, предусматривать выделение ресурсов для конкретных социальных групп, обычно находящихся в самом уязвимом положении и маргинальных, таких как неимущие, женщины, молодежь и престарелые.

[22] См., например, Yves Cabannes, “Participatory budgeting: a powerful and expanding contribution to the achievement of SDGs and primarily SDG 16.7” (2019). URL: www.gold.uclg.org/sites/default/files/02_policy_series-v3.pdf.

Примеры основанного на широком участии бюджетирования в Азиатско-Тихоокеанском регионе

28. Не имеющая обязательной юридической силы программа бюджетирования на основе широкого участия была впервые внедрена в Республике Корея в 2003 году, в округе Пукку в Кванджу. Эта добровольная программа превратилась в юридически обязательную систему в марте 2011 года и сделала эту страну первой и единственной, в которой все местные органы власти приняли системы бюджетирования на основе широкого участия. Вместе с тем, чтобы учесть местную неоднородность в составлении и исполнении бюджета, детальная схема бюджетирования на основе широкого участия была оставлена на усмотрение местных властей.

29. В 2018 году основанное на широком участии бюджетирование касательно местных бюджетов распространилось на национальный уровень, позволив гражданам участвовать в процессе ассигнования средств из бюджета центрального правительства, который стали называть «Мой бюджет». Граждане могут участвовать в национальном процессе бюджетирования на основе широкого участия по четырем каналам: a) предлагая проекты или участвуя в обсуждениях касательно выбора проектов; b) участвуя в обсуждениях по разработке проектов; c) будучи членом группы по вопросам участия граждан в составлении бюджета в целях рассмотрения, обсуждения проектов и голосования по ним; и d) участвуя в контроле исполнения бюджета. Группа состоит из 300 человек, представляющих различные группы населения, включая находящиеся в уязвимом положении, в разбивке по регионам, полу, возрасту и доходам. Национальное бюджетирование на основе широкого участия применяется ко всем секторам, включая образование, благосостояние и культуру, за исключением конкретных для той или иной местности проектов, таких как дороги, плотины и местные проекты строительства библиотек.

30. По состоянию на 2021 год примерно 298,5 трлн корейских вон из национального бюджета использовались и контролировались через посредство национального бюджетирования на основе широкого участия, а 1,5 трлн корейских вон распределялись через посредство местного бюджетирования на основе широкого участия. Крупными областями политики с точки зрения бюджетных ассигнований были общественный порядок и безопасность, социальное обеспечение, культура и туризм, земля и местное развитие, и транспорт.

31. Что касается государственных служащих, то самой ощутимой ценностью бюджетирования на основе широкого участия является укрепление доверия граждан к местным и национальным органам управления, после чего следует доверие гражданских служащих к гражданам и к транспарентности администрации. К числу выявленных проблем относились: участие граждан на уровне ниже ожидавшегося; потенциальная перегрузка государственных служащих заданиями; предложения граждан, служащие каким-то конкретным интересам, а не интересам всей общины; вопросы, касающиеся легитимности участников из числа граждан; и ограниченное признание органами государственной власти бюджетирования на основе широкого участия в качестве канала участия.

32. Процесс бюджетирования на основе широкого участия в Республике Корея схож с аналогичным процессом в Соединенных Штатах Америки в том смысле, что местные граждане могут предлагать необходимые проекты и участвовать в процессе принятия решений. Тем самым бюджетирование на основе широкого участия повышает транспарентность процессов распределения бюджетных средств и укрепляет демократическую подотчетность.

33. На Филиппинах инициатива «низов» по бюджетированию была запущена после 2010 года как часть более широких усилий правительства по обеспечению большей транспарентности бюджетного процесса и по более эффективному вовлечению граждан в бюджетный процесс, в частности на уровне местных органов власти. Однако условия для бюджетирования на основе широкого участия существенно изменились с 2016 года. Хотя некоторые усилия по реформе процесса бюджетирования продолжались, другие уже не реализуются. По мнению некоторых действующих лиц, главными проблемами являются руководящая роль элиты и коррупция[23]. Наконец, бюджетная деятельность значительно затруднилась во время пандемии COVID-19 в силу периодических ограничений на передвижения и перевода многих видов деятельности на онлайновые платформы, которые выступают как расширенные области гражданского участия.

34. Бюджетирование по инициативе «низов» на Филиппинах несколько отличается от моделей, используемых в Соединенных Штатах или в Республике Корея. Собрания гражданского общества организуются с участием выбранных членов, которые рассматривают и анализируют социальные и экономические данные и выбирают приоритетные проекты, которые будут рекомендованы местной группе действий по сокращению масштабов нищеты. В свою очередь эта группа определяет проекты для осуществления. На заключительном этапе осуществление проектов проходит на основе координации работы региональных и/или провинциальных представительств участвующих учреждений и партнеров из числа местных органов власти.

35. На Филиппинах предварительные оценки бюджетирования на основе широкого участия указывают на неоднозначные результаты, поскольку доступ к информации (например, с помощью мер транспарентности) не обязательно ведет к (большей) эффективности. Быстрота реагирования государства и различных его учреждений не обязательно повышается, если есть прогресс в отношении мер транспарентности, особенно когда не происходит наращивания потенциала для принятия оперативных мер и для реагирования на призывы к действию со стороны граждан.

36. Несмотря на эти проблемы, важность бюджетирования на основе широкого участия в этой стране не вызывает сомнений, в частности с учетом высокой степени гибкости, которой обладает исполнительная власть, особенно в настоящее время, в плане доступа к крупным пакетам налогово-бюджетных мер для противодействия экономическим последствиям пандемии. Нужно будет добиться большего баланса для улучшения руководства бюджетной работой и обеспечения большего участия граждан в принятии бюджетных решений, который должен поддерживаться более сильным потенциалом государства и его учреждений по реализации на практике бюджетирования на основе широкого участия.

37. В Индии уникальным механизмом обеспечения участия и подотчетности по инициативе граждан в области эффективного бюджетирования является «социальный аудит». Он предусматривает, что граждане берут на себя роль «аудиторов», отслеживают правительственные расходы и осуществляют перекрестную проверку заявленных расходов с реальностями на местах, и при этом они напрямую требуют подотчетности со стороны государственных чиновников посредством создания такой публичной платформы, как *Jansunwai*, или публичное слушание. Социальный аудит можно описать как средство обеспечения постоянной общественной бдительности, которое сочетает участие граждан с мониторингом требований в отношении аудита. Социальные аудиты являются частью традиции активного участия граждан в контроле за исполнением бюджета, и они

[23] Aimee Franklin and Carol Ebdon, “Participatory budgeting in the Philippines”, *Chinese Public Administration Review*, vol. 11, No. 1 (June 2020).

возникли как важные платформы для обеспечения управления, основанного на широком участии. Их истоки можно проследить к принятому в стране Закону о праве на информацию, цель которого заключалась в сочетании транспарентности и подотчетности и в том, чтобы служить средством, с помощью которого граждане могут реализовать свое право на информацию. С 2006 года, после широкой мобилизации гражданского общества, социальные аудиты инкорпорированы в официальный, осуществляемый под руководством правительства подход к поощрению участия в предоставлении государственных услуг в Индии. Несколько субнациональных органов власти создали сейчас «группы по социальному аудиту», которым поручено поддерживать процесс мобилизации граждан для целей «аудита» правительственных действий. Кроме того, организации гражданского общества играют ведущую роль в продвижении процесса социального аудита в отношении широкого диапазона расходов в социальном секторе. Несколько эмпирических исследований документально подтвердили силу и эффективность социальных аудитов, особенно тех, которые проводятся по инициативе гражданского общества, с точки зрения расширения прав и возможностей граждан и создания условий для укрепления подотчетности. Такие аудиты являются сейчас признанным в мире инструментом контроля за исполнением бюджета на основе широкого участия и укрепления подотчетности.

38. Если взять Европу, то, хотя бюджетирование на основе широкого участия практикуется в некоторых странах, в других странах, даже самых высокоразвитых, оно до сих пор не является заметным или широко распространенным механизмом.

Восточная Европа

39. В Польше бюджетирование на основе широкого участия является обязательным для определенных категорий муниципалитетов. Во всех других странах региона бюджетирование на основе широкого участия не используется в массовых масштабах: преобладает его проектная форма, и обычно речь идет лишь о незначительных суммах из местных бюджетов. Мнения касательно подлинных результатов бюджетирования на основе широкого участия в этом регионе являются довольно разнородными, но, по крайней мере, бюджетирование на основе широкого участия признается в качестве шага вперед в процессе развития местной демократии. Интересным элементом является то, что бюджетирование на основе широкого участия часто пропагандируется местными политиками для укрепления их политического престижа.

40. Проектное бюджетирование на основе широкого участия в Беларуси осуществляется с сентября 2006 года. Эта модель бюджетирования на основе широкого участия базируется на внебюджетном фонде, состоящем из средств европейских организаций и учреждений на условиях совместного финансирования из внутренних финансовых источников местных организаций. Внебюджетный фонд используется на конкурсной основе для финансирования инициатив граждан в сфере местного развития при их непосредственном участии в бюджетировании. Результаты процесса бюджетирования на основе широкого участия в Беларуси оцениваются как весьма положительные: оно помогает нейтрализовать коррупцию, позволяет наиболее точно определять потребности жителей в государственных услугах, развивает и углубляет децентрализованное сотрудничество, повышает эффективность использования государственных ресурсов (внебюджетных средств) и развивает навыки и знания граждан в области государственных финансов, бюджетирования и финансового контроля.

41. В Российской Федерации используется термин «инициативное» бюджетирование вместо бюджетирования на основе широкого участия. История инициативного бюджетирования проектов в стране насчитывает 15 лет. Она началась в 2007 году, когда Всемирный банк запустил Программу поддержки местных инициатив в одном из субъектов Федерации (Ставропольский край) при активной поддержке со стороны Министерства финансов этой страны. Участие граждан в запуске и осуществлении проектов бюджетирования на основе широкого участия повысило транспарентность составления и исполнения бюджета и позволило обеспечить эффективное распределение бюджета. Часто отмечались следующие главные социальные последствия: вовлечение граждан в процесс составления и исполнения бюджета; более высокий уровень доверия к органам государственной власти; и более активное участие граждан в жизни и развитии региона и, как следствие, углубление понимания гражданами вопросов, касающихся распределения бюджетных ассигнований.

Страны Западной Европы и другие страны

42. Бюджетирование на основе широкого участия началось довольно медленно в Соединенных Штатах: в Нью-Йорке оно было запущено двумя десятилетиями позже его дебюта в Порту-Алегри. Однако в период с 2011 года оно быстро стало важным элементом для многих субнациональных органов власти (включая города, административные округа, районы, находящиеся под юрисдикцией племен, жилые районы и школьные округа), и сейчас оно используется в той или иной мере сотнями местных органов управления. Более 300 млн долл. США израсходовано до настоящего времени на проекты различных местных властей[24]. Самые значительные усилия в области бюджетирования на основе широкого участия (в долларовом исчислении) прилагаются в Нью-Йорке, Сиэтле и Чикаго, однако некоторые более мелкие города, такие как Гранд-Рапидс, штат Мичиган, Кембридж, штат Массачусетс, и Окленд, штат Калифорния, приступили к реализации значительных — по отношению к их бюджету — программ бюджетирования на основе широкого участия. Эта тенденция, вероятно, ускорится, поскольку Конгресс утвердил выделение 350 млрд долл. США в виде помощи на уровне штатов и на местном уровне на основании Закона об американском плане спасения от марта 2021 года, причем некоторые местные власти ассигновали средства в соответствии с Законом для запуска бюджетирования на основе широкого участия, сфокусированного на общинах.

43. Методы реализации бюджетирования на основе широкого участия варьируются, отражая местные условия и приоритеты, однако есть четыре общих элемента, характерных для большинства мест в Соединенных Штатах. Для начала, местные юрисдикции выделяют часть своего капитального бюджета на процесс бюджетирования на основе широкого участия; обычно это начинается с выделения небольшой суммы, которая постепенно увеличивается по мере того, как этот процесс закрепляется и привлекает все большее число участников и избирателей. На этапе «проектирования процесса» руководящие комитеты под управлением жителей разрабатывают нормы для местного процесса бюджетирования на основе широкого участия вокруг ключевых вопросов, таких как кто имеет права голосовать. Во многих городах все жители приглашаются принять участие и проголосовать, независимо от их гражданства, статуса зарегистрированного избирателя или возраста, что делает эту систему весьма отличной от обычного голосования. Люди в возрасте до 18 лет имеют право голоса, точно так же, как и люди, не являющиеся гражданами, временно проживающие жители (такие как

[24] См. www.participatorybudgeting.org.

учащиеся колледжей) и те, кто не зарегистрирован для голосования в ходе обычных выборов.

44. Жители выдвигают сырые идеи на этапе «формулирования идей». На этапе «выработки предложений» группы жителей вместе с городскими чиновниками работают над преобразованием некоторых из этих идей в полноценные предложения, сопровождаемые сметой расходов. Этот процесс разворачивается при пропагандистской поддержке со стороны групп по бюджетированию на основе широкого участия с целью расширить круг участников. В конечном итоге проводится голосование по комплекту идей, и самые успешные из них осуществляются местным органом власти в пределах, не превышающих величину бюджета. В последние годы окончательные проекты бюджетирования на основе широкого участия охватывали широкий круг тем — от ремонта игровых площадок до общественных туалетов. Недавний приток средств на основании Закона об американском плане спасения скорее всего приведет к тому, что будет уделяться больше внимания объектам инфраструктуры, таким как системы ливневой канализации, широкополосная связь и жилье.

45. Общее мнение граждан в Соединенных Штатах о бюджетировании на основе широкого участия является большей частью положительным: свыше 54 процентов граждан говорят, что они хотели бы, чтобы их местные органы власти занимались бюджетированием на основе широкого участия. Местные должностные лица также с энтузиазмом относятся к использованию бюджетирования на основе широкого участия для более активного привлечения граждан, и недавнее исследование, проведенное в Нью-Йорке, показывает, что вовлечение через бюджетирование на основе широкого участия увеличивает вероятность участия людей в голосовании в среднем на 8,4 процентных пункта. Однако для многих местных властей одним из главных барьеров на пути внедрения бюджетирования на основе широкого участия или расширения существующих программ является отсутствие возможностей или ресурсов для эффективного осуществления соответствующих процессов. Это может замедлить темпы роста на ближайшее десятилетие.

46. В Португалии, которая часто упоминается как пример передовой практики, бюджетирование на основе широкого участия имеет особо давнюю историю. С начала 2000-х годов значительное число муниципалитетов успешно используют его как механизм мотивации граждан к участию в выработке решений на местном уровне, и бюджетирование на основе широкого участия было впоследствии внедрено также и на уровне национального бюджета.

47. В Германии все большее число муниципалитетов экспериментируют с бюджетированием на основе широкого участия со времени его первоначального внедрения в 1998 году, однако это число до сих пор является относительно небольшим. В отличие от Соединенных Штатов или от Республики Корея, бюджетирование на основе широкого участия в Германии во многих случаях носит консультативный характер, и его итоги не имеют юридически обязательной силы. Вместо этого первостепенная цель состоит в информировании граждан о финансах муниципалитета, с тем чтобы повысить транспарентность, а также в повышении интереса граждан к муниципальной политике. Еще один интересный момент заключается в том, что муниципалитеты, в которых осуществляется процесс бюджетирования на основе широкого участия, в среднем находятся в более плохом финансовом положении, чем муниципалитеты без такого бюджетирования, а это наводит на мысль о том, что бюджетирование на основе широкого участия, возможно, используется как «оправдание» ограниченных успехов в исполнении бюджета или как «компенсация» за такие ограниченные результаты.

48. В Германии существуют различные виды процессов бюджетирования на основе широкого участия. Обследования напоминают скорее опросы общественного мнения относительно планируемого муниципального бюджета. *Vorschläge* — это процессы бюджетирования на основе широкого участия, в которых граждан приглашают предлагать изменения в отношении регулярного муниципального бюджета. В отличие от этого *Bürgerbudget* предусматривает выделение фиксированной суммы денег гражданам, которые затем могут вносить предложения с указанием того, на какие услуги должны идти эти деньги. В период с 2014 по 2017 год обследования играли лишь незначительную роль, и при этом доминирующие позиции принадлежали *Vorschläge*. Однако *Bürgerbudgets* быстро приобрел большое значение в последние несколько лет. Эмпирические доказательства касательно итоговых результатов процессов бюджетирования на основе широкого участия в Германии являются весьма ограниченными; однако общепризнанным фактом является то, что общая готовность граждан участвовать в процессах бюджетирования на основе широкого участия является довольно низкой, несмотря на некоторые интересные исключения. К тому же, есть некоторые указания на то, что большинство предложений по итогам процессов бюджетирования на основе широкого участия не реализуются соответствующими муниципалитетами[25].

49. В Италии за первым этапом постоянного развития бюджетирования на основе широкого участия (2001–2008 годы) последовал быстрый спад в использовании этого инструмента (2009–2014 годы). После этого число муниципалитетов, принимающих на вооружение бюджетирование на основе широкого участия, вновь увеличилось, и степень непрерывности в использовании этих методов последовательно повышалась в период с 2015 по 2019 год. Основная форма реализации бюджетирования на основе широкого участия в Италии схожа с той, которая используется в Соединенных Штатах и в Республике Корея, и порой ее называют «проектным бюджетированием на основе широкого участия». Воздействие основанного на широком участии бюджетирования на муниципальный процесс принятия решений или на стимулирование культуры участия является ограниченным — большинство источников не сообщают ни о каком существенном воздействии — ввиду ограниченности выделенных ресурсов.

50. Шведская ассоциация местных органов власти и регионов стимулировала и поддерживала экспериментальные проекты бюджетирования на основе широкого участия, направленные на укрепление местной демократии. Однако лишь 12 из 290 муниципалитетов экспериментировали с этим новым демократическим инструментом, и ни один из этих муниципалитетов не сохранил бюджетирование на основе широкого участия после завершения экспериментальных проектов. Хотя граждане высказывали позитивные мнения о бюджетировании на основе широкого участия, местные власти, как оказалось, относились к нему довольно скептически.

IV. Выводы и рекомендации

51. Во многих странах государственные расходы выросли до беспрецедентных уровней, и в последнее время эта проблема еще больше усугубилась за счет пандемии COVID-19, в результате чего применение транспарентного и основанного на широком участии бюджетирования приобрело более кардинальное значение, чем когда-либо прежде. Одновременно с этим стремительно приближающийся предельный срок для реализации Повестки дня на период до 2030 года, сопровождающийся большими ожиданиями в отношении ее осуществления, делает

[25] De Vries, Nemec and Špaček, *International Trends in Participatory Budgeting*.

спрос на адекватное бюджетирование в интересах достижения целей в области устойчивого развития как никогда важным.

52. Решающее значение будет иметь политическая воля к выполнению Повестки дня на период до 2030 года и к достижению ее целей в области устойчивого развития, равно как и к использованию пандемии COVID-19 и связанных с ней возросших требований к бюджету в качестве шанса сделать бюджеты более устойчивыми, эффективными, открытыми, транспарентными и партиципаторными. Эта политическая воля должна охватывать от самых низких субнациональных уровней государственного управления, отвечающих за обеспечение базовых общественных товаров и услуг, до национальных правительств, отвечающих за национальные бюджеты и координацию всех направлений национальной политики, до регионального уровня, на котором практика может координироваться и предоставляться государствам-членам, и до международного уровня, поддерживаемого Организацией Объединенных Наций и многосторонними банками развития, которые могут использовать свой организационный потенциал, свои знания и финансовые ресурсы для содействия бюджетированию в интересах достижения указанных целей.

53. Хотя многие страны предприняли значительные шаги для внедрения транспарентного и основанного на широком участии бюджетирования, остаются вопросы насчет того, как дальше стимулировать развитие открытого, транспарентного и основанного на широком участии бюджетирования в качестве инструмента, содействующего успешному достижению целей устойчивого развития. Однако на этот вопрос нет простого ответа. Технические барьеры, такие как ограничения в плане технических средств и программного обеспечения, вопросы сетевой доступности и отсутствующие или ограниченные системы электронной подписи, могут быть устранены, если есть политическая воля и если имеются людские и финансовые ресурсы, однако институциональные аспекты различаются от страны к стране, и нет никакого универсального решения для всех. Вместе с тем ясно, что нужно создавать благоприятствующую местную политическую обстановку, особенно посредством сотрудничества со всеми заинтересованными сторонами.

54. Транспарентное и основанное на широком участии бюджетирование для достижения целей в области устойчивого развития и выполнения Повестки дня на период до 2030 года остается трудным вопросом, требующим решения. Возможны различные пути продвижения вперед. Один пример состоит в том, чтобы вначале сосредоточить внимание на пропаганде целей, информируя все заинтересованные стороны, включая правительственных служащих и широкую общественность, об их существовании и внедряя транспарентные и основанные на широком участии процессы принятия решений в отношении конкретных целей, к достижению которых стремится страна, в надежде на то, что впоследствии это приведет к (или будет охватывать) более транспарентному и основанному на широком участии бюджетированию для достижения целей. Другой пример — это просто добиваться транспарентного и основанного на широком участии бюджетирования для достижения целей устойчивого развития, которое может впоследствии привести к большей осведомленности о самих целях и, следовательно, к более транспарентным и основанным на широком участии процессам принятия решений касательно указанных целей и Повестки дня на период до 2030 года.

55. Элементарные предпосылки для транспарентности бюджета уже существуют в большинстве, если не во всех странах, и они должны создавать возможности для открытости и транспарентности на всех этапах бюджетного процесса (например, составление исполнительными органами, утверждение законодательными органами, осуществление исполнительными органами и надзор

со стороны парламентских органов и высших ревизионных учреждений). Хотя странам не нужно начинать на пустом месте, во многих из них предстоит сделать еще многое, чтобы бюджетирование стало полностью открытым и транспарентным, в том числе для того, чтобы усовершенствовать бюджетирование на предмет отслеживания бюджетирования для достижения целей. В контексте транспарентного, открытого и основанного на широком участии бюджетирования существующие программные документы уже рекомендуют многочисленные меры. Например, в директивной записке Комитета экспертов по государственному управлению касательно стратегии в вопросах налогово-бюджетной транспарентности перечислены 11 практических мер, которые правительства могут принять для содействия фискальной транспарентности, такие как ее институционализация, наращивание поддержки реформ со стороны субъектов, не относящихся к исполнительной власти, и разработка реформ с учетом местного контекста.

56. Вместе с тем, поскольку — как указано в настоящем документе, — политическая воля, по-видимому, является одним из важнейших стимулирующих факторов, правительствам следует прилагать все силы для того, чтобы национальное, субнациональное и местное бюджетирование было как можно более транспарентным, особенно посредством принятия необходимого законодательства и директивных указаний.

57. Правительствам также следует содействовать разработке бюджетирования на основе широкого участия, уделяя главное внимание субнациональному и, особенно, местному уровням, дабы вовлекать граждан с помощью непосредственного участия в развитии местной инфраструктуры и в предоставлении услуг. Это отнюдь не обязательно должно подкрепляться законодательными актами; эффективными инструментами могут быть выпуск руководящих указаний и, если это осуществимо, предоставление целевых финансовых ссуд. Международное сотрудничество, коллегиальное обучение и исследования по вопросам бюджетирования на основе широкого участия также будут в перспективе иметь ключевое значение.

58. Достижение транспарентного и основанного на широком участии бюджетирования будет крайне важным для содействия осуществлению Повестки дня на период до 2030 года, однако предстоит сделать еще многое. Восстановление после пандемии COVID-19 даст возможность использовать извлеченные уроки, переосмыслить процессы бюджетирования по всему миру и еще больше согласовать их с принципами эффективного управления в интересах устойчивого развития.