МЕХАНИЗМ ВНЕДРЕНИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

Надира Викторовна ЮЛДАШЕВА
доцент
Ташкентский финансовый институт
Ташкент, Узбекистан
nadirak@mail.com
ORCID:0000-0002-5994-6787

Аннотация

В статье приводится обзор внедрения инициативного бюджетирования в Республике Узбекистан, в частности, рассмотрено формирование нормативно-правовых основ инициативного бюджетирования, постепенное внедрение финансового механизма финансирования мероприятий, сформированных на основе инициативного бюджетирования, представлены выявленные проблемы и пути их решения.

Ключевые слова: инициативный бюджет, инициативы граждан, информационный портал «Открытый бюджет».

ЎЗБЕКИСТОН РЕСПУБЛИКАСИДА ТАШАББУСЛИ БЮДЖЕТЛАШТИРИШНИ ЖОРИЙ ЭТИШ МЕХАНИЗМИ

Надира Викторовна ЮЛДАШЕВА
доцент
Тошкент молия институти
Тошкент, Ўзбекистон
nadirak@mail.com
ORCID:0000-0002-5994-6787

Аннотация

Мақолада Ўзбекистон Республикасида ташаббусли бюджтлаштиришни жорий этиш шарҳи келтирилган. Хусусан, ташаббусли бюджетлаштиришнинг меъёрий-ҳуқуқий асосларини шакллантириш, ташаббусли бюджетлаштириш асосида шакллантирилган тадбирларни молиялашнинг молиявий механизмини аста-секин жорий қилиниши кўриб чиқилган, аниқланган муаммолар ва уларни ҳал қилиш йўллари келтирилган.

Таянч сўзлар: ташаббусли бюджет, фуқаролар ташаббуслари, «Очиқ бюджет» ахборот портали.

В последние годы партисипаторное (инициативное) бюджетирование стало более распространенным явлением во всем мире в рамках планирования финансирования сектора государственного управления.

Партисипаторное бюджетирование оказывается успешным в некоторых аспектах, само по себе оно не приводит к значительному сокращению

бедности. Для того, чтобы партисипаторное бюджетирование было эффективным и успешным, необходимо, чтобы выполнялись фундаментальные принципы, в частности, прозрачность и прямое участие населения должны применяться ко всем государственным расходам.

Тематические исследования опыта партисипаторного бюджетирования в Латинской Америке показывают, что одним из первых успешных опытов партисипаторного бюджетирования был опыт, проведенный в Порту-Алегри в Бразилии по инициативе Бразильской лейбористской партии в 1989 году. Наиболее значимым пропагандистом партисипаторного бюджетирования после Всемирного банка и ООН является Европейский Союз. ЕС оказывает помощь в целях развития Латинской Америки, например, в рамках программы, в которой основное внимание уделяется содействию составлению бюджетов на основе широкого участия населения. После Южной Америки совместное бюджетирование используется больше всего в Европе, хотя модель не распространяется на бюджетирование ЕС. Метод в основном применяется на региональном или муниципальном уровне. Польша даже включила совместное бюджетирование в национальное законодательство, а Португалия финансировала проекты из Государственного бюджета.

На сегодняшний день, по оценкам составителей книги «Hope for democracy. 30 years of Participatory Budgeting Worldwide», количество практик партисипаторного бюджетирования во всем мире превышает 7000.

Местные органы власти реализуют программы партисипаторного бюджетирования для достижения различных целей.

К ним относятся:

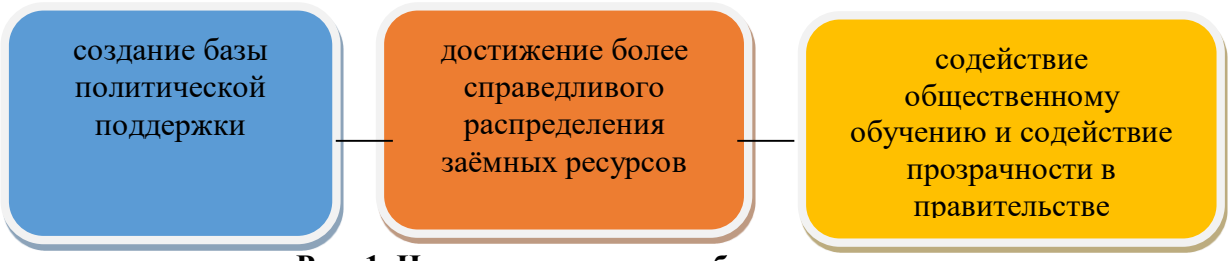

Рис. 1. Цели инициативного бюджетирования

Процесс внедрения инициативного бюджетирования в Республике Узбекистан начался с создания соответствующих организационно-методологических, правовых и институциональных основ. Элементами правовой основы послужили нормативно-правовые акты, способствующие внедрению инициативного бюджетирования в республике.

Первым шагом по внедрению инициативного бюджетирования в Узбекистане явилась разработка соответствующей нормативно-правовой базы, предусматривающей создание отдельных финансовых механизмов инициативного бюджетирования. Было принято Постановление Президента Республики Узбекистан от 22 августа 2018 года № ПП-3917 «О мерах по обеспечению открытости бюджетных данных и активного участия граждан в бюджетном процессе», которое предусматривало последовательное обеспечение открытости бюджетного процесса и доступности экономических и финансовых статистических данных. Принятие документа было продиктовано недостаточным уровнем открытости и качества бюджетных данных, неналаженностью процесса доведения данных до иностранных инвесторов и иных заинтересованных субъектов, а также пассивным участием представителей парламента и гражданского сообщества в процессе формирования и исполнения Государственного бюджета Республики Узбекистан. Все вышеперечисленное свидетельствовало о назревшей необходимости внедрения инициативного бюджетирования в республике.

Данным постановлением был разработан финансовый механизм, предусматривающий направление не менее 10 процентов дополнительных источников бюджетов районов (городов) на финансирование мероприятий, сформированных на основе общественного мнения. Вместе с тем было предусмотрено освещение процесса рассмотрения и утверждения Кенгашами народных депутатов параметров местных бюджетов районов (городов) и отчетов об их исполнении в средствах массовой информации.

Кроме того, с 2020 года была внедрена практика утверждения Государственного бюджета Республики Узбекистан и бюджетов

государственных целевых фондов, консолидируемых в Государственном бюджете, в формате Закона (ранее утверждалось Постановление Президента).

Были также внесены изменения в бюджетном процессе, в частности, до направления проектов, а также отчетов об исполнении Государственного бюджета и бюджетов государственных целевых фондов в Законодательную палату они должны пройти обязательное общественное обсуждение. С 2020 года Министерством финансов стало разрабатываться информационное издание «Бюджет для граждан», где публикуются для общественного обсуждения проекты Государственного бюджета и бюджетов государственных целевых фондов и отчеты об их исполнении.

Вместе с тем было предусмотрено и создание институциональной основы инициативного бюджетирования, предполагающей запуск информационного портала «Открытый бюджет».

В целях активного привлечения населения к процессам формирования Государственного бюджета и разработки проектов социально-экономического развития регионов, расширения участия общественности в решении актуальных проблем на местах было принято Постановление Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по обеспечению активного участия граждан в бюджетном процессе».

В соответствии с Постановлением Президента Республики Узбекистан в 2021 году началось поэтапное внедрение нового порядка, предусматривающего направление 5 процентов утвержденных общих расходов соответствующих бюджетов на финансирование мероприятий, сформированных на основе гражданских инициатив. В рамках данного пилотного проекта начиная с мая 2021 года в 14 районах (по одному району в каждом регионе) на проекты гражданских инициатив направлялись 5% всех расходов соответствующих местных бюджетов. Для реализации пилотного проекта местным бюджетам 14 пилотируемых районов (городов) дополнительно было выделено 92,7 млрд сумов за счет средств республиканского бюджета.

Для совершенствования механизмов инициативного бюджетирования, в частности, формирования и расширения источников реализации мероприятий, сформированных по итогам общественного мнения граждан, на основе предложения Министерства финансов и Министерства экономического развития и сокращения бедности было принято решение о выделении дополнительных средств до 1 октября 2021 года из республиканского бюджета Республики Узбекистан.

В нижестоящей таблице приведен перечень районов (городов), которым были выделены дополнительные средства на инициативное бюджетирование (табл.1.).

Таблица 1.

Размеры средств, дополнительно выделяемых из республиканского бюджета Республики Узбекистан районам и городам (млн. сумов)

№	Наименование регионов	Размеры дополнительно выделяемых средств	*из них:*	
			районам и городам, в которых сформировано менее 1 млрд сумов	районам и городам, из которых поступило свыше 100 предложений
	Всего	**117 416**	**57 916**	**59 500**
	в том числе:			
1	**Всего по Республике Каракалпакстан**	13 003	5 003	8 000
2	**Всего по Андижанской области**	17 521	12 021	5 500
3	**Всего по Бухарской области**	11 747	5 747	6 000
4	**Всего по Джизакской области**	10 249	5 249	5 000
5	**Всего по Кашкадарьинской области**	2 625	125	2 500
6	**Всего по Навоийской области**	8 617	5 117	3 500
7	**Всего по Наманганской области**	7 183	2 183	5 000
8	**Всего по Самаркандской области**	5 430	2 430	3 000
9	**Всего по Сурхандарьинской области**	5 419	4 419	1 000
10	**Всего по Сырдарьинской области**	8 518	5 518	3 000
11	**Всего по Ташкентской области**	5 221	1 221	4 000
12	**Всего по Ферганской области**	13 943	6 943	7 000
13	**Всего по Хорезмской области**	**7 940**	**1 940**	**6 000**
	Ургенчский район	500		500
	Тупроккалинский район	531	31	500
	город Хива	609	109	500
	Шаватский район	500		500

	Хивинский район	645	145	500
	Гурленский район	567	67	500
	Хазараспский район	500		500
	Багатский район	642	142	500
	Кошкупырский район	500		500
	Янгиарыкский район	614	114	500
	город Ургенч	1 007	507	500
	Янгибазарский район	1 325	825	500

12 районам (городам) было выделено по 500 млн сумов, так как поступило свыше 100 предложений, и 1 940,0 млрд сумов – районам и городам, в которых сформировано менее 1 млрд сумов. Из 12 районов лишь 4 районам не были выделены средства.

Также в рамках данного постановления было установлено, что начиная с 1 января 2022 года 50 процентов средств, выделяемых на ремонт местных внутренних дорог в параметрах бюджетов районов и городов, направляются на ремонт внутренних дорог, определенных на основе общественного мнения посредством информационного портала «Открытый бюджет».

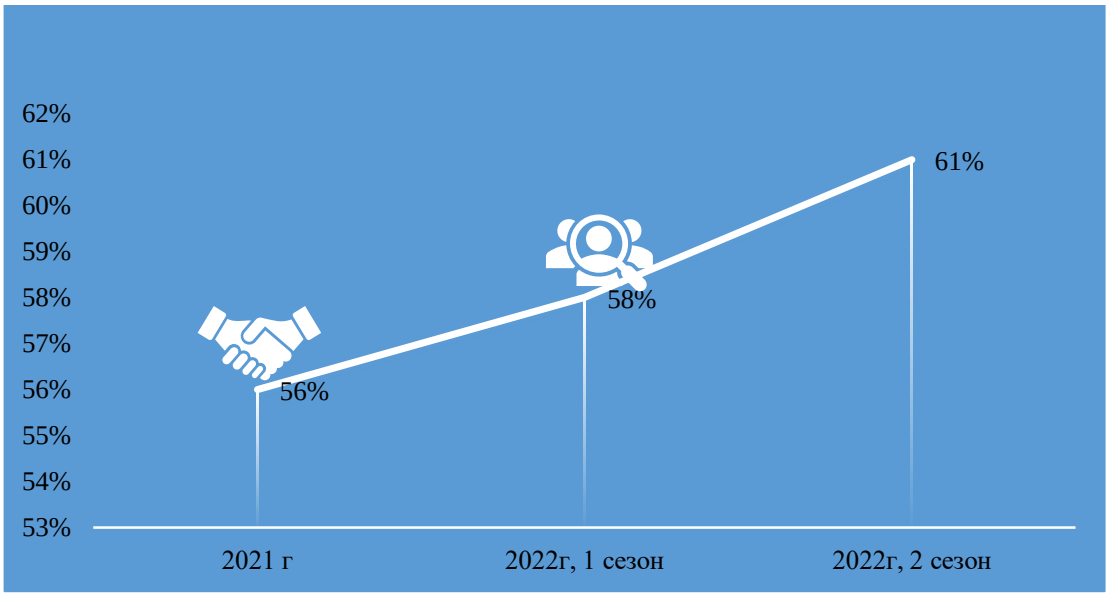

Рис. 2. Динамика принятия проектов по завершению процесса отбора проектов в рамках инициативного бюджетирования за период с 2021 по 2022 гг.

За период с 2021 по 2022 год растут как абсолютные, так и относительные показатели принятых проектов – с 56% в 2021 году до 61% в 2022 году, что свидетельствует о повышении роли граждан в бюджетном процессе.

По итогам второго сезона 2022 года на рассмотрение рабочей комиссии было представлено 61 566 проектов, из которых после рассмотрения комиссией было принято 37 655 проектов, отклонено 23 911 проектов, что составило 38,8% от всех поступивших проектов.

В целях решения актуальных проблем территорий, стимулирования активности населения, участвующего в инициативном бюджетировании, 25 октября 2022 года было принято Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по расширению масштаба финансирования проектов, формируемых на основе общественного мнения». В соответствии с принятым постановлением в рамках второго сезона 2022 года инициативного бюджетного процесса, в дополнение к 1418 проектам, признанным победителями с учетом активного участия граждан, предусмотрено выделение из республиканского бюджета 335 млрд сумов на реализацию 364 проектов, каждый из которых набрал более 2 тысяч голосов, но не был признан победителем.

В результате выдвинутых ранее инициатив граждан в рамках дополнительных средств, выделенных из республиканского бюджета, было обеспечено:

-текущий ремонт и оснащение 110 общеобразовательных школ;

-ремонт внутренних дорог в 113 кварталах;

-ремонт и оснащение 16 дошкольных учреждений;

-предусмотрено дополнительное финансирование таких проектов, как ремонт и оснащение 49 организаций здравоохранения.

Общая сумма средств, выделенных на второй сезон, составила 1,3 трлн сумов, а количество проектов, признанных победителями в рамках этого сезона, составило 1782. Количество голосов, поданных за проекты, признанные победителями, составило 5 630 000. Также предусмотрено направление средств, сформированных за счет оптимизации неэффективных расходов в 2022 году, в местные бюджеты. В соответствии с принятым постановлением была организована система махаллабай.

Механизм инициативного бюджетирования начал применяться в государственных программах «Обод кишлок», «Обод махалла», он предусматривает выставление на голосование мероприятий, предлагаемых гражданами, в виде одного пакета проектов в каждом районе. Причем ограниченная сумма средств для пакета проектов определена в размере 8 млрд сумов, а ежегодная сумма средств, выделяемая на программы из Государственного бюджета, составляет не менее 4 млрд сумов. Процесс формирования мероприятий и голосования за них на следующий год будет осуществляться ежегодно в ноябре-декабре.

Таблица 2. Изменения в инициативном бюджетировании Республики Узбекистан с 2023 года

Начиная с 2023 года будет направляться на процесс инициативного бюджетирования		
5 процентов утвержденных общих расходов бюджетов соответствующего района (города), но не менее 6 млрд сумов	**средства на проект «Моя дорога» в размере не менее 1,5 млрд сумов**	**дополнительные средства областного бюджета в дополнительном порядке в районные и городские бюджеты**
2 046 млрд сумов	**320 млрд сумов**	**1 146 млрд сумов**
С 2023 года программы «Обод кишлок» и «Обод махалла»	Будет определяться на основе голосования, сформированного по итогам общественного мнения, посредством информационного портала «Открытый бюджет»	**4 000 млрд сумов**
	Каждая махалля будет участвовать в процессе голосования с пакетом проекта стоимостью 8 млрд сумов	

Также было предусмотрено, что в целях расширения масштабов решения насущных проблем, волнующих граждан на местах, с 2023 года 30 процентов дополнительных средств республиканского бюджета Республики Каракалпакстан, областных бюджетов областей и городского бюджета города

Ташкента направляются в районные (городские) фонды гражданских инициатив для финансирования мероприятий, формируемых на основе общественного мнения, в равной доле исходя из численности населения и количества махаллей.

На процессы инициативного бюджетирования планируется направлять 5% районных (городских) бюджетов, но не менее 6 млрд сумов. Установлен такой порядок, в соответствии с которым первый сезон процесса формирования мероприятий и голосования за них на основе общественного мнения через портал «Открытый бюджет» в рамках средств районных (городских) бюджетов проводится ежегодно в феврале-марте, второй сезон – ежегодно в июне-июле.

Вместе с тем Министерству финансов, районным и городским хокимиятам было поручено обеспечить планирование в 2023 году в районных и городских бюджетах 640 млрд сумов на ремонт внутренних дорог. Кроме того, в финансовых отделах хокимиятов районов и городов вводится штатная единица – должность специалиста по управлению проектами, отобранными в процессе инициативного бюджетирования, за счет оптимизации 200 штатных единиц Государственного налогового комитета и его структурных подразделений, а также в рамках общей штатной численности Министерства финансов.

На помощников хокимов районов (городов) по вопросам развития предпринимательства, обеспечения занятости населения и сокращения бедности в махалле были возложены задачи по проведению разъяснительной работы, оказанию содействия в формировании проектов, осуществлению контроля за их качественной и своевременной реализацией в целях широкого привлечения граждан к процессу инициативного бюджетирования.

Для оценки эффективности процесса инициативного бюджетирования в регионах с 2023 года внедрен рейтинг активности районов (городов), данные которого будут публиковаться на информационном портале «Открытый бюджет».

Таким образом, проведенный обзор практики инициативного бюджетирования в Республике Узбекистан показывает, что, несмотря на достаточно короткий период (2019–2022 годы), разработан действенный механизм инициативного бюджетирования, в частности, создана основная нормативно-правовая база, разработан механизм финансирования мероприятий, сформированных на основе инициатив граждан, создана соответствующая информационная инфраструктура в форме информационного портала «Открытый бюджет» – специальной платформы для государственных программ, однако на сегодняшний день процессы инициативного бюджетирования имеют недоработки.

Во-первых, все чаще граждане для решения своих проблем прибегают к различного рода ухищрениям, в частности, отдают свой голос за прохладительные напитки, имеют место ситуации, когда гражданам предлагают денежное вознаграждение в размере 20 тысяч сумов. В социальных сетях и в СМИ встречается информация о принуждении работников бюджетной сферы (в частности, общеобразовательных школ, дошкольных организаций) к голосованию за проекты.

Во-вторых, как известно, победителями признаются проекты, за которые отдано большее количество голосов, однако в республике есть и махалли с наименьшей численностью населения. В этом случае требуется разработка иного методологического механизма, направленного на недопущение неравенства при голосовании и создание равных возможностей для реализации проектов жителей всех микрорайонов. Данный механизм предполагает идентификацию при помощи Face ID, а для махаллей с наименьшей численностью населения – введение увеличительного коэффициента.

Решение ранее представленных и выявленных проблем, возникающих в процессе инициативного бюджетирования, поможет усовершенствовать формирующуюся систему инициативного бюджетирования и будет

способствовать ее функционированию на основе принципов справедливости, открытости, прозрачности.

ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА:

1. Постановление Президента Республики Узбекистан от 22 августа 2018 года № ПП-3917 «О мерах по обеспечению открытости бюджетных данных и активного участия граждан в бюджетном процессе». www.Lex.uz

2. Постановление Президента Республики Узбекистан от 13 апреля 2021 года, ПП-5072 «О дополнительных мерах по обеспечению активного участия граждан в бюджетном процессе». www.Lex.uz

3. Постановление Президента Республики Узбекистан от 22 сентября 2021 года, ПП-5250 «О мерах по дальнейшему расширению финансирования мероприятий, сформированных на основе общественного мнения посредством информационного портала «Открытый бюджет». www.Lex.uz

4. Приложение 1 к Постановлению Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему расширению финансирования мероприятий, сформированных на основе общественного мнения посредством информационного портала «Открытый бюджет». www.Lex.uz

5. Постановление Президента Республики Узбекистан от 25 октября 2022 года, ПП-409 «О мерах по расширению масштаба финансирования проектов, формируемых на основе общественного мнения». www.Lex.uz