

Бюджетная политика

Перспективы и условия востребованности инициативного бюджетирования в России

Константин Владимирович Векерле*ORCID: 0000-0002-6828-5802*

Младший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований, РАНХиГС (РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82).
E-mail: vekerle-kv@ranepa.ru

Илья Александрович Соколов*ORCID: 0000-0002-0431-4993*

Кандидат экономических наук, заведующий лабораторией исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований, РАНХиГС (РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82); директор Института макроэкономических исследований, Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации (РФ, 119285, Москва, Воробьевское шоссе, 6а).
E-mail: ia-sokolov@ranepa.ru

Аннотация

В последние три десятилетия вовлечение жителей в управление местными бюджетами, известное также как инициативное бюджетирование, активно применялось во всем мире. Однако систематические исследования, посвященные факторам применения этого механизма использования бюджетных средств, не проводились. Настоящая статья призвана восполнить этот пробел. При помощи процедуры Хекмана на региональных данных о проектах, реализуемых по принципам инициативного бюджетирования, были установлены факторы, значимые для его дальнейшего развития. В частности, вероятность применения этого механизма оказалась наиболее чувствительна к развитию экономики региона, наличию опыта применения этого механизма и бюджетной независимости региона. В свою очередь, на объемы реализуемых инициативных проектов значительно влияют количество лет применения этого механизма, доля бенефициаров, бюджетная независимость региона и степень разнообразия отраслей, в которых эти проекты могут быть реализованы. Процедура Хекмана (цензурированная регрессия) позволяет избежать эконометрических проблем, связанных с ошибкой отбора. Кроме того, эта процедура в контексте исследования инициативного бюджетирования приобретает дополнительный смысл, поскольку дает возможность изучать направления влияния одного и того же фактора на вероятность и объемы реализации инициативных проектов. Дальнейшие перспективы развития инициативного бюджетирования в России зависят от ряда факторов. В их числе обеспечение большего социального охвата населения бюджетным планированием; расширение форм участия жителей в принятии бюджетных решений; распространение принципов инициативного бюджетирования на решение вопросов, находящихся в сфере межмуниципальной кооперации; повышение самостоятельности муниципалитетов в реализации инициативных проектов; усиление роли федерального центра в продвижении и координации этого механизма.

Ключевые слова: вовлечение граждан в управление бюджетом, бюджетное планирование, партисипаторное бюджетирование, софинансирование, бюджетный процесс.

JEL: C23, H72, H79.

Budget Policy

Prospects and Demand Factors of Participatory Budgeting in Russia

Konstantin V. Vekerle

ORCID: 0000-0002-6828-5802

Junior Researcher, Fiscal Policy Research Laboratory, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)^a, vekerle-kv@ranepa.ru.

Iliia A. Sokolov

ORCID: 0000-0002-0431-4993

Cand. Sci. (Econ.), Head of Fiscal Policy Research Laboratory, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)^a; Director of the Institute for Macroeconomic Research, Russian Foreign Trade Academy, Ministry of Economic Development of the Russian Federation^b, ia-sokolov@ranepa.ru.

^a 82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation

^b 6A, Vorobyovskoe shosse, Moscow, 119285, Russian Federation

Abstract

During the past three decades, citizen involvement in the management of local budgets, also known as participatory budgeting (PB), has been getting popular across the world. However, there are no systematic studies devoted to the demand factors of this mechanism. Using the Heckman procedure (censored regression) and regional Russian data on projects implemented on the principles of PB, we reveal the significant factors for its further development. In particular, the probability of using PB turned out to be most sensitive to the development of the region's economy, the PB implementation experience and the budget independence of the region. At the same time, the volume of PB projects is sensitive not only to the implementation experience and the budget independence, but also to the share of beneficiaries and the diversity degree of the PB sphere. The Heckman procedure avoids the econometric problems linked to the selection bias and, in addition, it makes it possible to study the influence of the same factor on the probability and volume of PB implementation. Further prospects for PB development in Russia depend on the next issues: ensuring greater social coverage through the involvement of new target population groups, expanding the forms of citizen participation in budget decision-making, extending the principles of PB up to the intermunicipal cooperation, increasing the independence of municipalities in implementing PB projects, and strengthening the role of the federal center in promoting and coordinating this mechanism in the regions.

Keywords: citizen involvement in budget decision-making, budget planning, participatory budgeting, co-financing, budget process.

JEL: C23, H72, H79.

Введение

Во многих странах мира сегодня можно наблюдать рост вовлеченности граждан в процессы управления общественными финансами. Как правило, участие населения в определении направлений расходования бюджетных средств, известное также как инициативное бюджетирование¹, не только позволяет повысить качество и прозрачность бюджетного планирования, но и способно обеспечить сплоченность местных жителей, повысить их ответственность за развитие территории проживания и организовать конструктивный диалог с властью.

Инициативное бюджетирование охватывает целый ряд институциональных процессов, в рамках которых представители общества предлагают идеи проектов, обсуждают возможные варианты их реализации и принимают соответствующие решения о расходовании некоторой части местного или — в более редких случаях — государственного бюджета. Ключевое отличие инициативного бюджетирования от прочих форм вовлечения граждан в управление общественными финансами заключается в следующем. Право принятия или отклонения отдельно взятых проектов остается за членами общества и определяется голосованием. В этом смысле инициативное бюджетирование может обеспечить максимальную вовлеченность граждан, поскольку для участия в отборе проектов не требуются специфические знания, связанные с бюджетными и политическими процессами. Однако следует заметить, что процедуры отбора проектов и определения объемов финансирования в рамках инициативного бюджетирования могут существенно варьироваться [Sintomer et al., 2008].

Можно условно разделить эффекты инициативного бюджетирования на три группы: формирование активного гражданского общества, развитие социальной инфраструктуры, улучшение бюджетной эффективности. Первый и наиболее заметный эффект проявляется в росте общественного доверия к власти, повышении политической активности общества. Второй касается прежде всего улучшения качества и доступности социальных услуг и объектов социальной инфраструктуры. На фоне первых двух эффектов влияние инициативного бюджетирования на общественные финансы может казаться обществу менее заметным. Однако при должной организации этого механизма (без навязывания со стороны властей готовых решений, применения неэффективных форм голосования, ущемления интересов отдельных

¹ В мировой практике чаще используется определение «партиципаторное бюджетирование».

групп населения, избыточной бюрократизации процедур отбора и реализации проектов) можно обеспечить оптимальный учет общественных приоритетов при решении вопросов местного значения. Это позитивно скажется на эффективности бюджетных расходов.

Для государства инициативное бюджетирование тоже обладает финансовой привлекательностью, поскольку позволяет привлечь дополнительные денежные средства от бизнеса и населения для развития социальной инфраструктуры (в ситуации софинансирования инициативных проектов со стороны этих экономических агентов).

Авторы настоящей статьи предпринимают попытку выявить наиболее существенные факторы, объясняющие востребованность инициативного бюджетирования в качестве механизма вовлечения населения в решение вопросов местного значения. Ставится также задача определить характер влияния бюджетной независимости² регионов страны на применимость этой технологии для их территорий.

1. Теоретические основы инициативного бюджетирования: краткий обзор

Впервые инициативное бюджетирование было применено в бразильском городе Порту-Алегри в 1989 году. В течение последующих пяти лет инициативное бюджетирование распространилось в Европе, особенно в Португалии, Италии, Испании и Германии [Sintomer et al., 2016]. Научные исследования, посвященные вопросам инициативного бюджетирования, фактически следовали за степенью распространенности этой практики. Во множестве работ отмечается, что инициативное бюджетирование стало в некотором смысле «демократической инновацией» [Deepening Democracy., 2003; Designing Deliberative Democracy., 2008; Smith, 2009]. Поскольку важным элементом инициативного бюджетирования является процесс коллективного обсуждения всех возможных альтернатив и принятия решения путем максимально открытого голосования, анализ этого механизма в научной литературе нередко проводится именно в контексте теории общественного выбора.

Значительное число исследований, посвященных этой теме, рассматривают в качестве объекта анализа отдельные кейсы [De-

² Бюджетная независимость определяется на основании данных Министерства финансов Российской Федерации по уровню дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в общем объеме региональных доходов.

signing Deliberative Democracy., 2008; Fung, 2004]. В рамках проведенных исследований преимущественно политологи, социологи и гораздо реже экономисты приводят доказательства в пользу того, что частичное делегирование ответственности в вопросах управления публичными проектами способствует повышению вовлеченности граждан в общественную жизнь — прежде всего за счет населения, которое обычно не проявляет гражданской позиции (в частности, активно начинают участвовать в процессах инициативного бюджетирования те, кто не ходит на выборы) [Docherty et al., 2001; Fung, 2007; Kasden et al., 2013; Nabatchi, 2010; Weatherford, McDonnell, 2007].

Однако следует отметить, что эти исследования носят в основном описательный характер. В центре внимания авторов, как правило, лежит типологизация реформ, регулирующих инициативное бюджетирование. Другая часть исследований сфокусирована на определении условий успешного проведения подобных реформ и акцентирует внимание в основном на реализации инициативного бюджетирования в странах Латинской Америки [Godfrank, 2007; McNulty, 2011; Wampler, 2007].

В научной литературе, посвященной изучению основ инициативного бюджетирования, можно выделить три основных направления.

1. Исследование изменений в отношении людей к политическим институтам и процессам. Ключевые показатели — степень вовлеченности (охват населения), а также осведомленность граждан о процедурах отбора проектов, стадиях их реализации и прочих деталях.
2. Исследование отдельных примеров для определения того, насколько значительно наличие инициативного механизма, с точки зрения потенциальных бенефициаров. Однако, как правило, подобные исследования не опираются на теорию общественного выбора или теорию коллективных действий.
3. Более редки исследования, содержащие оценку политических или экономических последствий внедрения практики инициативного бюджетирования. В таких работах объектом исследования становятся структура и степень автономности гражданского общества в вопросах принятия экономических решений.

Остановимся более подробно на отличительных особенностях инициативного бюджетирования. Из теоретических работ можно выделить пять характеристик, определяющих экономиче-

скую сущность инициативного бюджетирования [Sintomer et al., 2008]³.

- Решения, принятые в рамках инициативного бюджетирования, являются формально обязательными для исполнения, иначе говоря, существует гарант реализации принятых решений (в качестве гаранта выступает, как правило, государство).
- Процесс принятия решения должен быть организован на принципах максимальной прозрачности и открытости: любой член общества (из группы людей, которых могут затрагивать последствия этих решений) имеет право на участие в нем.
- Процесс принятия решения включает элемент коллективного обсуждения в той или иной форме. В рамках этого обсуждения происходит сравнение возможных альтернатив использования бюджетных средств.
- Идеи проектов и приоритеты продвигаются снизу вверх — это означает, что идеи проектов выдвигаются самими членами общества, власти не ограничивают возможности инициирования и отбора.
- Члены общества вовлечены в такие стадии процесса принятия проектных решений, как отбор, разработка и контроль реализации проектов.

Названные критерии естественным образом задают границы самого механизма, а не выступают в роли неотъемлемых условий его применения. Рассмотрим эти критерии более детально.

Первый из них отличает практику инициативного бюджетирования от различного рода диалогов общественности с представителями власти, в рамках которых наблюдается явный перевес переговорной силы не в пользу граждан. В отличие от каких-либо официально оформленных обращений инициативное бюджетирование выступает в роли механизма принятия коллективного решения [Aragonès, Sánchez-Pagés, 2009; Goncalve, 2014]. Официальным представителям власти в этом механизме отводится роль арбитров и возможных консультантов. Окончательное решение принимается гражданами в рамках установленных процедур голосования и совместных обсуждений. Фактически это означает передачу властями контроля над определенной частью бюджета,

³ См. также: *Peixoto T. Participatory Budgeting: Seven Defining Characteristics*, 2012. <https://democracypot.net/2012/09/12/participatory-budgeting-seven-defining-characteristics/>.

что создает ключевой стимул для граждан. В контексте частично-го делегирования местным жителям отдельных властных полномочий инициативное бюджетирование рассматривается в работах [Ansell, Gash, 2007; Carpini et al., 2004].

Открытость для всех заинтересованных участников сообщества важна с точки зрения выявления коллективных предпочтений. Этот критерий позволяет избежать ошибок, связанных с реализацией проектов, выгодных отдельной малой группе лиц. В больших по числу участников группах процесс лоббирования интересов становится трудно реализуемым. В то же время принцип открытости не защищает инициативное бюджетирование от парадокса голосования (голосование на основе принципа большинства не всегда обеспечивает выявление действительных предпочтений общества в вопросе экономических благ), который может снизить бюджетную эффективность этого инструмента. В целом применение инициативного бюджетирования может сталкиваться с объективными ограничениями в случае неоднородности группы людей, принимающих участие в голосовании [Alesina, La Ferrara, 2005].

Включение такого элемента, как широкое обсуждение возможных альтернатив (например, определение подрядчика для реализации выбранного проекта на конкурсной основе), важно с точки зрения экономической эффективности. К таким обсуждениям могут привлекаться эксперты в конкретных областях, чтобы донести до людей возможные преимущества и недостатки каждого решения. Таким образом обеспечивается большая эффективность.

Определение приоритетности проектов исходя из запросов самого общества является основой инициативного бюджетирования. Ограничения в выборе могут привести к потерям общественного благосостояния, связанным с реализацией ненужных для населения проектов. В этом контексте инициативное бюджетирование может рассматриваться как способ борьбы с нецелевым расходованием бюджетных средств.

Следует отметить еще одно ограничение, связанное с применением инициативного бюджетирования. Этот механизм уместен для решений о предоставлении локальных общественных благ [Goncalve, 2014; Wampler et al., 2007]. Иными словами, инициативное бюджетирование не должно выходить за рамки полномочий местного самоуправления.

Всесторонняя вовлеченность граждан является необходимым условием инициативного бюджетирования. Таким образом достигается наибольшая прозрачность процедур для самих участников процесса и повышается эффективность проектов с точки зрения общественного благосостояния [Sintomer et al., 2008].

Для подтверждения актуальности изучения вопросов, связанных с внедрением практики инициативного бюджетирования, следует выделить ряд эмпирических исследований, в которых отмечается экономическая эффективность этого механизма.

Авторы [Sintomer et al., 2008] на примере анализа практики инициативного бюджетирования в Порту-Алегри приходят к следующему выводу. Несмотря на относительно низкую явку на встречи, посвященные вопросам распределения средств, нельзя считать «выборку» приходящих людей недостаточно репрезентативной. На этих встречах отдельный индивид зачастую представляет не столько собственные интересы, сколько интересы семьи, трудовых коллективов и т. п. Кроме того, участвовать в таких встречах готовы самые мотивированные. Принимая во внимание, что учитывался голос только явившихся, авторы делают вывод: подобная процедура придает больший вес голосам наиболее мотивированных индивидов. Это более эффективно по сравнению с традиционным голосованием, при котором от человека требуется лишь голос, а не активное участие на всех стадиях. Таким образом, работа оспаривает результаты исследований [Ostrom, 2000; Saguin, 2018], авторы которых указывают на ограниченность инициативного бюджетирования из-за исключения части населения при принятии решения.

Стоит, однако, заметить, что авторы [Sintomer et al., 2016] не говорят о проблеме ухудшающего отбора. Она связана с тем, что прийти на встречи могли индивиды, не обремененные работой или обладающие свободным временем по иным причинам. Таким образом, возникает проблема репрезентативности участников этих процедур.

В [Jaramillo, Wright, 2015] изучено влияние демократических процедур на эффективность мер в рамках сельскохозяйственных реформ в Перу. Оказалось, что в регионах, где инициативы по развитию сельского хозяйства исходили от граждан, наблюдались более значительные успехи. Авторы статьи связывают это прежде всего с тем, что в рамках различных демократических процедур были более явно выявлены общественные предпочтения.

Авторы [Gonclave, 2014] исследовали, повлияло ли инициативное бюджетирование в 1990–2004 годах на структуру муниципальных расходов и оказало ли это какое-либо влияние на условия жизни. По результатам исследования сделан вывод, что муниципалитеты, где применялось инициативное бюджетирование, распределяли бюджетные расходы с более точным соот-

ветствием общественным предпочтениям. В частности, заметная часть инвестиционных расходов местных бюджетов направлялась на развитие санитарно-оздоровительной инфраструктуры, что привело к снижению показателей младенческой смертности. Следовательно, вовлечение жителей в определение приоритетов бюджетных расходов на местном уровне способно положительно повлиять как на эффективность расходования бюджетных ресурсов, так и на качество жизни местного населения.

По итогам краткого обзора литературы можно отметить следующее. Наряду с очевидными социально-политическими эффектами инициативного бюджетирования имеются доказательства позитивного влияния этой технологии на бюджетные расходы, что тесным образом связано с базовыми положениями институциональной экономики и теории общественного выбора.

2. Распространение инициативного бюджетирования в мире

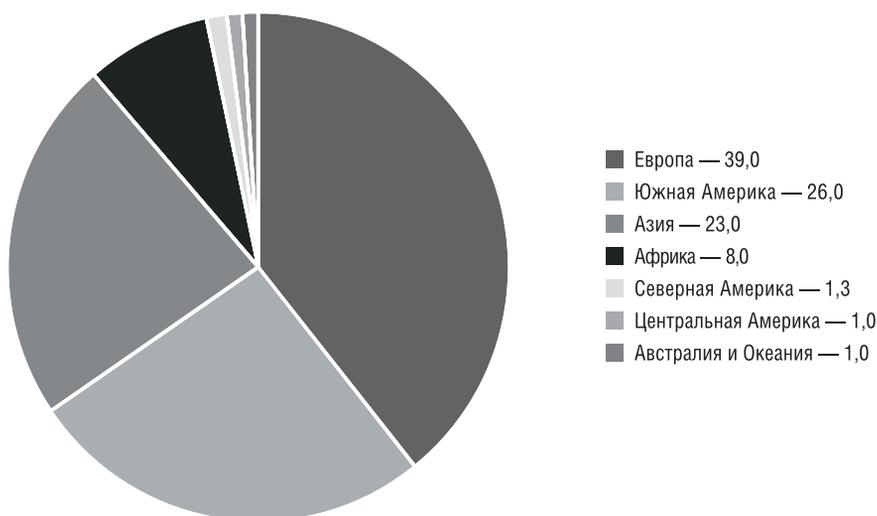
Весь мировой опыт применения практики инициативного бюджетирования можно условно разделить на два основных периода. Первый, с 1989 по 2006 год, — время индивидуального поиска внутри отдельных стран подходов к реализации инициативного бюджетирования. В этом особенно преуспели левые партии и отдельные социальные группы. Первые всемирные социальные форумы (World Social Forums) прошли в Порту-Алегри и привлекли тысячи наблюдателей со всего мира. В академических или политических целях они интересовались, как работает инициативное бюджетирование (с перспективой возможного применения этого механизма в своих странах).

Второй период, с 2007 года до настоящего времени, характеризуется более активной позицией организованных общественных групп в разработке мероприятий по продвижению механизма инициативного бюджетирования, убеждению местных органов власти в необходимости применения этого механизма. Цель этих групп состояла в том, чтобы включить инициативное бюджетирование в политическую и социальную повестку.

Еще одним отличительным элементом этого периода является полицентризм. Влияние опыта Порту-Алегри в международной практике сейчас уже практически не ощущается. В разных странах на разных континентах появились собственные модели и методологии продвижения инициативного бюджетирования. Это способствует более широкому распространению такой практики [Hope for Democracy., 2014].

В настоящее время существует множество моделей инициативного бюджетирования, заметно отличающихся друг от друга. Широкое применение инициативного бюджетирования во многом отражает общемировые тренды децентрализации и развития прямой демократии, которые в последние десятилетия отмечаются во многих странах.

По данным за 2019 год, почти две трети всех проектов реализуется в Южной Америке и Европе (рис. 1). Относительно низкая распространенность этого механизма в других регионах мира может быть связана с отсутствием интереса у отдельных групп населения, малыми объемами выделяемого на подобные практики бюджетного финансирования, отсутствием реального выбора и другими факторами.



Источник: https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/participatory_budgeting_world_atlas_2019_1.pdf.

Рис. 1. Распространение инициативного бюджетирования по регионам мира (% проектов), 2019 год

Fig. 1. World Distribution of Participatory Budgeting by Regions (% of the Total Number of Projects), 2019

Отметим, что 62% инициатив реализуются исключительно на местном уровне и лишь 34% получают поддержку вышестоящих публично-правовых образований.

Несмотря на то что практика инициативного бюджетирования с момента возникновения значительно расширила географию, формальное регулирование на уровне национального законодательства присутствует лишь в 14 из 71 страны. Существенно, что

законодательство в этой сфере носит преимущественно рамочный характер и оставляет урегулирование процедурных вопросов на усмотрение местных властей (наиболее детальное регулирование существует в Португалии, в том числе по причине реализации инициативного бюджетирования на национальном уровне). Развитие правовых основ в исследуемой области обусловлено следующими задачами:

- обязать муниципальные образования вовлекать местное население в управление общественными финансами (Южная Корея, Перу, Эквадор, Доминиканская Республика, Индонезия, Польша);
- повысить доверие избирателей (страны Латинской Америки, ЕС, Россия);
- компенсировать кризисное сокращение инвестиционных расходов (страны Латинской Америки, Португалия, Польша, Южная Корея);
- вовлечь в активную общественную жизнь социально уязвимые группы населения (все страны);
- получить донорскую помощь из-за рубежа (страны Африки).

Однако даже принятие законов об инициативном бюджетировании не стало достаточным для дальнейшего масштабирования подобных проектов на территориях названных стран. Основными препятствиями на пути более широкого распространения такой технологии оказались следующие:

- зависимость этой технологии от политической воли победившей партии (под политической волей мы понимаем отношение властей к принципам инициативного бюджетирования, то есть предоставление фактической, а не только юридической возможности участия граждан в определении приоритетов региональных расходов);
- краткосрочный характер проектов и малые объемы разрешенных расходов;
- бюрократизация процедур отбора и реализации проектов под контролем местных администраций;
- отказ от финансирования отобранных проектов в силу бюджетного дефицита;
- ограниченный охват вовлекаемых в инициативное бюджетирование категорий населения, прежде всего социально уязвимых групп.

3. Особенности инициативного бюджетирования в России

Как было отмечено, в большинстве случаев принятие национального законодательства вызвано стремлением правительства восполнить за счет инициативного бюджетирования недостаточный уровень самостоятельности местного самоуправления, а также дефицит ресурсов, которые местные администрации могли бы направить на реализацию инфраструктурных проектов.

Первые примеры инициативного бюджетирования появились в России в 2007 году, однако на протяжении последующих лет правовое регулирование этого механизма оставалось фрагментарным и осуществлялось лишь на региональном и местном уровнях. Создание правовой базы для инициативного бюджетирования как одной из форм взаимодействия местных администраций с гражданами состоялась в 2020 году, когда были приняты поправки к Федеральному закону «Об общих принципах местного самоуправления» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (далее 131-ФЗ), а также к Бюджетному кодексу РФ. Эти правовые документы стали основными в сфере инициативного бюджетирования.

С принятием поправок было решено несколько задач, в том числе законодательно подтверждено право муниципальных образований на реализацию инициативных проектов, а также регионов — на их субсидирование. В общих чертах было определено место инициативных платежей в системе бюджетных (неналоговых) доходов; созданы условия для введения самообложения на микротерриториях, не обладающих статусом муниципального образования. Минфин России разработал методические рекомендации⁴ по использованию различных моделей инициативного бюджетирования с учетом размеров, структуры и количества населения на территории муниципального образования.

При этом положения новых статей 26.1 и 56.1 131-ФЗ носили весьма общий характер, процедурные аспекты инициативного бюджетирования не были урегулированы в достаточной степени. Вопрос о выработке стандартов в рамках этой технологии был оставлен на усмотрение регионов. В законодательном регулировании по-прежнему нуждаются и процедурные вопросы инициативного бюджетирования, и вопрос о его соотношении со смежными практиками, выступающими в роли альтернативы.

⁴ Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации от 30 декабря 2020 года. https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/12/main/Minfin_Metod_Recom.pdf.

Один из наиболее важных вопросов, касающихся развития правовой базы инициативного бюджетирования, заключается в том, насколько принятые новеллы позволяют местным администрациям бюрократизировать и взять под полный контроль процесс принятия решений в отношении инициативных проектов. Представляется, что местные администрации получили достаточно рычагов воздействия, позволяющих: (1) ограничивать сферу применения инициативных проектов и территории, на которых такие проекты могут быть реализованы; (2) отклонять проекты на этапах их экспертной оценки и конкурсного отбора. Так, на этапе экспертной оценки проекта отказ допускается по таким основаниям, как недостаток бюджетных средств и наличие более эффективных способов решения, а на этапе конкурса ключевое влияние имеют члены конкурсной комиссии, представляющие местную администрацию (не менее половины от общего состава). Таким образом, окончательное решение о реализации проекта в большинстве случаев должно приниматься именно органами местного самоуправления, а значит, имеются риски бюрократизации инициативного бюджетирования в России.

В 2021 году на территории более чем 60 субъектов Российской Федерации на реализацию отдельных общественных инициатив выделялись средства региональных и местных бюджетов. Однако технология инициативного бюджетирования в большинстве регионов по-прежнему применяется фрагментарно (не все муниципальные образования внутри регионов имеют подобный опыт) и затрагивает ограниченный круг вопросов. В основном в муниципальных образованиях бюджетные средства выделяются на проекты по благоустройству территорий (аллеи, парки, памятники, пешеходные дорожки, объекты уличного освещения, игровые площадки и т. п.), частично на объекты ЖКХ (водоснабжение, водоотведение, объекты сбора отходов) и социальной инфраструктуры (в основном ремонт сельских клубов, библиотек, спортивных объектов, дворцов культуры), а также на некоторые мероприятия.

Из 47 видов полномочий муниципальных образований (в соответствии с 131-ФЗ) лишь 27 сфер охвачены проектами инициативного бюджетирования. Остальные 20 вопросов местного значения представляют собой управленческие функции (в частности, установление местных налогов, выравнивание бюджетной обеспеченности, осуществление контроля и надзора, утверждение планов и выдача разрешений, вопросы безопасности и охраны общественного порядка). В этих сферах инициативные проекты не могут быть реализованы в принципе.

В табл. 1 представлены десять наиболее распространенных типов проектов, реализуемых с помощью рассматриваемой бюджетной технологии: подавляющее большинство проектов связано с развитием общественной инфраструктуры на местном уровне.

Т а б л и ц а 1

**Наиболее распространенные направления для применения
инициативного бюджетирования в РФ в 2019 году**

T a b l e 1

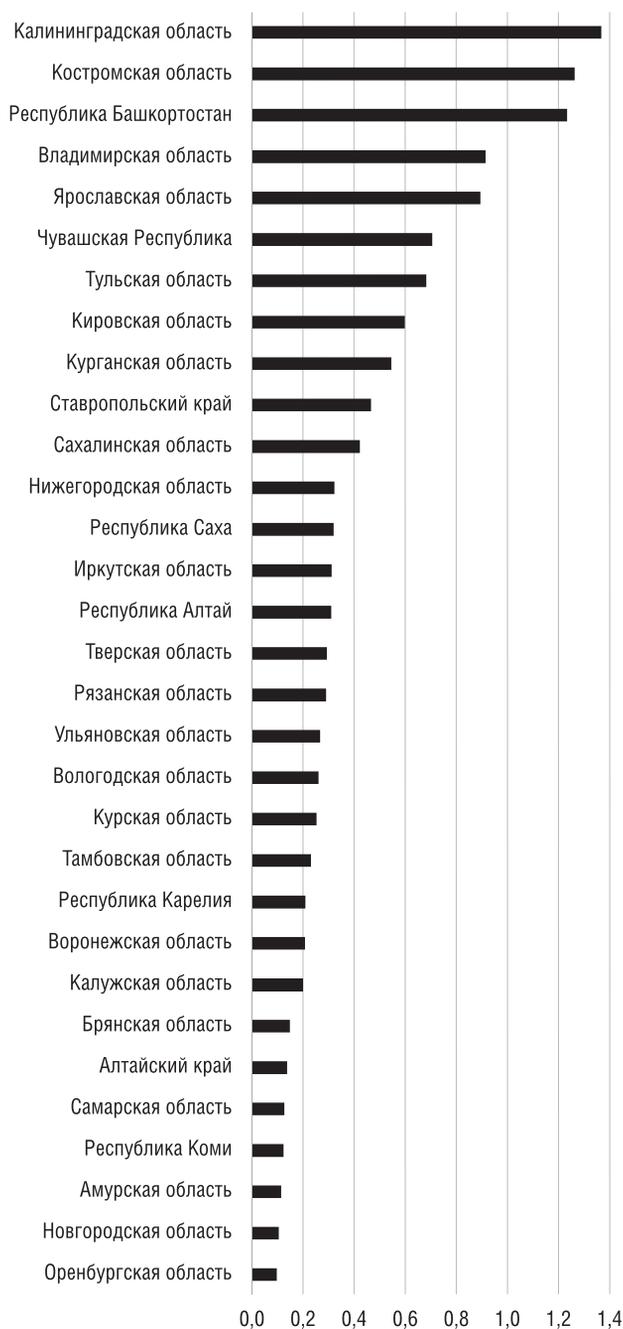
**The Most Common Areas of Participatory Budgeting Application
in the Russian Federation in 2019**

Тип проекта	Количество	Доля (%)
Автомобильные дороги, тротуары, пешеходные переходы, остановки	3228	15,1
Проекты комплексного благоустройства дворов	2440	11,2
Места массового отдыха населения и объекты организации благоустройства	2336	10,7
Детские игровые площадки	1756	8,0
Проекты в сфере образования	1573	7,2
Водоснабжение, водоотведение	1551	7,1
Проекты в сфере культуры, библиотечного дела, ремонт домов культуры	1477	6,8
Физическая культура и массовый спорт	1453	6,7
Уличное освещение	1318	6,0
Места захоронений	1072	4,9

Источник: данные Министерства финансов России, Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института.

Регионы России различаются по объемам бюджетных средств, выделяемых на инициативное бюджетирование. На рис. 2 представлены регионы, в которых доля инициативных проектов в общих расходах консолидированного бюджета субъекта РФ равна или превышает 0,1% (по данным 2020 года). Как можно видеть, только три субъекта РФ направляют на реализацию инвестиционных проектов по принципам инициативного бюджетирования более 1% совокупных бюджетных расходов. Это не позволяет говорить о заметной востребованности данного механизма.

Важным показателем развития инициативного бюджетирования в регионе является охват населения. На рис. 3 видно, что бесспорным лидером по этому показателю является Тульская область. Это связано с масштабной реализацией программы «Народный бюджет» с 2011 года. По остальным регионам, где применялось инициативное бюджетирование, охват жителей этой технологией в 2020 году в среднем составлял 1,5%, что заметно уступает лучшим мировым показателям в 15–25%.



Источник: данные Министерства финансов России, Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института.

Рис. 2. Доля средств, выделенных на инициативное бюджетирование региона, в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта РФ в 2020 году (%)

Fig. 2. The Share of Funds Allocated for Participatory Budgeting of the Region in Total Expenditure of the Consolidated Budget of the Subject of the Russian Federation in 2020 (%)



Источник: данные Министерства финансов России, Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института.

Рис. 3. Охват жителей практиками инициативного бюджетирования в 2020 году
(% населения в регионе)

Fig. 3. Coverage of Residents with Participatory Budgeting Practices in 2020
(% of the Total Population in the Region)

4. Описание данных, модели и гипотез

Для определения ключевых факторов применения инициативного бюджетирования и оценки степени их влияния в настоящей статье будет использоваться регрессионный анализ. В роли зависимой переменной выступает доля бюджетных средств, предназначенных на реализацию проектов с помощью механизма инициативного бюджетирования в конкретном субъекте РФ, в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта РФ (нормированный показатель). В соответствии с выводами [Parke, Wooldridge, 1996] нормированные показатели следует подвергать логит-преобразованию для получения робастных и эффективных оценок регрессии. В конечном итоге зависимая переменная будет представлять собой логит-преобразование доли денег для инициативного бюджетирования в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта РФ:

$$d \rightarrow \ln \left(\frac{d}{1-d} \right), \quad (1)$$

где d — доля денег, выделенных в рамках инициативного бюджетирования, в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта РФ.

Данные имеют панельную структуру за период 2017–2020 годов, в качестве единицы наблюдения выступает субъект РФ в конкретный год. Рассматриваемая панель оказалась несбалансированной в силу того, что регионы в разное время начали внедрять практики инициативного бюджетирования. Появление нулевых значений в зависимой переменной создает дополнительные сложности для эмпирического оценивания, поскольку, с одной стороны, исключение этих наблюдений может привести к так называемой ошибке выжившего (смещению коэффициентов регрессии при оценке влияния отдельных факторов на применение инициативного бюджетирования), а с другой — использование нулевых наблюдений на равных основаниях с остальными создает риск получить смещенные в противоположную сторону оценки. В таком случае представляется целесообразным использовать метод оценки Хекмана (цензурированная регрессия), который предполагает двухшаговую оценку [Heckman, 1979]. На первом шаге процедуры Хекмана оценивается регрессия бинарного выбора, которая отражает влияние факторов на вероятность применения инициативного бюджетирования в регионе. На втором анализируется, от каких факторов зависит объем бюджетных средств, направленных

на реализацию инициативных проектов. Важно отметить, что наборы регрессоров для оценок уравнений первого и второго шагов будут различаться, поскольку в регрессии второго шага должны учитываться особенности реализации практики инициативного бюджетирования (например, наличие в регионе проектного центра, отраслевое разнообразие инициативных проектов и т. п.).

Отдельный научный интерес представляет выявление характера влияния на реализацию инициативных проектов бюджетной независимости регионов. С одной стороны, наличие достаточного объема собственных налоговых и неналоговых доходов, позволяющих относить субъект РФ к числу регионов-доноров или низкодотационных регионов, делает возможным для региона одновременную реализацию широкого перечня расходных инициатив, укладываемых в рамки законодательно определенных полномочий. У высокодотационных субъектов РФ свободных ресурсов на осуществление расходов, связанных с новыми инвестициями или капитальными ремонтами, как правило, всегда не хватает. Поэтому жесткие бюджетные ограничения могут выступать сдерживающим фактором для продвижения практики инициативного бюджетирования.

С другой стороны, для региона, находящегося в ситуации хронического дефицита свободных финансовых ресурсов, повышается значимость более эффективного расходования бюджетных средств. В таком случае высокодотационные регионы могут рассматривать инициативное бюджетирование как катализатор инвестиционной активности, позволяющий привлечь средства населения и бизнеса к софинансированию проектов, представляющих наибольшую важность для жителей.

Другими словами, финансово обеспеченные регионы в состоянии не экономить на реализации различных расходных инициатив, а высокодотационные регионы с помощью инициативного бюджетирования могут привлекать частное финансирование для развития общественной инфраструктуры.

В качестве регрессоров для уравнения первого шага (оценка вероятности применения инициативного бюджетирования) были взяты наряду с уровнем бюджетной независимости региона такие переменные, как ВРП на душу населения в регионе, фиктивная переменная применения инициативного бюджетирования в предыдущие периоды, степень износа основных фондов на конец года по полному кругу организаций, доля городского населения, степень этнической однородности региона по переписи населения 2010 года⁵.

⁵ Для города Севастополь и Республики Крым использовались данные за 2016 год.

ВРП на душу населения является показателем экономического развития региона, тесно коррелирующим с качеством институциональной среды. Поэтому в регионах с большим ВРП на душу и лучшим институциональным развитием следует ожидать, что готовность населения и власти применять новые инициативы будет выше.

На основе исходных данных было выявлено, что применение инициативного бюджетирования носит неслучайный характер. В регионах, где однажды применялся этот механизм, в последующие годы его продолжали применять. Поэтому в регрессию первого шага целесообразно добавить переменную, отражающую опыт применения этой практики.

Как правило, проекты, реализуемые в рамках инициативного бюджетирования, направлены на создание новых или восстановление уже имеющихся основных фондов. Поэтому степень износа предположительно может положительно влиять на вероятность применения практики инициативного бюджетирования. Более корректным было бы брать в качестве данных степень износа основных средств не по полному кругу организаций, а исключительно по государственным. Однако такая статистика отсутствует.

Доля городского населения и степень этнической однородности населения могут влиять на вероятность применения инициативного бюджетирования с точки зрения теории общественного выбора [Alesina, La Ferrara, 2005]. Инициативное бюджетирование предполагает участие большого числа граждан и принятие совместных решений, однако этот процесс может быть затруднен наличием дополнительных издержек — разобщенностью гражданских интересов и сложностью организации процесса голосования (в силу территориальной разобщенности). Поэтому в регионах, где больше доля сельского населения или больше этнических групп, механизм инициативного бюджетирования будет предположительно менее эффективным, а вероятность его применения — ниже.

В регрессии второго шага (оценке влияния различных факторов на объемы проектов, реализованных по принципам инициативного бюджетирования) должны присутствовать переменные, характеризующие не только сам регион, но и особенности применения инициативного бюджетирования на его территории. Так, в качестве регрессоров были использованы следующие переменные: доля финансового участия граждан в инициативных проектах; опыт применения практик инициативного бюджетирования, измеряемый в количестве лет с момента реализации первой подобной практики в регионе; средняя длительность цикла реализации практики (в месяцах); наличие проектного центра; доля благополучателей в общей численности населения региона; степень

разнообразия отраслей, в которых реализуются инициативные проекты; уровень бюджетной независимости региона и доля городского населения.

Уровень софинансирования инициативных проектов со стороны жителей является крайне важной независимой переменной, хотя и отражающей разнонаправленный характер влияния на суммарную стоимость реализуемых проектов. С одной стороны, софинансирование демонстрирует степень доверия местных жителей публичной власти, а также серьезность их намерений по продвижению приоритетных идей по вопросам местного развития. С другой стороны, предъявление требований к обязательному софинансированию предлагаемых проектов является очевидным ограничением на пути расширения практики инициативного бюджетирования (территории с более обеспеченными жителями априори получают некоторое преимущество при конкурсном отборе).

По мере накопления позитивного опыта вовлечения жителей в управление общественными финансами и улучшение городской среды растут объемы бюджетных средств, распределяемых на принципах инициативного бюджетирования.

Средняя длительность цикла реализации проекта (в месяцах) отражает в некотором смысле сложность реализуемых проектов, а чем сложнее проекты, тем они, как правило, дороже стоят. Обоснованность включения в модель этого показателя состоит в его относительно высокой вариации (значение показателя варьируется от 5 до 47 месяцев), что нельзя объяснить только разницей во времени подготовки проектов; иначе говоря, она явным образом отражает сложность заявленных проектов. Кроме того, выходящие за рамки одного бюджетного цикла инвестиционные проекты могут заметно превышать по сметной стоимости проекты, реализуемые в течение года. Однако существует аргумент в пользу обратной связи между средней длительностью цикла реализации и общей стоимостью проектов. Возможно, при выборе проектов предпочтение отдается простым (типовым) проектам, реализовать которые и быстрее, и легче. Следовательно, знак при переменной средней длительности цикла реализации проекта будет указывать, какая гипотеза более влиятельна.

Важной объясняющей переменной является наличие проектного центра. В [Beuermann, Amelina, 2018] представлены результаты первой экспериментальной оценки модели инициативного бюджетирования, проведенной в сельской местности России в контексте крупной реформы децентрализации. Реформа была направлена в том числе на расширение участия граждан в принятии бюджетных решений и усиление общественного контроля над исполнением бюджета в сельских населенных пунктах. В ходе

эксперимента была оказана учебная и техническая помощь населению и местным органам власти, которая помогла применить практику инициативного бюджетирования. Авторы обнаружили, что обучение само по себе не было успешным с точки зрения обеспечения эффективного внедрения инициативного бюджетирования. Только обучение в сочетании с технической помощью на местах обеспечило необходимую завершенность цикла инициативного бюджетирования. Создаваемые в регионах проектные центры берут на себя функции обучения муниципальных служащих и организационно-технического сопровождения инициативных проектов. Эти центры становятся важным фактором продвижения инициативного бюджетирования.

Доля бенефициаров (жителей, чьи интересы затрагивает реализация того или иного проекта) от общего населения регионов выступает в качестве показателя важности проекта с точки зрения влияния на общественное благосостояние. Чем выше эта

Т а б л и ц а 2

Список объясняющих переменных и характер их влияния

T a b l e 2

List of Explanatory Variables and the Hypotheses

Переменная	Обозначение	Гипотезы о направлении влияния	
		первый шаг	второй шаг
Бюджетная независимость	<i>Bud_Indep</i>	-/+	-/+
ВРП на душу населения	<i>GRP_P_C</i>	+	
Фиктивная переменная: наличие ИБ в регионе в предыдущий период	<i>PB_History</i>	+	
Степень износа основных фондов по полному кругу организаций	<i>Fixed_Assets_D</i>	+	
Степень этнической концентрации	<i>Eth_Concent</i>	+	
Доля городского населения	<i>City_Pop</i>	+	+
Доля средств граждан в общей доле средств на ИБ-проекты	<i>Citizen_Funds</i>		-/+
Количество лет с момента реализации первого применения ИБ	<i>PB_Period</i>		+
Средняя длительность цикла реализации проекта (мес.)	<i>Implement_Period</i>		-/+
Наличие проектного центра	<i>Project_Center</i>		+
Степень разнообразия отраслей, в которых реализуются инициативные проекты	<i>Industry_Diver</i>		+
Доля бенефициаров	<i>Bens_Share</i>		+

Примечание. ИБ — инициативное бюджетирование.

Источник: данные Министерства финансов России, Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института.

доля, тем больше средств следует вкладывать в проекты, реализуемые в рамках инициативного бюджетирования.

Разнообразие отраслей, в которых применяется практика инициативного бюджетирования, также может положительно влиять на объемы финансирования, поскольку позволяет реализовывать инвестиционные проекты исходя из широкого круга полномочий муниципальной власти. В качестве показателя разнообразия был применен подход, обратный подходу Герфиндаля — Хиршмана: показатель концентрации по долям проектов в конкретной отрасли от общего числа проектов вычитается из единицы.

В более урбанизированных регионах проще проводить мероприятия, связанные с реализацией практики инициативного бюджетирования, в силу меньших транзакционных издержек.

В табл. 2 представлен список объясняющих переменных с их дальнейшими обозначениями и гипотезами о направлении влияния этих факторов на вероятность применения инициативного бюджетирования в регионе (первый шаг регрессии), а также на объем бюджетных средств, выделенных на реализацию инициативных проектов.

Оценка уравнения первого шага представлена в табл. 3.

Т а б л и ц а 3

Оценка уравнения первого шага процедуры Хекмана

T a b l e 3

Estimation of the First Step Equation of the Heckman Procedure

Зависимая переменная: реализовывались ли проекты ИБ в регионе	
<i>Const</i>	-1,274** (0,567)
<i>GRP_P_C</i>	0,001*** (0,0002)
<i>PB_History</i>	1,329*** (0,171)
<i>Fixed_Assets_D</i>	0,004 (0,009)
<i>Bud_Indep</i>	-0,005** (0,002)
<i>City_Pop</i>	0,002 (0,007)
<i>Eth_Concent</i>	0,004 (0,004)
Число наблюдений	331
Процент верно предсказанных наблюдений	77,4%

Примечания: 1. ИБ — инициативное бюджетирование. 2. Уровни значимости коэффициентов: * — коэффициент значим на 10-процентном уровне; ** — коэффициент значим на 5-процентном уровне; *** — коэффициент значим на 1-процентном уровне. 3. В скобках указаны стандартные ошибки.

Источник: данные Министерства финансов России, Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института.

Как можно видеть из оценок коэффициентов регрессии, наиболее значимыми факторами, влияющими на вероятность применения инициативного бюджетирования в регионе, оказались ВРП на душу населения и наличие опыта применения этого инструмента, а также уровень бюджетной независимости. Знаки коэффициентов при первых двух переменных отражают направления влияния, сформулированные в рамках гипотез.

Что касается характера влияния бюджетной независимости, то, согласно нашим расчетам, для дотационных регионов инициативное бюджетирование имеет большее значение, чем для финансово обеспеченных субъектов РФ, которые по причине своей «зажиточности» могут финансировать все полномочия в рамках традиционных бюджетных процедур. Кроме того, подобная популярность инициативного бюджетирования по результатам эконометрического оценивания может быть обусловлена еще и тем обстоятельством, что в выборке регионов, применявших в 2017–2020 годах эту технологию, число регионов-доноров относительно невелико (13–14 из 85).

Оценка уравнения второго шага представлена в табл. 4.

К наиболее значимым факторам, влияющим на объемы реализованных инициативных проектов, можно отнести долю средств граждан в общей стоимости проектов, среднюю длительность цикла реализации проекта, охват населения (долю бенефициаров), время применения технологии и степень разнообразия отраслей, в которых она применялась.

Согласно представленным расчетам, ограничивающий эффект от установления критерия обязательного софинансирования всё-таки перевешивает позитивное влияние инициативного бюджетирования на рост доверия к власти. Поэтому для расширения применимости этой практики в регионах уместно или отказаться от требования софинансирования вовсе (что в большей степени соответствует мировому опыту), или же как минимум использовать его в качестве дополнительного (факультативного) критерия отбора.

Следует также обратить внимание на обратную связь средней длительности цикла реализации проекта и общей стоимости проектов. Этот факт, вероятно, указывает на то, что предпочтения и властей, и местных жителей, голосующих за проекты, с самого начала смещены в сторону более быстро реализуемых — «типовых» — проектов.

Бюджетная независимость значима на 1-процентном уровне, при этом знак влияния остался тем же, что и на первом шаге оценивания. Другими словами, наименее обеспеченные регионы гораздо охотнее вовлекают жителей в решение вопросов местного значения, чем финансово благополучные субъекты РФ.

Т а б л и ц а 4

Оценка уравнения второго шага процедуры Хекмана

T a b l e 4

Estimation of the Second Step Equation of the Heckman Procedure

Зависимая переменная: реализовывались ли проекты ИБ в регионе	
Const	-5,876*** (1,179)
Citizen_Funds	-0,052** (0,022)
PB_Period	0,052 (0,040)
Implement_Period	-0,017* (0,010)
Project_Center	0,036 (0,252)
Bens_Share	0,0002*** (0,00002)
Bud_Indep	-0,048*** (0,004)
City_Pop	0,013 (0,009)
Industry_Diver	0,042*** (0,011)
λ -Хекмана	-1,084*** (0,290)
Число наблюдений	189
Параметр rho	-0,621

Примечания: 1. ИБ — инициативное бюджетирование. 2. Уровни значимости коэффициентов: * — коэффициент значим на 10-процентном уровне; ** — коэффициент значим на 5-процентном уровне; *** — коэффициент значим на 1-процентном уровне. 3. В скобках указаны стандартные ошибки.

Источник: данные Министерства финансов России, Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института.

Также обращает на себя внимание значимость лямбды Хекмана. Этот факт подтверждает целесообразность использования цензурированной регрессии при анализе факторов распространенности инициативного бюджетирования и указывает на то, что включение нулевых наблюдений в регрессию могло привести к смещению коэффициентов в сторону занижения.

5. Перспективы инициативного бюджетирования в России

За последние годы на территории всё большего числа субъектов РФ средства региональных и местных бюджетов выделяются на реализацию отдельных общественных инициатив. Однако технология инициативного бюджетирования в большинстве регионов по-прежнему применяется фрагментарно (не все муниципальные образования внутри регионов имеют опыт инициативного

бюджетирования) и затрагивает ограниченный круг вопросов — в основном благоустройство территорий, а также некоторые мероприятия.

Между тем поправки в закон о местном самоуправлении, принятые в 2020 году, сделали вовлечение жителей в инициирование проектов местного значения обязательным элементом муниципального управления: у всех муниципалитетов должна быть соответствующая правовая база, муниципалитет должен обеспечить рассмотрение поступивших от жителей инициативных проектов, организовать их конкурсный отбор и последующую реализацию, в том числе за счет средств местного бюджета.

Очевидно, что инициативный бюджет может стать важным фактором реализации социальных и инфраструктурных проектов. Это будет способствовать улучшению социально-экономической ситуации в регионах и увеличению доходов местных бюджетов.

В то же время участниками инициативного бюджетирования преимущественно являются активные жители. В среднем это означает участие порядка 1% всего населения муниципального образования. Остальная часть жителей или недостаточно информирована о подобной технологии участия, или не осознаёт всей важности этого процесса. Более того, в стороне зачастую остаются лица с ограниченными возможностями, старшее поколение, молодежь, учащиеся системы среднего общего образования. Вовлечение этих категорий будет означать не только увеличение количества участников инициативного бюджетирования, но и приобщение социально незащищенных граждан к общественно значимым вопросам и интересам местных жителей. Это можно делать прежде всего путем усиления информированности местных жителей о «народном бюджете», тиражирования лучшей практики (примеров успешно реализованных инициативных проектов). Возможно также использовать увеличение сумм, распределяемых с помощью этого механизма бюджетных средств, и подготовительную работу с главами муниципальных образований (в части разъяснения преимуществ инициативного бюджетирования). На наш взгляд, целевым ориентиром в охвате местных жителей, вовлеченных в практики инициативного бюджетирования, может выступать уровень в 15 и более процентов, что будет соответствовать лучшим международным практикам. Только в этом случае бюджетные расходы на инициативные проекты способны содействовать формированию общественно активных групп населения в муниципальных образованиях.

Для достижения заметного прогресса в развитии этого механизма следует выстроить систему непрерывного обучения муниципальных служащих в сфере бюджетного планирования, а также

стимулировать бóльшую самостоятельность муниципалитетов. Уровень бюджетной грамотности муниципальных служащих сегодня не слишком высок в целом, не говоря о знаниях и навыках инициативного бюджетирования. В результате региональные министерства финансов фактически устанавливают сверху правила и модели вовлечения населения в решение вопросов местного значения с помощью инициативного бюджета. На наш взгляд, такая практика не должна быть единственно возможной, а значит, систему взаимодействия регионов с муниципалитетами в этом вопросе следует перенастроить в сторону большей самостоятельности последних. В конечном счете регион должен лишь стимулировать муниципалитеты к реализации собственных практик инициативного бюджетирования по правилам (моделям), определенным самим муниципалитетом, обеспечивая необходимую информационную, методическую, обучающую поддержку, а также поощряя лучшие муниципальные практики с помощью бюджетных грантов.

Еще одним ограничением является замкнутость инициативного бюджетирования на муниципальный уровень, вследствие чего вопросы межмуниципальной кооперации остаются неурегулированными. Между тем целый ряд важных для граждан вопросов (строительство межмуниципальных дорог, мостов и транспортных развязок, содержание кладбищ, мусорные полигоны, социально значимые объекты регионального значения, охрана окружающей среды и другие) часто относятся именно к сфере межмуниципальной кооперации. В рамках этой задачи потребуются не только устранить имеющиеся правовые, организационные, финансовые ограничения, но и донстроить механизм «народного бюджета» под специфику подобных проектов.

Применение инициативного бюджетирования сдерживает также возможность реализации только недорогих муниципальных проектов со сроком осуществления в рамках одного бюджетного цикла. Как результат, для строительства значимых инфраструктурных или социальных объектов технология инициативного бюджетирования пока не применяется. В этой связи целесообразно предоставить регионам возможность увеличить стоимость реализуемых инициативных проектов (по нашему мнению, до 300 млн руб. на проект), а также разрешить отбор проектов со сроками реализации, превышающими один бюджетный цикл. Это означало бы их включение в трехлетний бюджет и заметно расширило возможности строительства и реконструкции дорогостоящих (по меркам муниципалитетов) объектов инфраструктуры.

Устранение этих ограничений способно уже в ближайшее время заметно расширить участие населения в определении направлений расходования средств местных бюджетов.

References

1. Alesina A., La Ferrara E. Ethnic Diversity and Economic Performance. *Journal of Economic Literature*, 2005, vol. 43, no. 3, pp. 762-800. DOI:10.2139/ssrn.569881.
2. Ansell C., Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, vol. 18, no. 4, pp. 543-571. DOI:10.1093/jopart/mum032.
3. Aragonès E., Sánchez-Pagés S. A Theory of Participatory Democracy Based on the Real Case of Porto Alegre. *European Economic Review*, 2009, vol. 53, no. 1, pp. 56-72. DOI:10.1016/j.eurocorev.2008.09.006.
4. Beuermann D., Amelina M. Does Participatory Budgeting Improve Decentralized Public Service Delivery? Experimental Evidence from Rural Russia. *Economics of Governance*, 2018, vol. 19, no. 4, pp. 339-379. DOI:10.1007/s10101-018-0214-3.
5. Carpinì D., Cook F. L., Jacobs L. R. Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature: A Review of the Empirical Literature. *Annual Review of Political Science*, 2004, vol. 7, no. 1, pp. 315-344.
6. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. N. Y., NJ, Verso, 2003.
7. Dias N. (ed.). *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. 2014. http://www.in-loco.pt/upload_folder/edicoes/1279dd27-d1b1-40c9-ac77-c75f31f82ba2.pdf.
8. Docherty I., Goodlad R., Paddison R. Civic Culture, Community and Citizen Participation in Contrasting Neighbourhoods. *Urban Studies*, 2001, vol. 38, no. 12, pp. 2225-2250. DOI:10.1080/00420980120087144.
9. Fung A. *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 2004.
10. Fung A. Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences. In: Rosenberg S. W. (ed.). *Deliberation, Participation and Democracy. Can the People Govern?* L., Palgrave MacMillan, 2007, pp. 159-183. DOI:10.1057/9780230591080_8.
11. Goncalve S. The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil. *World Development*, 2014, vol. 53, pp. 94-110. DOI:10.1016/j.worlddev.2013.01.009.
12. Heckman J. Sample Selection Bias as a Specification Error. *Econometrica*, 1979, vol. 47, no. 1, pp. 153-161.
13. Jaramillo M., Wright G. Participatory Democracy and Effective Policy: Is There a Link? Evidence from Rural Peru. *World Development*, 2015, vol. 66, pp. 280-292. DOI:10.1016/j.worlddev.2014.08.011.
14. Kasden L., Cattell A., Convey P. *A People's Budget: A Research and Evaluation Report on Participatory Budgeting in New York City*. N. Y., NY, Urban Justice Center, 2013.
15. McNulty S. *Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post-Fujimori Peru*. Stanford, CA, Stanford University Press, 2011.
16. Nabatchi T. Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration. *The American Review of Public Administration*, 2010, vol. 40, no. 4, pp. 376-399. DOI:10.1177/0275074009356467.
17. Ostrom E. Collective Action and the Evolution of Social Norms. *Journal of Economic Perspectives*, 2000, vol. 14, no. 3, pp. 137-158. DOI:10.1257/jep.14.3.137.
18. Papke L. E., Wooldridge J. M. Econometric Methods for Fractional Response Variables with an Application to 401(k) Plan Participation Rates. *Journal of Applied Econometrics*, 1996, vol. 11, no. 6, pp. 619-632. DOI: 10.1002/(SICI)1099-1255(199611)11:6<619::AID-JAE418>3.0.CO;2-1.
19. Saguin K. Why the Poor Do Not Benefit from Community-Driven Development: Lessons from Participatory Budgeting. *World Development*, 2018, vol. 112(C), pp. 220-232. DOI:10.1016/j.worlddev.2018.08.009.
20. Sintomer Y., Röcke A., Herzberg C. *Participatory Budgeting in Europe: Democracy and Public Governance*. L., Routledge, 2016. DOI:10.4324/9781315599472.

21. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, vol. 32, no. 1, pp. 164-178. DOI:10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x.
22. Smith G. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
23. Wampler B. *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. University Park, PA, Pennsylvania State University Press, 2007.
24. Warren M. E., Pearse H. (eds.). *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
25. Weatherford S. M., McDonnel L. M. Deliberation with a Purpose: Reconnecting Communities and Schools. In: Rosenberg S. W. (ed.). *Deliberation, Participation and Democracy. Can the People Govern?* L., Palgrave MacMillan, 2007, pp. 184-215. DOI:10.1057/9780230591080_9.