

БЮДЖЕТ ДЛЯ ГРАЖДАН: ОПЫТ АНАЛИЗА РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ QCA¹

.....

Сморгунов Л. В.

Сморгунов Леонид Владимирович, Санкт-Петербургский государственный университет, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9.
Эл. почта: l.smorgunov@spbu.ru

Практика участия граждан в процессе формирования, мониторинга и оценки эффективности публичного бюджета стала наиболее важной формой сотрудничества граждан и правительства. Особое значение эта форма приобретает в условиях цифрового правительства, когда формируется платформа для «совместного производства» публичных бюджетов. Современное бюджетирование на основе сотрудничества трансформирует проекты бюджетной политики, системы ответственности, процессы выявления общественных ценностей и т.д. В настоящей статье анализируется российская практика открытого бюджета для граждан в контексте социально-экономических и информационных условий, которые создают инклюзивную способность регионов. Эта практика введена в 2013 г. на федеральном и региональном уровнях. Хотя институты бюджета для граждан используются для легитимации режимов, они также являются факторами взаимного обучения для сотрудничества. Прозрачность бюджетных данных, участие граждан в бюджетировании, инициативное бюджетирование влияют на характер российских проектов инклюзивного бюджетирования в регионах. На основании различных рейтингов открытого бюджетирования и изучения структуры возможностей для участия в статье объясняется сложная конфигурация условий для открытости бюджета и участия в бюджетировании граждан. Выделяются три модели политики внедрения форм электронного участия в бюджетировании. Основная гипотеза исследования состоит в том, что чем выше уровень инклюзивной способности региона, тем выше открытость бюджетных данных и активнее участие граждан в бюджетировании. Для сравнения 22 регионов России использовался метод сравнительного качественного анализа (QCA).

Ключевые слова: открытый бюджет, бюджет для граждан, реквизиты для открытого бюджета, инклюзивные возможности, российские регионы, метод QCA.

В последнее время понятия «сотворчество» и «совместное производство» стали активно использоваться как инновации в политологии, публичном управлении, социологии. Первоначально эти концепты зафиксировали новое отношение к предоставлению государственных услуг, а также были направлены против рыночного подхода к организации этой деятельности (Bovaird, Loffler, 2015). Новое дыхание эти концепты приобрели в развитии движения за цифровое

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ, проект 18-011-00756 А «Изучение гражданского участия в публичном управлении в условиях формирования цифрового правительства».

управление. В последние годы понятие «совместное производство» получило развитие при изучении государственной политики в целом. По сравнению с категориями «сотрудничество», «участие общественности» это понятие расширило понимание цикла государственной политики, затрагивая проблематику политических дизайнов, управления публичной политикой, совместной разработки и реализации публичных ценностей и др. Совместное производство является новой темой для демократической публичной политики в мире неопределенности и сложности. Многие исследователи сосредоточили свое внимание на представлении исследовательских материалов, касающихся «управления посредством сотрудничества», «совместного создания» и «совместного производства» публичной политики не только по указанным аспектам темы, но и по отношению к влиянию сотрудничества в области государственной политики, которое соответствовало бы устойчивому и инклюзивному развитию (Cabanès, 2004; Krenjova, Raudla, 2017).

Одна из форм такого вовлечения граждан в государственную политику — составление бюджета на основе участия. Первый опыт такого бюджетирования мы видим в 1980-х гг. в Бразилии (Souza, 2001). В дальнейшем бюджеты на основе участия были использованы многими странами и регионами (Ganuza, Frances, 2012; Rios, Bastida, Benito, 2014; Rocker, 2014). Изучение бюджетирования для граждан, как правило, относится к внутреннему механизму участия граждан в разработке бюджета на различных уровнях государственной политики, к обсуждению бюджетных данных и разработке совещательной демократии, к эффективности расходов бюджета с точки зрения гражданского участия. Ряд исследователей согласны с тем, что составление бюджетов на основе участия является одной из форм инклюзивных институтов, которые способствуют повышению общего обоснования бюджетных расходов и формированию новой когорты граждан, желающих участвовать в делах муниципалитетов, региональных властей и правительства страны.

При изучении совместного бюджетирования используется теоретическая модель, описывающая условия для его появления и контекстуальных факторов, которые влияют на его включение в общий дизайн государственной политики, определяющий ее целостность и эффективность (Rios, Bastida, Benito, 2014). В некоторых работах описывается специфика распространения опыта участия в бюджетировании, подчеркиваются такие формы, как обучение, конкуренция, давление и имитация (Krenjova, Raudla, 2017). В данной статье мы акцентируем внимание на основных реквизитах / условиях, которые способствуют формированию возможности и желания граждан участвовать в составлении бюджета. Эти возможности и готовность связаны с использованием условий и построением институтов, которые определяют способность граждан к участию.

В России политика привлечения граждан к бюджетному процессу началась в 2013 г. В совместном Приказе Министерства финансов, Министерства регио-

нального развития и Министерства экономического развития от 22 августа 2013 г. были утверждены Методические рекомендации по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и отчетов об их осуществление в доступной форме для граждан. В Бюджетном Послании Президента Российской Федерации по бюджетной политике в 2014–2016 гг. говорилось, что с 2013 г. на всех уровнях администрации должна быть опубликована брошюра «Бюджет для граждан», которая позволяет информировать население в доступной форме о соответствующих бюджетах, планировать и добиваться результатов использования бюджетных средств (Бюджетное..., 2013). В октябре была опубликована модель первого федерального «Бюджета для граждан», в декабре представлена обновленная версия «Бюджета для граждан» в соответствии с Федеральным законом о бюджете от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ. Это дополнение к закону было рекомендовано Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. На портале открытого правительства был создан специализированный веб-сайт «Бюджет для граждан» (<http://budget.open.gov.ru/>), который стал началом распространения практики открытого бюджета в регионах и муниципалитетах России. В настоящее время все 85 регионов имеют открытый бюджет для граждан, а сотни муниципалитетов используют практику гражданского бюджетирования. В то же время начинаются пилотные проекты по внедрению бюджета для граждан на муниципальном уровне в таких городах, как Сосновый Бор, Череповец, Мирный и др. В последующие годы концепция бюджета для граждан развивалась в направлении не только улучшения представления бюджетных данных для граждан, но и расширения практики привлечения граждан к самому бюджетному процессу.

Общие требования к представлению данных для гражданского бюджета определены в «Методических рекомендациях». В бюджет для граждан обычно включаются следующие разделы: глоссарий, поясняющий основные понятия, используемые в бюджетном процессе; общее описание региона; основные показатели социально-экономического развития региона в соответствии с прогнозом его социально-экономического развития; основные задачи и приоритетные направления бюджетной политики региона на следующий финансовый год и период планирования; основные характеристики бюджета (в абсолютном и относительном выражении), в том числе информация о доходах и расходах, межправительственные трансферты, планируемые к получению из федерального бюджета (бюджет субъекта Российской Федерации, местный бюджет), а также бюджетный дефицит / профицит; базовая информация о межбюджетных отношениях региона, в том числе информация о трансферах из федерального бюджета (бюджет субъекта Российской Федерации), направляемых в местные бюджеты, которые планируется получить из местных доходов; уровень долговой нагрузки на региональный бюджет, включая структуру его задолженности; информация о положении региона в рейтингах открытости бюджетных данных, о качестве управления региональными финансами; информация о холдинге и участии

региона в конкурсах проектов по представлению бюджетов для граждан, об осуществлении проектов активного бюджетирования, а также о проектах, направленных на повышение бюджетной грамотности населения.

В то же время информация должна соответствовать ряду критериев: 1) достаточность; 2) ясность; 3) релевантность; 4) надежность; 5) доступность; 6) своевременность. Бюджет для граждан ориентирован на определенные целевые группы граждан. Целевая группа и ее состав могут определяться критериями для назначения граждан и / или организаций, получающих поддержку (или другие формы оплаты) из бюджета, в конкретную целевую группу. К таким критериям могут относиться качественные характеристики представителей целевых групп, количество представителей целевой группы и ее социальная значимость, объем бюджетных ассигнований, направленных на поддержку целевой группы. Целевая группа может быть группой граждан и / или организаций, которой предстоит осуществлять деятельность по реализации государственной программы субъекта Российской Федерации (муниципальная программа).

Начиная с 2015 г. Финансовый институт исследований и развития по заказу Минфина РФ оценивает регионы России в соответствии с критериями открытых бюджетов. Методология оценки регионов устанавливает ориентиры для переноса опыта в отношении содержания и доступности бюджетных документов, а также использования механизмов участия общественности в бюджетном процессе. Для нашего исследования мы использовали результаты ранжирования регионов на 2015 г. Для анализа эмпирических данных выбрана методология основанная на булевой алгебре сравнительного качественного анализа, разработанного Чарльзом Рэйджином (QCA), (Ragin, 1987; Ragin, Meyer, Drass, 1989). Этот подход позволяет не только изучать сложное разнообразие условий события, процесса или объекта, но и формулировать определенные идеи о каузальном механизме, задействованном для достижения определенного результата.

На практике уровень открытости бюджетных данных в регионах и реализация программы «Бюджет для граждан» в определенной степени определялись деятельностью региональных властей по выполнению задач, возложенных на них федеральным правительством. В то же время следует отметить, что дифференциация регионального развития в его различных аспектах — экономическом, социальном и цифровом — на первый взгляд не повлияла на темпы и интенсивность внедрения новых подходов к составлению бюджета. В рейтинговой таблице регионы с разной степенью социально-экономического развития попали в раздел 1 (регионы с очень высоким уровнем открытых бюджетных данных) и раздел 2 (регионы с высоким уровнем открытости бюджетных данных). Статистический анализ соотношения открытости бюджетных данных и уровня социально-экономического развития (выраженный в региональном ВВП на душу населения) показывает низкие результаты (r близок к 0). Каков объединяющий фактор влияния на открытость бюджетных данных в региональном контексте?

Для нашего исследования этот сложный процесс гражданского бюджетирования характеризует инклюзивность регионов. В условиях регионального развития мы понимаем состояние инклюзивности достигнутым, когда граждане стремятся участвовать (и имеют возможность для такого участия), государственные органы открыты для участия, а сами граждане используют результаты развития. Потенциал инклюзивности связан с институтами, которые предоставляют возможность для участия. В этом смысле основная гипотеза исследования заключается в том, что чем выше уровень инклюзивной способности региона, тем выше открытость бюджетных данных и гражданское участие в бюджетном процессе. Конечно, в определенной степени открытый бюджет сам по себе является фактором инклюзивности, т.е. может действовать как независимая переменная. Однако в этом случае мы учитываем период времени, когда открытый бюджет был целью, а не средством достижения какого-либо результата.

На наш взгляд, четыре характеристики инклюзивного потенциала региона в аспекте рассматриваемой темы значительны. Во-первых, инклюзивность подразумевает высокий уровень возможностей для граждан использовать информацию. Этот уровень определяется, с одной стороны, развитием новых средств коммуникации и информации, с другой — открытостью государственных и муниципальных властей. С этой целью мы сформулировали две переменные: *inf* — уровень развития информационного общества в регионе и *serv* — доля граждан, которые готовы использовать электронные услуги. Во-вторых, инклюзивная способность обеспечивается состоянием среднего класса в регионе (*income*) и качеством жизни (*life*). Операционализация этих переменных и, следовательно, их метрические значения взяты из разных источников. Развитие информационного общества (*inf*) определяется по данным Министерства связи Российской Федерации (Минкомсвязь России..., 2015). Доля граждан, зарегистрированных в Едином реестре государственных услуг, дает показатель *serv* (услуга). Состояние среднего класса в регионе (*income*) рассчитывается медианным доходом на душу населения в соответствии с Росстатом (По расчетам..., 2016). И наконец, качество жизни (*life*) определяется в соответствии с качеством жизни в российских регионах (сведения размещены на портале Riarating) (Рейтинг российских..., 2015).

В качестве зависимых переменных в нашем исследовании мы приняли общие рейтинговые данные о состоянии открытости бюджетных данных в регионах России (*open*) и (*cit*) общие характеристики рейтинга относительно развития бюджета для граждан (Рейтинг субъектов..., 2015). Характеристики зависимой переменной *open* позволили говорить об общем состоянии региона в отношении реализации принципа открытости бюджетных данных для граждан, они были шире, чем бюджет для граждан, но охватывали базовый уровень готовности региона к открытому составлению бюджетов. Переменная *cit* характеризует уровень развития специальной программы «Бюджет для граждан» на региональном уровне.

Таблица 1

Таблица истинности для отношений между открытостью бюджета и его реквизитами (22 региона в 2015 г.)

<i>Life</i>	<i>Income</i>	<i>Inf</i>	<i>Serv</i>	Число случаев	<i>Open</i> (QCA характеристики для результата)	Состоятельность
1	0	1	1	7	1	1.000000
1	1	1	1	3	1	1.000000
1	0	1	0	2	1	1.000000
1	0	0	0	2	1	1.000000
0	0	1	0	2	1	1.000000
0	0	0	1	2	1	1.000000
1	1	1	0	1	1	1.000000
1	1	0	0	1	1	1.000000
0	1	1	1	1	1	1.000000
0	0	1	1	1	1	1.000000

Если использовать QCA-операторы (качественный сравнительный анализ), общую гипотезу исследования можно выразить следующей моделью:

$$Open(Cit) = Inf + Serv + Income + Life.$$

Открытость бюджетных данных в регионе определяется сочетанием четырех условий: информационным развитием региона или долей граждан, зарегистрированных в Едином реестре услуг, или наличием среднего класса, или качеством жизни населения.

Объектом исследования выступили регионы, получившие самые высокие баллы по раскрытию бюджетных данных в 2015 г. Таковыми были 22 региона.

Для исследования использовалась программа под названием QCA / fs (качественный сравнительный анализ / нечеткая логика). Эта программа специально адаптирована к социальным данным и активно применяется сегодня в сравнительных исследованиях. Программа QCA / fs имеет большие возможности и сама генерирует таблицу истинности из матрицы данных, поступающих на вход.

Чтобы провести Crisp-анализ, мы создали исходную таблицу истинности, в которую включили кодифицированные показатели зависимых и независимых переменных для каждого отдельного региона России. На основе использования программы была получена базовая таблица истинности для 22 случаев, включила в себя все независимые переменные (*Life*, *Income*, *Inf*, *Serv*), а также количество случаев, которые соответствуют конкретной конфигурации реквизитов.

Анализ табл. 1 с использованием алгоритма Куинна — МакКласки дает следующий результат конфигурации условий (1), которые определяют наличие высокой открытости бюджетных данных в регионах России.

Таблица 2

Таблица истинности для отношений между «бюджетом для граждан» и его реквизитами (22 региона в 2015 г.)

<i>Life</i>	<i>Income</i>	<i>Inf</i>	<i>Serv</i>	Число случаев	<i>Cit</i> (QCA характеристики результата)	Состоятельность
1	0	1	1	7	1	1.000000
1	1	1	1	3	1	1.000000
1	0	1	0	2	С	0.500000
1	0	0	0	2	1	1.000000
0	0	1	0	2	С	0.500000
0	0	0	1	2	С	0.500000
1	1	1	0	1	1	1.000000
1	1	0	0	1	1	1.000000
0	1	1	1	1	1	1.000000
0	0	1	1	1	1	1.000000

$$Open = Inf \cdot income + serv \cdot Life + Serv \cdot Inf + Serv \cdot income \cdot life. \quad (1)$$

Как видно из десяти возможных конфигураций причин открытости бюджетных данных, четыре конфигурации являются естественными для 22 регионов. Следует отметить, что конфигурация причин должна учитываться в целостности присутствия и отсутствия качества, хотя наличие условия указывает на его генерирующую мощность. Таким образом, из логического предложения (1) можно сделать вывод, что открытость бюджетных данных (*Open*) является результатом информационного общества и отсутствием среднего класса (*Inf \cdot income*) или незначительного включения населения в использование электронных услуг, но с высоким уровнем качества жизни (*serv \cdot Life*), или значительным включением населения в использование электронных услуг и Развитого информационного общества в региональном контексте (*Serv \cdot Inf*) или значительное включение населения в использование электронных услуг с незначительными показателями качества жизни и развитие среднего класса (*Serv \cdot income \cdot life*). Используя факторизацию булевых выражений, мы можем получить еще более экономичную формулу (2)

$$Open = Inf \cdot income + serv \cdot Life + Serv (Inf + income \cdot life). \quad (2)$$

Формула (2) показывает, что открытый бюджет требует трех основных реквизитов. Во-первых, необходимо обеспечить высокий уровень развития информационного общества; во-вторых, высокое качество жизни в регионе; в-третьих, наличие опыта использования электронных услуг гражданами. Правда, все эти реквизиты необходимы, но недостаточны, потому что мы видим их сочетание с другими факторами (их присутствие или отсутствие).

Аналогичная процедура была проведена для работы с таблицей истинности для 22 регионов для зависимой переменной *cit* (см. табл. 2). Из полученной таблицы истинности выявилось, что конфигурация условий такая же, как и для бюджетной открытости. Однако есть противоречивые результаты, закодированные буквой С, когда эта конфигурация генерирует результат и не генерирует его. Очевидность этого подтверждает показатель состоятельности сочетания условий. Противоречивые результаты требуют конкретной работы с ними. Чарльз Рейджин говорит, что их использование определяется теоретическими соображениями, которые должны быть обоснованы. Если учесть, что все противоречивые конфигурации дают положительный результат и включить их в анализ, то мы получим тот же окончательный вывод, что и в случае с изучением открытости бюджетных данных. В этом отношении формулы (1) и (3) будут похожи.

$$Cit = Inf \cdot income + serv \cdot Life + Serv \cdot Inf + Serv \cdot income \cdot life. \quad (3)$$

Концептуальный анализ показал, что актуальность соответствующих противоречивых конфигураций для получения результата (*cit*) не очевидна. Используя логику экспериментального анализа, мы приходим к выводу, что эти конфигурации не нужны для бюджета для граждан, поэтому можно пренебречь ими. Тогда использование алгоритма Куинна – МакКласки дает формулу, которая демонстрирует новый результат: при конфигурации условий появляется значительная переменная «Доход».

$$Cit = Serv \cdot Inf + serv \cdot inf \cdot Life + serv \cdot Income \cdot Life + Inf \cdot Income \cdot Life. \quad (4)$$

Используя качественный сравнительный анализ, мы показали то или иное значение влияния независимых переменных, таких как информация и социально-экономические реквизиты, на открытость бюджетных данных и введение бюджета для граждан. Однако гипотеза о прямом влиянии сосуществования этих условий не подтвердилась. Ни одно из них не является ни необходимой, ни достаточной причиной для результата. Однако исследование показало, что каждая независимая переменная выполняет свою задачу по стимулированию движения к открытым бюджетным данным или к бюджету для граждан. Вопрос о том, что ни одно из них не влияет отдельно, указывает на сложную структуру конфигурации переменных.

Как можно использовать полученный эмпирический результат в положительном смысле? По нашему мнению, результаты качественного сравнительного анализа говорят о разных типах или моделях введения открытых бюджетных данных и бюджета для граждан в российских регионах (табл. 3).

Анализ конфигурации условий приводит к выделению трех основных моделей для формирования открытого бюджета и бюджета для граждан. Первая модель условно называется технократической. В этой модели большое значение придается созданию информационной инфраструктуры и электронных услуг. В то

Таблица 3

Модели внедрения открытого бюджета и «бюджета для граждан» в российских регионах

Модель	Конфигурации условий	Случаи (регионы)
Технократическая модель	<i>Inf · income</i> <i>Serv · Inf</i> <i>Serv · income · life</i>	Астраханская область, Кировская область, Алтайский край
Пассивная модель	<i>serv · Life</i> <i>serv · inf · Life</i> <i>serv · Income · Life</i>	Краснодарский край, Оренбургская область, Республика Адыгея
Инклюзивная модель	<i>Inf · Income · Life</i>	Омская область, Красноярский край, Мурманская область, Московская область, Башкортостан, Воронежская область

же время по разным причинам социально-экономические факторы, которые предоставляют свободные возможности для участия, принадлежат к второстепенному плану. К таким регионам относятся Астраханская область, Кировская область и Алтайский край.

Во второй модели наблюдается пассивный подход к формированию условий для открытого бюджета и бюджета для граждан. Высокое качество жизни и более или менее благоприятные условия для распределения доходов считаются более важными, чем развитие электронной демократии для граждан. Последние вопросы решаются эволюционно вместе с общей политикой развития региона. Нет активного обучения и желания мобилизоваться для участия. Эти регионы включают Краснодарский край, Оренбургскую область, Республику Адыгею и в меньшей степени Ханты-Мансийский автономный округ, Ставропольский край и Удмуртскую Республику.

Большинство исследованных регионов используют третью стратегию объединения условий. В эти регионы входят Омская область, Красноярский край, Мурманская область, Московская область, Башкортостан, Воронежская область. Данную модель можно условно обозначить как *инклюзивную*. Для всестороннего развития важны не только создаваемые возможности для участия, но и сочетание этих возможностей с теми, которые в этом случае обеспечиваются электронной демократией. В указанных регионах развитие информации, предоставление электронных услуг, качество жизни и справедливое распределение объединяются в сложную конфигурацию условий.

Конечно, в этом исследовании был проанализирован только 2015 г. и изучены только самые развитые регионы с точки зрения степени открытости бюджетных данных и развития бюджета для граждан. Однако выбранный объект исследования был разработан для поиска более или менее стабильных отношений между реквизитами электронного участия граждан на основе открытых бюджетных

данных. Более развитые регионы показывают более чистые условия для сложного сочетания факторов и моделей перехода.

* * *

В представленной статье рассмотрены сложные конфигурации факторов, которые связаны с разработкой открытых бюджетных данных и бюджета для граждан в российских регионах. Уточнена основная гипотеза о непосредственном влиянии этих факторов на процесс формирования бюджетирования, основанного на участии. Выявлено, что каждый фактор имеет определенную конфигурационную связь с другими реквизитами изучаемых процессов. В чистом виде ни один из факторов не показал свою эффективность. На основе сложной конфигурации зависимостей был сделан вывод о том, что можно говорить о трех моделях формирования условий для открытого бюджета и бюджета для граждан: технократической, пассивной и инклюзивной. Эти выводы основаны на исследовании 22 наиболее развитых регионов с точки зрения уровня открытости бюджетов. Для анализа конфигурации зависимости использовался метод качественного сравнительного анализа (QCA). Для уточнения этих результатов и формирования новых концептуальных подходов потребуются дальнейшие исследования большего разнообразия условий и случаев.

Библиографический список

1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» 13 июня 2013 г. Режим доступа <http://kremlin.ru/acts/news/18332>
2. По расчётам Росстата. (2016). D-russia.ru. Режим доступа <http://d-russia.ru/rosstat-zafiksiroval-perevypolnenie-plana-dostichv-2016-g-50-dlya-pokazatelya-dolya-grazhdanispolzuyushhih-elektronnye-gosuslugi.html>
3. Минкомсвязь России представила рейтинг регионов по уровню развития информационного общества. (2016, 21 апреля). Минкомсвязь России. Режим доступа <http://minsvyaz.ru/ru/events/35027/>. Accessed 21 Apr 2017.
4. Рейтинг российских регионов по качеству жизни — 2015. (2016, 25 февраля). РИА Рейтинг. Режим доступа http://riarating.ru/regions_rankings/20160225/630011011.html
5. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных (2015). Режим доступа <https://www.nifi.ru/ru/rating/2015/rezultaty-rejtinga-2015.html>
6. Bovaird, T., Loffler, E. (2012). From Engagement to Co-Production: How Users and Communities Contribute to Public Services. In V. Pestoff, T. Brandsen, B. Verschuere (Eds). *New Public Governance, the Third Sector and Co-production* (pp. 35–60). New York, London.
7. Cabannes, Y. (2004). Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy. *Environ. Urban*, 16 (1), 27–31.
8. Ganuza, E., Frances, F. (2012). The Deliberative Turn in Participation: The Problem of Inclusion and Deliberative Opportunities in Participatory Budgeting. *Eur. Polit. Sci. Rev.*, 4 (2), 283–302.

9. Krenjova, J., Raudla, R. (2017). Policy Diffusion at the Local Level: Participatory Budgeting in Estonia. *Urban Aff. Rev.*, 3 (4), 1–29.
10. Ragin, C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley.
11. Ragin, C., Meyer, S., Drass, K. (1984). Assessing Discrimination: A Boolean Approach. *Am. Sociol. Rev.*, 49 (2), 221–234.
12. Rios, A.-M., Bastida, F., Benito, B. (2014). Budget Transparency and Legislative Budgetary Oversight: An International Approach. *Am. Rev. Pub. Adm.*, 46 (5), 546–568.
13. Rocker, A. (2014). *Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*. Basingstoke.
14. Souza, C. (2001). Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions. *Environ. Urban*, 13 (1), 159–184.

Статья поступила в редакцию 20.10.2017.

.....

THE BUDGET FOR CITIZENS: ANALYSIS OF THE RUSSIAN REGIONS USING THE QCA

Smorgunov L. V.

Smorgunov Leonid Vladimirovich, St. Petersburg State University, 199034, Russia,
St. Petersburg, Universitetskaja nab., 7/9. E-mail: l.smorgunov@spbu.ru

The work was written under the RFBR grant 18-011-00756 A “Studying civil participation in public governance in the conditions of forming a digital government”.

Citizens' participation in forming, monitoring and evaluating the effectiveness of the public budget has become the most important form of collaboration between citizens and the government. This form takes on special significance in the conditions of the digital government, when a platform is formed for the “co-production” of public budgets. Modern budgeting on the basis of collaboration transforms the designs of budget policy, responsibility systems, processes of revealing public values, etc. This paper analyzes the Russian case of an open budget for citizens in the context of various conditions: socioeconomic and informational, which create inclusive capacity of regions. This practice was introduced in 2013 at the federal and regional levels. Although the institutions of the “budget for citizens” are used to legitimize the regimes, they are also factors of mutual learning for collaboration. Transparency of budget data, participation of citizens in budgeting, initiative budgeting affect the Russian designs of inclusive budgeting in the regions. Based on various ratings of open budgeting and the study of the structure of opportunities for participation, a complex configuration of the conditions for the openness of the budget and participation in the budgeting of citizens is explained. Three models of the policy of electronic participation in budgeting are singled out. The main hypothesis of the study is that the higher the level of inclusive capacity of the region, the higher the openness of budget data and citizen participation in budgeting. To compare the 22 regions of Russia, the method of comparative qualitative analysis (QCA) was used.

Keywords: open budget, budget for citizens, requisites of open budget, inclusive capacities, Russian regions, method QCA.

References

1. Bovaird, T., Loffler, E. (2012). From Engagement to Co-Production: How Users and Communities Contribute to Public Services. In V. Pestoff, T. Brandsen, B. Verschuere (Eds). *New Public Governance, the Third Sector and Co-production* (pp. 35–60). New York, London.
2. Budgetnoe poslanie Prezidenta Rossiyskoy Federatsii “O budgetnoy politike v 2014–2016 godah” 13 iyunia 2013 [The Budget Address of the President of the Russian Federation “On the Budget Policy in 2013–2016”, June 13, 2013]. Retrieved from <http://kremlin.ru/acts/news/18332>
3. Cabannes, Y. (2004). Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy. *Environment and Urbanization*, 16 (1), 27–31.
4. Ganuza, E., Frances, F. (2012). The Deliberative Turn in Participation: The Problem of Inclusion and Deliberative Opportunities in Participatory Budgeting. *European Political Science Review*, 4 (2), 283–302.
5. Krenjova, J., Raudla, R. (2017). Policy Diffusion at the Local Level: Participatory Budgeting in Estonia. *Urban Affairs Review*, 3 (4), 1–29.
6. Minkomsvjaz’ Rossii predstavila rejting regionov po urovnju razvitiya informacionnogo obshchestva [The Ministry of Telecom and Mass Communications of the Russian Federation Has Presented the Rating of Regions on the Level of Development of Information Society]. (2016, April 21). Minkomsvjaz’ Rossii [Ministry of Telecom and Mass Communications of the Russian Federation]. Retrieved from <http://minsvyaz.ru/ru/events/35027/>
7. Po raschetam Rosstat [On the Accounts of the Rosstat]. (2016). D-russia.ru. Retrieved from <http://d-russia.ru/rosstat-zafiksiroval-perevypolnenie-plana-dostichv-2016-g-50-dlya-pokazatelya-dolya-grazhdanispolzuyushhih-elektronnye-gosuslugi.html>.
8. Ragin, C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley.
9. Ragin, C., Meyer, S., Drass, K. (1984). Assessing Discrimination: A Boolean Approach. *American Sociological Review*, 49 (2), 221–234.
10. Reiting rossiyskih regionov po kachestvu szizni — 2015 [The 2015 Rating of the Russian Regions on a Quality of Life]. Retrieved from http://riarating.ru/regions_rankings/20160225/630011011.html
11. Reiting sub’ektov Rossiyskoy Federatsii po urovniu otkrytosti budgetnyh dannykh (2015) [The 2015 Rating of the Russian Regions on the Levels of Openness of Budget Data]. Retrieved from <https://www.nifi.ru/ru/rating/2015/rezultaty-rejtinga-2015.html>
12. Rios, A.-M., Bastida, F., Benito, B. (2014). Budget Transparency and Legislative Budgetary Oversight: An International Approach. *American Review of Public Administration*, 46 (5), 546–568.
13. Roker, A. (2014). *Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*. Basingstoke.
14. Souza, C. (2001). Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions. *Environment and Urbanization*, 13 (1), 159–184.