

Инструменты фасилитации в инициативном бюджетировании

Сергиенко Наталия Сергеевна

Канд. экон. наук, зам. зав. каф. современной социальной политики
ORCID: 0000-0001-9042-8454, e-mail: nssergienko@mail.ru

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
125167, пр-т Ленинградский, 49/2, г. Москва, Россия

Аннотация

Рассмотрена роль фасилитации как современного инструмента развития инициативного бюджетирования в системе публичных финансов Российской Федерации. Проанализированы теоретико-методологические основы фасилитации, ее функции и механизмы воздействия на качество взаимодействия между органами власти, гражданами и общественными институтами. Фасилитация трактуется не только как методика ведения групповых обсуждений, но и как технология организации диалога и совместного принятия решений, способствующая повышению легитимности и результативности бюджетных процессов. Выделены основные функции фасилитации: коммуникативная, информационно-просветительская, проектно-консолидирующая и конфликтологическая. Раскрыты конкретные инструменты, применяемые в инициативном бюджетировании: мозговой штурм, SWOT-анализ, формат «мирового кафе», открытое пространство, методы приоритизации, фокус-группы и сценарное моделирование. Особое внимание уделено анализу зарубежного опыта на примере Португалии, Бразилии, Южной Кореи, где фасилитация стала неотъемлемым элементом государственной политики гражданского участия. Отмечено, что в Российской Федерации фасилитационные подходы, активно внедряемые с середины 2010-х гг., требуют дальнейшей институционализации и нормативного закрепления. Результаты исследования показывают, что фасилитация в инициативном бюджетировании способствует развитию гражданской активности, повышает эффективность использования бюджетных средств и укрепляет доверие к органам власти. Сделан вывод о том, что в условиях цифровой трансформации и перехода к модели «открытого государства» фасилитация становится ключевым механизмом формирования культуры участия и социального партнерства, обеспечивающим устойчивое развитие территорий и повышение качества публичного управления. Фасилитационные технологии обладают высоким потенциалом для интеграции в процессы стратегического и проектного управления на региональном уровне.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, фасилитация, публичные финансы, гражданское участие, партисипаторное управление, социальный диалог, общественные обсуждения, коммуникационные технологии, доверие, устойчивое развитие

Для цитирования: Сергиенко Н.С. Инструменты фасилитации в инициативном бюджетировании // Управление. 2026. Т. 14. № 1. С. 14–25. DOI: 10.26425/2309-3633-2026-14-1-14-25



Received: 13.10.2025

Revised: 15.12.2025

Accepted: 22.12.2025

Facilitation tools in proactive budgeting

Natalia S. Sergienko

Cand. Sci. (Econ.), Deputy Head of the Modern Social Policy Department
ORCID: 0000-0001-9042-8454, e-mail: nssergienko@mail.ru

Financial University Under the Government of the Russian Federation,
49/2, Leningradsky Avenue, Moscow 125167, Russia

Abstract

The role of facilitation as a modern tool for developing proactive budgeting in the Russian public finance system has been studied. The research analyzes the theoretical and methodological foundations of facilitation, its functions and mechanisms of impact on the quality of interaction among authorities, citizens and public institutions. Facilitation is interpreted not only as a method of conducting group discussions, but also as a technology for organizing dialogue and joint decision-making, which helps to increase the legitimacy and effectiveness of budgetary processes. The study highlights the main functions of facilitation such as communicative, information and educational, project-consolidating, and conflict-based. It also reveals specific tools used in proactive budgeting such as brainstorming, SWOT analysis, the “world cafe” format, open space, prioritization methods, focus groups, and scenario modeling. Special attention has been paid to the analysis of foreign experience in Portugal, Brazil, and South Korea, where facilitation has become an integral element of the state policy of civic participation. It has been noted that in Russia, facilitation approaches, which have been actively implemented since the mid-2010s, require further institutionalization and regulatory consolidation. The study results show that facilitation in proactive budgeting contributes to civic engagement development, increases the efficiency of using budget funds, and strengthens trust in government authorities. The author concludes that in the context of digital transformation and the transition to an “open state” model, facilitation is becoming a key mechanism for creating a culture of participation and social partnership that ensures sustainable spatial development and improves the quality of public administration. Facilitation technologies have a high potential for integration into strategic and project management processes at the regional level. Keywords: proactive budgeting, facilitation, public finance, civic engagement, participatory management, social dialogue, public discussions, communication technologies, trust, sustainable development

For citation: Sergienko N.S. (2026). Facilitation tools in proactive budgeting. *Upravlenie / Management (Russia)*, 14 (1), pp. 14–25. DOI: 10.26425/2309-3633-2026-14-1-14-25



Введение / Introduction

Современное развитие системы публичных финансов в Российской Федерации (далее – РФ, Россия) сопровождается расширением участия граждан в процессах планирования и распределения бюджетных средств [Балынин, 2016]. Одной из ключевых форм такого участия становится инициативное бюджетирование (далее – ИБ) – механизм, направленный на вовлечение населения в определение приоритетов расходования средств местных бюджетов, выработку и реализацию общественно значимых проектов. Этот подход отражает общие мировые тенденции в сфере партисипаторного управления и способствует укреплению доверия между обществом и властью [Вагин, Шаповалова, Гаврилова, 2019; Сергиенко, Сусякова, 2017].

За последние годы в России сложилась институциональная основа инициативного бюджетирования. Министерство финансов Российской Федерации (далее – Минфин России) реализует масштабный проект по развитию ИБ во всех субъектах федерации. Ключевые направления развития определены в таких документах, как Концепция развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации до 2030 г., где подчеркивается необходимость формирования у граждан компетенций участия и ответственности за результаты расходования бюджетных средств. Однако эффективность инициативного бюджетирования во многом определяется качеством коммуникации между гражданами, органами власти и экспертным сообществом. Здесь особое значение приобретают инструменты фасилитации, обеспечивающие организацию конструктивного взаимодействия, выработку согласованных решений и формирование атмосферы доверия в процессе общественного обсуждения.

Термин «фасилитация» (англ. facilitation – облегчение, содействие) обозначает деятельность по созданию условий для эффективного коллективного обсуждения и принятия решений. В контексте инициативного бюджетирования фасилитация выступает не просто как методика ведения дискуссий, но как институциональный инструмент участия, способствующий переходу от формальных процедур к реальному диалогу и совместному проектированию.

В российской практике ИБ фасилитационные методы применяются на различных этапах, от сбора инициатив до согласования окончательных решений о распределении средств. Особенно востребованы они при проведении общественных сессий, стратегических обсуждений, проектных семинаров, рейтинговых голосований. Фасилитаторы выступают посредниками между представителями власти и гражданами, помогая участникам формулировать проблемы, определять приоритеты и находить компромиссы.

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью повышения эффективности общественного участия в бюджетном процессе на фоне растущего запроса на прозрачность и справедливость распределения ресурсов. Несмотря на активное распространение практик инициативного бюджетирования, во многих регионах сохраняются трудности, связанные с низким уровнем вовлеченности населения, конфликтами интересов и недостаточной открытостью коммуникаций. Именно фасилитационные инструменты позволяют смягчить эти проблемы, формируя горизонтальные связи и обеспечивая осознанное участие граждан в принятии решений.

Исследование роли и инструментов фасилитации в инициативном бюджетировании имеет не только методологическое, но и прикладное значение. Оно способствует осмыслению механизмов диалога государства и общества, укреплению доверия к публичной политике и выработке рекомендаций по совершенствованию практик партисипаторного управления.

Цель настоящего исследования – рассмотреть теоретические основы фасилитации и раскрыть содержание ключевых инструментов, применяемых в отечественной и зарубежной практике инициативного бюджетирования, определить их роль в повышении эффективности участия граждан в бюджетном процессе.

Теоретико-методологические основы фасилитации / Theoretical and methodological foundations of facilitation

Понятие фасилитации в научной и управленческой литературе трактуется как совокупность методов и приемов, направленных на обеспечение продуктивного взаимодействия участников групповой деятельности. В самом широком смысле фасилитация представляет собой технологию организации коммуникаций, ориентированную на достижение консенсуса, вовлечение всех сторон в обсуждение и повышение эффективности коллективного принятия решений. Сегодня принципы фасилитации адаптированы в менеджменте, проектном управлении, образовании и публичной политике. В контексте государственного и муниципального управления фасилитация стала использоваться как инструмент управления участием, направленный на вовлечение граждан и экспертов в процессы стратегического планирования и обсуждения общественных решений [Фирова, Редькина, Соломонова, 2021].

С точки зрения методологии фасилитация относится к группе интерактивных управленческих технологий, объединяющих методы групповой динамики, делового моделирования и социального проектирования. Ее ключевая особенность заключается не в передаче

информации от модератора к участникам, а в создании условий, при которых группа самостоятельно вырабатывает решения, осознавая взаимную зависимость интересов.

Теоретической основой фасилитации является концепция совместного принятия решений (англ. *collaborative decision-making*), в которой акцент смещается с вертикальных административных взаимодействий на горизонтальные формы сотрудничества. В этой модели граждане рассматриваются не как объект управления, а как равноправные партнеры в процессе формирования общественных приоритетов. В отличие от модератора или ведущего фасилитатор не предлагает готовых ответов и не навязывает решений – он управляет процессом, а не содержанием дискуссии. Такой подход особенно значим в условиях партисипаторного управления, где результат должен быть следствием осознанного коллективного выбора. В табл. 1 представлены основные функциональные обязанности фасилитатора.

Современные исследования показывают, что фасилитационные практики становятся неотъемлемым элементом партисипаторного бюджета и в целом – системы «умного» управления (англ. *smart governance*). Их внедрение повышает качество обратной связи, улучшает восприятие гражданами принимаемых решений и способствует развитию социальной ответственности [Кириллова, Мусинова, 2022; Курячая, 2022].

В отечественной литературе фасилитация рассматривается также как инструмент государственного взаимодействия с обществом [Чумиков, 2023]. Исследования Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации (далее – НИФИ) подтверждают, что использование фасилитационных методов в проектах ИБ повышает результативность общественных

слушаний и снижает уровень конфликтности при распределении ресурсов [Вагин, Шаповалова, Гаврилова, 2019]. Представляется, что в системе публичных финансов фасилитация выполняет двойную функцию: информационно-просветительскую, состоящую в обеспечении понимания гражданами логики бюджетного процесса, ограниченности ресурсов и необходимости приоритизации расходов, и институционально-коммуникативную, способствующую формированию доверия между органами власти и сообществом, повышению легитимности управленческих решений [Мусинова, Сергиенко, 2020]. Следовательно, фасилитация представляет собой не просто метод организации общественных обсуждений, а механизм социальной координации, основанный на принципах доверия, открытости и участия. Она формирует институциональную культуру диалога, что делает ее ключевым элементом устойчивого развития практик инициативного бюджетирования.

Фасилитация в инициативном бюджетировании: функции и инструменты / Facilitation in participatory budgeting: functions and tools

Фасилитация в инициативном бюджетировании представляет собой систему приемов, обеспечивающих эффективное взаимодействие участников процесса – граждан, представителей органов власти, экспертов, некоммерческих организаций и местных сообществ. Ее ключевая задача – сделать процесс обсуждения бюджетных инициатив не формальным, а содержательным и включающим, где каждая позиция получает возможность быть услышанной и осмысленно учтенной в принятии решений. Содержание функций фасилитации в рамках инициативного бюджетирования представлено в табл. 2.

Таблица 1

Функции фасилитатора в инициативном бюджетировании

Table 1. Key functions of a facilitator in participatory budgeting

Функция	Содержание
Организационная	Обеспечивает структуру и временные рамки обсуждения, формирует последовательность этапов
Коммуникативная	Способствует открытому диалогу, поддерживает баланс мнений и участие всех участников
Аналитическая	Помогает систематизировать информацию, выделить ключевые проблемы и направления решения
Медиативная	Предотвращает или сглаживает конфликты интересов, переводя спор в конструктивное русло
Просветительская (образовательно-информационная)	Обеспечивает понимание участниками сути бюджетного процесса, ограничений ресурсов и логики принятия решений, помогает повысить финансовую грамотность и осознание социальной значимости инициативного бюджетирования
Координационная	Согласовывает действия участников, обеспечивает взаимодействие между группами (власть – граждане – эксперты), помогает удерживать фокус на общей цели, минимизируя риски дублирования и разобщенности в обсуждении

Составлено автором по материалам исследования / Compiled by the author on the materials of the study

Функции фасилитации в рамках инициативного бюджетирования

Table 2. Facilitation functions within the framework of initiative budgeting

Функция	Содержание
Коммуникативная	Обеспечивает равные условия для всех участников обсуждения. Благодаря специально выстроенным форматам коммуникации (групповые обсуждения, круги мнений, открытые форумы) происходит выравнивание информационного поля и снижение барьеров между гражданами и чиновниками, что повышает доверие к процессу и восприятие его справедливости
Информационно-просветительская	Помогает участникам осознать реальные ограничения бюджета, структуру расходов и возможные эффекты от реализации проектов. Обсуждение приобретает рациональную основу, а решения – аргументированный характер
Проектно-консолидирующая	Способствует консолидации различных точек зрения, формированию согласованных приоритетов и переходу от идей к практическим действиям, что особенно важно при выборе проектов, финансируемых за счет ограниченного бюджета
Конфликтологическая	Направлена на предупреждение и разрешение конфликтов, возникающих из-за различий в интересах территориальных групп, за счет структурированной коммуникации споры переводятся в конструктивную плоскость, а стороны находят взаимоприемлемые решения
Мотивационно-социальная	Усиливает мотивацию граждан участвовать в бюджетном процессе, создавая ощущение сопричастности к изменениям

Составлено автором по материалам исследования / *Compiled by the author on the materials of the study*

Далее рассмотрим основные инструменты фасилитации, которые в ИБ могут быть классифицированы по этапам цикла: выявление инициатив, обсуждение и приоритизация, согласование и реализация проектов. Такой подход позволяет выделить следующие возможности применения в ИБ технологий, относящихся к фасилитации.

1. Мозговой штурм (англ. brainstorming) используется на стартовых стадиях сбора инициатив. Группа граждан под руководством фасилитатора генерирует идеи по улучшению городской среды, инфраструктуры, экологии, культурных объектов и т.д. Важнейшее правило – отсутствие критики на этапе генерации и фиксация всех предложений. Данный инструмент эффективен в муниципалитетах, где практики участия только формируются.

2. SWOT-анализ сообщества выполняется в целях группового анализа сильных и слабых сторон территории, возможностей и угроз, позволяя участникам самостоятельно оценить потенциал проекта и сформулировать приоритеты. В ИБ SWOT-анализ способствует выработке реалистичных инициатив, соответствующих реальным ресурсам региона.

3. «Мировое кафе» (англ. World Café) как интерактивный формат обсуждений, предполагающий свободное перемещение участников между «столами» по различным темам, позволяет объединить индивидуальные взгляды в коллективное понимание проблем и возможных решений. Применяется при разработке муниципальных программ или выборов направлений расходов в малых городах и сельских поселениях.

4. Метод открытого пространства (англ. open space technology, OST) используется при проведении стратегических сессий и крупных форумов, когда необходимо вовлечь значительное количество участников. Принцип открытого пространства основан на самоорганизации: участники сами формируют повестку, выбирают темы и создают мини-группы. В рамках ИБ этот метод способствует выявлению инициатив, имеющих наибольшую общественную поддержку.

5. Метод приоритизации (англ. dot-voting, multi-voting) позволяет определить наиболее востребованные проекты. Каждый участник получает ограниченное количество голосов (фишек, маркеров, точек), которые распределяет между предложенными инициативами. Преимущество метода – простота и наглядность результатов, что делает его удобным инструментом для общественных обсуждений.

6. Карты стейкхолдеров (англ. stakeholder mapping) позволяют выявить ключевых участников инициативного проекта, оценить их влияние, интересы и ресурсы. В контексте ИБ этот инструмент помогает определить какие социальные группы будут вовлечены в реализацию и контроль проекта и выстроить эффективные коммуникации между ними.

7. Фокус-группы и фасилитированные общественные слушания в отличие от традиционных слушаний предполагают участие независимого фасилитатора, который направляет процесс, следит за соблюдением регламента и фиксирует конструктивные предложения. Результатом становится не декларация мнений, а набор конкретных решений и рекомендаций.

8. Сценарное моделирование и ролевая симуляция применяются на продвинутых стадиях, когда участники могут оценить последствия своих решений в условиях ограниченного бюджета. Например, гражданам предлагается распределить условные 100 бюджетных ед. по направлениям — социальная поддержка, инфраструктура, образование и т.д. — и увидеть последствия выбора. Этот инструмент развивает системное мышление и понимание взаимосвязи расходов и результатов.

Использование фасилитации в инициативном бюджетировании способствует формированию культуры участия и взаимной ответственности, повышению качества предложений, выносимых на конкурсный отбор, снижению административных и социальных рисков при реализации проектов, укреплению партнерства между гражданами, властью и местным бизнесом.

По данным Минфина России, в 2024 г. около 70 % регионов использовали элементы фасилитации (в частности, общественные слушания и стратегические сессии) при обсуждении проектов инициативного бюджетирования¹. Опыт Пермского края, Республики Татарстан и Новгородской области показал, что именно фасилитация обеспечивает не только рост числа поданных заявок, но и повышение их качества и соответствия приоритетам местных сообществ.

Зарубежный и отечественный опыт применения фасилитации в инициативном бюджетировании / Foreign and domestic experience of using facilitation in initiative budgeting

Зарубежные практики инициативного (партиципаторного) бюджетирования демонстрируют, что фасилитация является неотъемлемой частью процессов общественного участия, обеспечивая диалог между властью и гражданами. В странах с устойчивыми традициями гражданского участия фасилитационные методы институционализированы — они встроены в регламенты проведения публичных обсуждений и закреплены в муниципальных нормативных актах.

Так, в Португалии, которая считается пионером европейского партиципаторного бюджета, первый опыт был реализован в 2002 г. в муниципалитете Коимбра, а с 2017 г. в стране действует национальная программа партиципаторного бюджетирования, охватывающая

все регионы [Falanga, Luchmann, 2019]. На всех этапах, от выдвижения идей до онлайн-голосования, применяются фасилитационные механизмы: публичные World Café-сессии для генерации предложений, модерация экспертных обсуждений с привлечением фасилитаторов, сертифицированных Министерством планирования, метод consensus mapping, используемый для оценки общественной значимости инициатив².

В Бразилии, в Порту-Алегри, в 1989 г. был впервые внедрен партиципаторный бюджет, также активно используются фасилитационные инструменты [Phalanx, Luchmann, 2019]. Основу составляет методика делиберативных ассамблей — серии фасилитированных собраний граждан, проводимых в микрорайонах. Каждое собрание модерировается нейтральным фасилитатором, задача которого — выстроить дискуссию и зафиксировать общие решения. Этот подход стал прототипом для многих стран Латинской Америки, где фасилитация рассматривается как инструмент «демократии участия».

В Южной Корее фасилитационные технологии были интегрированы в систему «умного» управления (англ. smart governance). В Сеуле с 2013 г. функционирует Комитет по партиципаторному бюджетированию (англ. Seoul Participatory Budgeting Committee), где фасилитаторы (представители гражданских советов) организуют общественные обсуждения через формат открытого пространства, платформенные опросы и смешанные формы голосования [Noh, Xue, 2022]. Этот подход позволил объединить онлайн и офлайн-участие, обеспечив более широкий охват населения. Согласно данным Правительства Сеула (англ. Seoul Metropolitan Government), уровень удовлетворенности граждан процессом участия напрямую связывается с качеством фасилитации³.

Особая практика применения фасилитационных технологий разработана в Финляндии, которая традиционно относится к странам с высоким уровнем доверия к институтам власти и активным участием граждан в принятии решений, при этом общественное участие рассматривается не как дополнение к управлению, а как его органичная часть. В 2018 г. в крупнейших городах страны — Хельсинки, Тампере, Турку, Оулу и Лаhti — были запущены пилотные программы партиципаторного бюджетирования (англ. participatory budgeting), объединенные в национальную инициативу

² OECD (2023). Civic Space Review of Portugal: Towards People-Centred, Rights-Based Public Services, OECD Public Governance Reviews. Режим доступа: https://www.oecd.org/en/publications/civic-space-review-of-portugal_8241c5e3-en.html (дата обращения: 12.10.2025).

³ Достижения системы участия граждан в формировании бюджета (PBS) в Сеуле. Режим доступа: <https://world.seoul.go.kr/city-hall/budget/participatory-budget-system> (дата обращения: 12.10.2025).

¹ Министерство финансов Российской Федерации. Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Режим доступа: https://www.nifi.ru/images/FILES/IB/2025/Doklad_o_luchshikh_praktikakh-2025.pdf?ysclid=mj1sm854tu941942463 (дата обращения: 10.10.2025).

«Бюджет участия». Так, Тампере стал одним из лидеров в развитии фасилитационных практик в рамках этой инициативы. Его модель получила международное признание и стала примером эффективного совмещения цифровых платформ и фасилитированных общественных сессий. Главная цель программы — сделать процесс распределения бюджетных средств максимально открытым и понятным для жителей, а также укрепить диалог между гражданами и муниципальной администрацией. В среднем ежегодно на инициативы граждан в Тампере выделяется 1,8–2 млн евро, и более 50 % населения города хотя бы раз участвовали в процедурах выдвижения или обсуждения проектов [Townsend, 2022].

Процесс партисипаторного бюджетирования в Тампере состоит из пяти фаз, каждая из которых включает фасилитационные элементы.

1. Выдвижение идей. Жители подают идеи на платформе *Participate.tampere.fi* или на очных встречах, проводимых в библиотеках, школах и общественных центрах. Эти встречи проходят в фасилитированном формате: малые группы по 8–12 чел. работают под руководством обученного фасилитатора. Используются методы *World Café* и *Brainstorming Wall*. Участники обсуждают городские проблемы, записывают идеи на карточках, прикрепляют их на «стены решений» и голосуют за приоритетные предложения.

2. Консолидация. Команды фасилитаторов и муниципальные координаторы объединяют дублирующиеся предложения, анализируют реализуемость и проводят SWOT-сессии с гражданами. На этом этапе фасилитаторы выступают посредниками между экспертами (инженерами, архитекторами, экологами) и жителями, помогая «перевести» профессиональный язык в понятные формулировки.

3. Проектирование. Отобранные инициативы дорабатываются в рамках проектных семинаров. Каждый проект обсуждается в смешанных группах (представители администрации, общественных организаций и активные граждане). Фасилитаторы используют методы *Open Space* и *Priority Matrix* для согласования ключевых параметров (стоимость, сроки, социальный эффект). На этом этапе идет формирование совместной ответственности и устранение возможных противоречий.

4. Голосование. Готовится тщательно, поскольку перед онлайн-голосованием проходят фасилитированные встречи-презентации, на которых авторы представляют свои проекты. Фасилитаторы следят за соблюдением равных условий для всех инициатив, контролируют тайминг и обеспечивают атмосферу уважительного обсуждения. Применяются приемы «парного оппонирования» — участники задают вопро-

сы друг другу, а не представителям администрации.

5. Реализация и получение обратной связи. Данный этап осуществляется после утверждения победивших проектов, когда фасилитаторы продолжают работу в формате мониторинговых встреч. Они организуют общественные контрольные сессии, где граждане получают отчеты о ходе реализации и могут предложить корректировки, что, в свою очередь, создает систему непрерывного диалога, а не одноразового участия.

Фасилитация в Тампере основывается на трех ключевых принципах, которые делают участие граждан действительно равноправным, — это принцип нейтральности фасилитатора, принцип инклюзивности и языкового разнообразия, а также принцип обучения и профессионализации фасилитаторов. Действительно, каждый фасилитатор обязан придерживаться принципа невмешательства в содержание дискуссии. Его задача — управлять процессом, а не результатом. Такой подход предотвращает политизацию обсуждений и усиливает доверие к процедуре.

При этом в Тампере активно применяются мультикультурные фасилитационные практики. Встречи часто проходят на двух языках — финском и английском, — при необходимости привлекаются переводчики. Особое внимание уделяется участию мигрантов, молодежи и пожилых людей. В 2019 г. городская администрация совместно с Университетом Тампере запустила программу «Фасилитация для гражданского участия» (англ. *Facilitation for Civic Engagement*), в рамках которой подготовлено более 150 фасилитаторов⁴. Программа включает модули по конфликтологии, визуализации решений, групповому динамическому анализу и цифровым инструментам фасилитации.

Фасилитаторы в Тампере работали в тесном сотрудничестве с представителями администрации, однако сохраняли нейтральный статус, что обеспечивало доверие со стороны жителей. Они выступали не как эксперты или представители власти, а как посредники, создающие безопасную и открытую коммуникационную среду. Кроме профессиональных фасилитаторов, в проекте участвовали и гражданские посредники — активисты и представители общественных организаций, прошедшие краткое обучение основам фасилитации и модерации дискуссий. Это способствовало развитию локального лидерства и усилению горизонтальных связей в городских сообществах. Данный подход свидетельствует о том, что фасилитация рассматривается как самостоятель-

⁴ Civic Engagement Facilitators Handbook: A Guide for Citizen Participation in County Affairs. Режим доступа: https://www.greenafricafoundation.org/media/ahadi/4-civic-engagement-facilitators-handbook-a-guide-for-citizen-participation-in-county-affairs.pdf?utm_source= (дата обращения: 12.10.2025).

ная профессия в муниципальной системе. Каждый фасилитатор имеет свой код этики, подписывает декларацию беспристрастности и получает вознаграждение от города.

Отметим и тот факт, что фасилитация применялась не только как коммуникативная технология, но и как метод проектного мышления. Участникам предлагалось анализировать социальный эффект проектов, оценивать их влияние на качество городской среды и потенциальную устойчивость результатов.

Международный опыт показывает: фасилитация — не просто технический инструмент, а элемент институциональной культуры участия. Она обеспечивает горизонтальное взаимодействие, прозрачность процесса и укрепляет доверие к публичным институтам.

Российская практика: формирование институциональных основ фасилитации / Russian practice: forming institutional foundations of facilitation

В России фасилитационные подходы начали применяться в ИБ с середины 2010-х гг. Поворотным моментом стали включение ИБ в систему государственной финансовой политики и поддержки проекта Минфина России «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации» (с 2016 г.), разработка Концепции развития и регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации⁵. В рамках этого проекта разработан проект Стратегии развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации на 2023–2030 гг.⁶

В отечественной практике можно выделить несколько моделей фасилитации:

- региональные фасилитационные центры — в Пермском крае, Томской и Новгородской областях действуют центры развития инициативного бюджетирования, где специалисты проходят обучение по программам фасилитации общественных обсуждений (эти центры организуют стратегические сессии, воркшопы и консультации с населением);
- фасилитированные общественные слушания и проектные семинары — в Новгородской области используется методика «общественного конструктора»: группы граждан разрабатывают инициативы в формате фасилитированных обсуждений, после чего предложения ранжируются по приоритетам;

⁵ Концепция развития и регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации. Режим доступа: <https://clck.ru/3QujXb> (дата обращения: 13.10.2025).

⁶ НИФИ Минфина России. Проект Стратегии развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации на 2023–2030 гг. Режим доступа: https://www.nifi.ru/images/FILES/IB/2023/strategyIB_2030.pdf (дата обращения: 13.10.2025).

- игровые и сценарные форматы фасилитации — в отдельных муниципалитетах применяются деловые игры («Социальный выбор», «Бюджет твоего района»), позволяющие гражданам смоделировать процесс распределения бюджета (фасилитаторы направляют обсуждение и фиксируют коллективные решения);

- онлайн-фасилитация — с 2020 г. активно внедряются цифровые платформы для обсуждения проектов ИБ, включая региональные порталы обратной связи (здесь фасилитаторы выполняют функцию цифровых модераторов, обеспечивая корректность коммуникации и прозрачность результатов) [Бойцов, Дорофеев, 2023; Вагин, Шатохин, Петрова, 2024; Сергиенко, 2025].

Проблемы и тенденции развития / Challenges and development trends

Несмотря на положительную динамику, российская система фасилитации в ИБ сталкивается с рядом вызовов, к которым можно отнести нехватку подготовленных фасилитаторов (особенно в малых муниципалитетах), ограниченность ресурсов на проведение общественных обсуждений, низкий уровень цифровой грамотности и участия населения в сельских территориях, недостаточную институционализацию роли фасилитатора (отсутствие четких нормативных закреплений) [Вагин, Шугрина, 2021; Цуркан, 2017].

В то же время наметились позитивные тенденции: развитие методических рекомендаций Минфина России и НИФИ, создание сетей фасилитаторов, внедрение практик горизонтального обмена опытом между регионами. Постепенно формируется национальная школа фасилитации, основанная на принципах открытого управления и гражданской вовлеченности [Векерле, Соколов, 2022; Гальнис, 2022].

Отечественный опыт, хотя и находится в стадии институционального становления, демонстрирует поступательное движение от формальных общественных процедур к реальному взаимодействию и совместному проектированию бюджетных решений. Применение фасилитации позволяет трансформировать инициативное бюджетирование из административного инструмента в механизм укрепления социальной солидарности и доверия к институтам власти.

Фасилитация в инициативном бюджетировании является не только методическим инструментом коммуникации, но и важным механизмом институционализации гражданского участия в системе государственного и муниципального управления. Она способствует формированию новой модели взаимодействия власти и общества, в которой решения принимаются на основе согласования интересов, а не административного доминирования.

Представляется необходимым рассмотреть в рамках исследования фасилитацию как механизм формирования культуры участия. Одной из ключевых проблем современного государственного управления остается низкая вовлеченность граждан в процессы принятия решений. Традиционные формы общественного участия – слушания, собрания, опросы – часто носят формальный характер, не обеспечивая реальной обратной связи. В таких условиях фасилитация выполняет просветительскую и социально-коммуникативную функцию: повышает осведомленность населения о бюджетном процессе, формирует чувство сопричастности к управлению территорией, развивает навыки конструктивного диалога и критического мышления.

По мере расширения практик ИБ в российских регионах фасилитация становится инструментом воспроизводства социальной энергии участия, создавая устойчивое сообщество активных граждан. Постепенно возникает новая форма коллективной ответственности – граждане не только требуют от власти прозрачности, но и берут на себя часть функций по контролю и оценке эффективности бюджетных решений.

Следует провести оценку влияния фасилитации на качество публичных решений. Фасилитация улучшает качество управленческих решений, обеспечивая их содержательную обоснованность и легитимность. С точки зрения теории публичных финансов прозрачность и инклюзивность бюджетных процессов повышают эффективность использования ресурсов и снижают трансакционные издержки взаимодействия между государством и обществом. В практике ИБ фасилитаторы выполняют роль медиаторов, превращая процесс распределения средств в коллективное проектирование. Это особенно значимо в условиях ограниченности бюджетных ресурсов: через фасилитированные обсуждения участники осознают необходимость приоритизации, что повышает реализм принимаемых решений и снижает риск конфликтов.

Отметим, что фасилитация способствует внедрению принципов результативного и ориентированного на эффект управления (англ. performance-based governance). Обсуждения проектов под фасилитационным сопровождением приводят к более четкой формулировке целей, индикаторов и ожидаемых результатов. Социальная ценность фасилитации проявляется в нескольких измерениях (табл. 3).

Таблица 3

Социально-ценностные характеристики инициативного бюджетирования на основе фасилитации

Table 3. Socio-value characteristics of initiative budgeting based on facilitation

Характеристика	Содержание
Повышение доверия к власти	Участие в фасилитированных процессах укрепляет восприятие прозрачности и справедливости решений
Развитие общественного контроля	Граждане, вовлеченные в процесс принятия решений, чаще участвуют в последующем мониторинге реализации проектов, что снижает вероятность нецелевого расходования средств и повышает эффективность бюджетного цикла
Укрепление социальной сплоченности	Фасилитация создает пространство диалога между представителями разных социальных групп – молодежью, пенсионерами, предпринимателями, общественными организациями. Такой формат взаимодействия способствует формированию локальной идентичности и развитию горизонтальных связей
Формирование гражданской ответственности	Вовлеченность граждан в процесс принятия решений формирует осознание личной ответственности за результаты реализации проектов и общее состояние социальной среды. Это способствует укреплению институтов гражданского общества
Развитие культуры участия	Системное использование фасилитации способствует переходу от формального к осознанному участию граждан в публичных процессах, развивает навыки коллективного обсуждения, критического мышления и принятия решений на основе аргументов
Повышение социальной компетентности населения	Через фасилитированные сессии участники приобретают базовые знания о структуре бюджетов, приоритетах расходов и механизмах контроля, что повышает уровень финансовой и управленческой грамотности общества
Инклюзивность и равный доступ к участию	Фасилитационные технологии создают условия для включения в процесс обсуждения различных групп населения, в том числе маломобильных, социально уязвимых и жителей сельских территорий, обеспечивая равенство голосов

Характеристика	Содержание
Прозрачность и подотчетность управления	Благодаря фасилитированным форматам обсуждения и фиксации решений обеспечивается открытость данных, что повышает подотчетность органов власти и снижает вероятность коррупционных рисков
Укрепление партнерства власти и общества	Фасилитация формирует механизм горизонтального взаимодействия между властью, бизнесом и обществом, основанный на взаимном доверии, обмене информацией и совместной ответственности за развитие территории

Составлено автором по материалам исследования / *Compiled by the author on the materials of the study*

Представленные характеристики отражают трансформацию инициативного бюджетирования из инструмента распределения бюджетных средств в более сложную социальную систему, основанную на принципах доверия, взаимной ответственности и горизонтального взаимодействия. Фасилитация становится ядром этой системы, обеспечивая коммуникационное и ценностное единство участников независимо от их социального статуса, профессиональной принадлежности или уровня административных полномочий.

Формирование культуры участия и гражданской ответственности способствует устойчивому развитию территорий, поскольку граждане начинают воспринимать результаты общественных решений как собственные достижения, а не как внешние действия органов власти. Таким образом, фасилитация выступает не только технологией коммуникации, но и механизмом социальной интеграции, способствующим укреплению общественного капитала и развитию новых форм солидарности.

В долгосрочной перспективе фасилитационные практики формируют новую социально-ценностную модель публичного управления, где приоритет отдается диалогу, взаимному доверию и коллективной ответственности за качество жизни. Это соответствует принципам концепции «открытого государства» и Целям устойчивого развития, а также усиливает эффективность использования бюджетных ресурсов за счет повышения прозрачности и вовлеченности граждан. Именно на стыке фасилитации, ИБ и гражданского участия формируется современная модель «умного» управления, ориентированная на сотрудничество, соучастие и соуправление, что открывает новые перспективы для модернизации системы публичных финансов в России.

Заключение / Conclusion

В долгосрочной перспективе фасилитация способствует переходу от бюрократической модели управления к партнерской, где власть и общество совместно определяют стратегические приоритеты развития. Это соответствует принципам «открытого правительства» и стратегическим целям цифровой трансформации государственного сектора.

Фасилитационные методы позволяют интегрировать данные обратной связи от граждан в процессы бюджетного планирования, повышая адаптивность финансовых решений к меняющимся социально-экономическим условиям. Таким образом, фасилитация становится инструментом устойчивого управления публичными ресурсами, ориентированного на долгосрочный общественный эффект.

При этом фасилитация как инструмент инициативного бюджетирования занимает особое место в современной системе публичных финансов. Она не сводится к технике группового взаимодействия, а представляет собой комплекс управленческих и социальных технологий, направленных на развитие доверия, совместной ответственности и партнерства между государством и обществом.

В ходе исследования установлено, что фасилитация выполняет ряд ключевых функций: коммуникативную, просветительскую, проектно-консолидирующую и конфликтологическую. Она способствует превращению инициативного бюджетирования из формальной процедуры общественных слушаний в реальный механизм участия, обеспечивая осознанность решений и их общественную легитимность.

Зарубежный опыт показывает, что фасилитация эффективно действует там, где она институционально закреплена и сопровождается подготовкой профессиональных фасилитаторов. В России данный процесс находится в стадии становления: созданы региональные центры компетенций, внедряются фасилитированные слушания и проектные сессии, развиваются образовательные программы. Однако остаются проблемы, такие как недостаток кадров, слабая нормативная фиксация роли фасилитатора, ограниченность ресурсов в муниципалитетах.

Развитие фасилитационных практик в инициативном бюджетировании должно опираться на три взаимосвязанных направления:

- институционализация фасилитации в нормативно-правовой и методической базе инициативного бюджетирования;
- подготовка кадров для формирования корпуса сертифицированных фасилитаторов, способных работать в общественных пространствах и цифровой среде;

• расширение цифровых фасилитационных платформ, обеспечивающих прозрачность и доступность участия для всех категорий граждан.

В долгосрочной перспективе фасилитация становится частью стратегической трансформации публичных финансов. Она усиливает результативность управления, способствует рациональному распределению

бюджетных средств, развивает гражданскую активность и формирует социальный капитал. В этом заключается ее ключевая роль — создание устойчивого механизма соуправления, в котором граждане выступают не наблюдателями, а полноценными участниками процесса принятия решений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Балынин, И. В. Участие гражданского общества в реализации социальных функций государства как фактор повышения качества управления расходами бюджета / И. В. Балынин // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. — 2016. — № 22(406). — С. 20–31. — EDN WZVBYV.

Бойцов, П. А., Дорофеев, М. Л. Перспективы развития инициативного бюджетирования в условиях мобилизационной экономики / П. А. Бойцов, М. Л. Дорофеев // Вестник университета. — 2023. — № 6. — С. 97–105. — DOI 10.26425/1816-4277-2023-6-97-105. — EDN ZSEKXD.

Вагин, В. В., Шаповалова, Н. А., Гаврилова, Н. В. Мониторинг развития инициативного бюджетирования: методика и практика организации / В. В. Вагин, Н. А. Шаповалова, Н. В. Гаврилова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2019. — № 2(48). — С. 51–64. — DOI 10.31107/2075-1990-2019-2-51-64. — EDN SRGFEJ.

Вагин, В. В., Шатохин, Д. А., Петрова, И. В. Цифровые решения в инициативном бюджетировании: состояние, тренды и барьеры / В. В. Вагин, Д. А. Шатохин, И. В. Петрова // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. — 2024. — № 3(147). — С. 63–68. — EDN SSLCIA.

Вагин, В. В., Шугрина, Е. С. Роль инициативного бюджетирования в формировании экосистемы гражданского участия в государственном и муниципальном управлении / В. В. Вагин, Е. С. Шугрина // Финансовый журнал. — 2021. — Т. 13, № 2. — С. 9–24. — DOI 10.31107/2075-1990-2021-2-9-24. — EDN MUZKZI.

Векерле, К., Соколов, И. Перспективы и условия востребованности инициативного бюджетирования в России / К. Векерле, И. Соколов // Экономическая политика. — 2022. — Т. 17, № 2. — С. 34–61. — DOI 10.18288/1994-5124-2022-2-34-61. — EDN QVZMBQ.

Галынис, К. И. Развитие теории инициативного бюджетирования / К. И. Галынис // Инновации и инвестиции. — 2022. — № 10. — С. 35–38. — EDN AHGSJK.

Кириллова, А. Н., Мусинова, Н. Н. Реализация инициативных проектов как фактор повышения потенциала территорий муниципального образования / А. Н. Кириллова, Н. Н. Мусинова // Вестник университета. — 2022. — № 9. — С. 20–27. — DOI 10.26425/1816-4277-2022-9-20-27. — EDN CXZLVD.

Курычая, М. М. Инициативное бюджетирование: синергия потенциалов гражданского общества и местного сообщества / М. М. Курычая // Право и государство: теория и практика. — 2022. — № 8(212). — С. 57–59. — DOI 10.47643/1815-1337_2022_8_57. — EDN LJWYPY.

Мусинова, Н. Н., Сергиенко, Н. С. К вопросу о финансовом обеспечении инициативного бюджетирования /

REFERENCES

Balynin, I. V. (2016). The participation of civil society in the implementation of social functions of the state as a factor in improving the quality of budget expenditure management. *Accounting in Budgetary and Non-Profit Organizations*, 22(406), 20–31. (In Russian).

Boytsov, P. A., Dorofeev, M. L. (2023). Prospects for development of initiative budgeting in mobilization economy. *Vestnik universiteta*, 6, 97–105. (In Russian). <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2023-6-97-105>

Chumikov, A. N. (2023). *Negotiations – facilitation – mediation*. Moscow: Propekt. (In Russian).

Falanga, R., Luchmann, L. H. H., Nicoletti, A., & Domingos, H. C. (2020). Participatory budgets in Canoas (Brazil) and Cascais (Portugal). A comparative analysis of the drivers of success. *Journal of Civil Society*, 16(3), 273–293. <https://doi.org/10.1080/017448689.2020.1788246>

Firova, I. P., Redkina, T. M., & Solomonova, V. N. (2021). *Communications in the sphere of state and municipal management*. St. Petersburg: RGGMU. (In Russian).

Galynis, K. I. (2022). Development of the initiative budgeting theory. *Innovation and Investment*, 10, 35–38. (In Russian).

Kirillova, A. N., Musinova, N. N. (2022). Implementation of initiative projects as a factor in increasing the potential of municipal territories. *Vestnik universiteta*, 9, 20–27. (In Russian). <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2022-9-20-27>

Kuryachaya, M. M. (2022). Proactive budgeting: Synergy of the potentials of civil society and the local community. *Law and the State: Theory and Practice*, 8(212), 57–59. https://doi.org/10.47643/1815-1337_2022_8_57 (In Russian).

Musinova, N. N., Sergienko, N. S. (2020). On the issue of financial support for initiative budgeting. *Economics and Entrepreneurship*, 7(120), 1295–1299. <https://doi.org/10.34925/EIP.2020.120.7.268> (In Russian).

Noh, W., Xue, L. (2022). How a participatory process with inclusive structural design allocates resources toward poor neighborhoods: The case of participatory budgeting in Seoul, South Korea. *International Review of Administrative Sciences*, 88(3), 663–681. <https://doi.org/10.1177/0020852320943668>

Radzik-Maruszak, K. (2016). The Tampere model: An example of implementation of the New Public Governance idea. *Studia Regionalne i Lokalne*, 64(2), 110–131.

Sergienko, N. S. (2025). Proactive budgeting: choosing a development vector in the context of digitalization. *Vestnik universiteta*, 5, 190–199. (In Russian). <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2025-5-190-199>

Sergienko, N. S., Suslyakova, O. N. (2017). Forms of initiative budgeting in Russia. In: *Patterns and trends in the formation of the system of financial and credit relations*. Ufa: Aeterna. (In Russian).

- Н. Н. Мусинова, Н. С. Сергиенко // Экономика и предпринимательство. – 2020. – № 7(120). – С. 1295–1299. – DOI 10.34925/EIP.2020.120.7.268. – EDN SVGOSA.
- Сергиенко, Н. С. Инициативное бюджетирование: выбор вектора развития в условиях цифровизации / Н. С. Сергиенко // Вестник университета. – 2025. – № 5. – С. 190–199. – DOI 10.26425/1816-4277-2025-5-190-199. – EDN ECDWNJ.
- Сергиенко, Н. Сусякова, О. Н. Формы инициативного бюджетирования в России / Н. С. Сергиенко, О. Н. Сусякова // Закономерности и тенденции формирования системы финансово-кредитных отношений. Уфа: Аэтерна, 2017. – С. 145–160. – EDN ХНННУЗ.
- Фирова, И. П., Редькина, Т. М., Соломонова, В. Н. Коммуникации в сфере государственного и муниципального управления. Направление подготовки 38.03.04 – Государственное и муниципальное управление. СПб: Российский государственный гидрометеорологический университет, 2021. – 190 с. – EDN NQKKHJ.
- Цуркан, М. В. Анализ региональных практик инициативного бюджетирования / М. В. Цуркан // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2017. – № 3(37). – С. 119–132. – EDN YSMACX.
- Чумиков, А. Н. Переговоры – фасилитация – медиация. М.: Проспект, 2023. – 192 с. – EDN BVVSGU.
- Falanga, R., Luchmann, L. H. H., Nicoletti, A., Domingos, H. C. (2020). Participatory budgets in Canoas (Brazil) and Cascais (Portugal). A comparative analysis of the drivers of success / R. Falanga, L. H. H. Luchmann, A. Nicoletti, H. C. Domingos // Journal of Civil Society. – 2020. – Vol. 16, No. 3. – Pp. 273–293. DOI 10.10 80/17448689.2020.1788246.
- Noh, W., Xue, L. How a participatory process with inclusive structural design allocates resources toward poor neighborhoods: The case of participatory budgeting in Seoul, South Korea / W. Noh, L. Xue // International Review of Administrative Sciences. – 2022. – Vol. 88, No. 3. – Pp. 663–681. – DOI 10.1177/0020852320943668.
- Radzik-Maruszak, K. The Tampere model: An example of implementation of the New Public Governance idea / K. Radzik-Maruszak // Studia Regionalne i Lokalne. – 2016. – Vol. 64, No. 2. – Pp. 110–131.
- Tsurkan, M. V. (2017). Analysis of regional participatory budgeting practices in the framework of local initiatives support program. *Financial Journal*, 3(37), 119–130. (In Russian).
- Vagin, V. V., Shapovalova, N. A., & Gavrilova, N. V. (2019). Monitoring the development of initiative budgeting: Methodology and practice of the organization. *Financial Journal*, 2(48), 51–64. (In Russian). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-2-51-64>
- Vagin, V. V., Shatokhin, D. A., & Petrova, I. V. (2024). Digital solutions in proactive budgeting: status, trends and barriers. *Proceedings of the St. Petersburg State University of Economics*, 3(147), 63–68. (In Russian).
- Vagin, V. V., Shugrina, E. S. (2021). The role of participatory budgeting in forming an ecosystem of civic participation in state and municipal governance. *Financial Journal*, 2(13), 9–24. (In Russian). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-9-24>
- Vekerle, K. V., Sokolov, I. A. (2022). Prospects and demand factors of participatory budgeting in Russia. *Economic Policy*, 2(17), 34–61. <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2022-2-34-61> (In Russian).