



ИНФОДОСЬЕ

Информационная подборка материалов на основе ресурсов
Управления библиотечных фондов (Парламентской библиотеки)
в помощь законодательной деятельности*

Тема	<i>Инициативное бюджетирование как важный фактор социально-экономического развития субъектов Российской Федерации</i>
Дата	<i>01.12.2017</i>
Составители	<i>Поиск, анализ, отбор, систематизация материалов, формирование контента инфодосье и библиографического списка, подготовка выходных форм – канд. ист. наук Н.В. Фатуева (консультант УБФ (ПБ)); сканирование публикаций – А.В. Ильин (старший специалист 2 разряда отдела библиотечно-информационного обслуживания УБФ (ПБ)).</i>
Контакты	<i>тел. 8(495)692-28-63, факс 8(495)692-97-36, e-mail: parlib@duma.gov.ru</i>

Часть 1. Публикации в журналах и сборниках

<i>Вагин В.В., Шаповалова Н.А., Гаврилова Н.В. Факторы, возможности и ограничения развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации</i>	2
<i>Хачатрян Г., Шульга И.Е., Гридин С.А., Сухова А.С. Особенности Программы поддержки местных инициатив Всемирного банка как практики инициативного бюджетирования</i>	9
<i>Цуркан М.В. Анализ региональных практик инициативного бюджетирования</i>	18
<i>Васильева Л.В. Развитие местного самоуправления: инициативное бюджетирование</i>	24
<i>Морунова Г.В. Инициативное бюджетирование как новый инструмент социально-экономического развития муниципалитетов</i>	28
<i>Бехер В.В. Практика инициативного бюджетирования на муниципальном уровне</i>	30
<i>Сергиенко Н.С. Проекты «Народный бюджет» как форма инициативного бюджетирования</i>	33

Часть 2. Библиографический список книг, публикаций в журналах и сборниках **38**

* В материалах, использованных для подготовки инфодосье, сохранены оригинальные тексты источников опубликования.

В соответствии с законодательством Российской Федерации в части, касающейся соблюдения авторских прав, публикации, представленные в инфодосье, не предназначены для тиражирования, размещения в Интернет, распространения или продажи.

Часть 1. Публикации в журналах и сборниках

ФАКТОРЫ, ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

В.В. Вагин, руководитель, кандидат философских наук

Н.А. Шаповалова, младший научный сотрудник

Н.В. Гаврилова, младший научный сотрудник

*(Центр инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института
Министерства финансов Российской Федерации)*

В статье предпринята попытка выявления факторов, возможностей и ограничений развития инициативного бюджетирования (ИБ) в Российской Федерации. Исследование включает в себя анализ нормативно-правовых документов, статистических данных о реализации практик ИБ в субъектах, данных экспертного опроса, материалов из открытых источников и участия субъектов в реализации Соглашения по развитию инициативного бюджетирования в Российской Федерации в 2016 - 2018 гг. между Министерством финансов РФ и Всемирным банком. Субъекты РФ систематизированы по степени проявленного интереса к инициативному бюджетированию. Выявлено, что 44 субъекта РФ уже вовлечены в реализацию программ инициативного бюджетирования, к группе неопределившихся в своем отношении к ИБ можно отнести 41 субъект РФ. Даны характеристики каждой из групп. По отдельным регионам приведен развернутый комментарий особенностей процесса участия граждан в ИБ. Систематизирован набор факторов, обуславливающих развитие ИБ в субъектах Федерации. Данные факторы объединены в четыре группы: политико-административные, экономические, социальные и институциональные. Предложено обоснование влияния каждого из факторов на динамику развития ИБ в регионах. Практическое значение выводов состоит в возможности прогнозировать и стимулировать дальнейшее развитие региональных программ ИБ.

Последнее десятилетие в России ознаменовалось поступательным развертыванием практик инициативного бюджетирования (далее — ИБ) [1]. Ретроспективная оценка накопленного опыта и анализ текущего состояния реализации практик в российских регионах позволяют сделать выводы о факторах, возможностях и ограничениях дальнейшего развития процесса участия граждан в бюджетных решениях.

Актуальность исследования обусловлена наличием ряда проблем в развитии инициативного бюджетирования в Российской Федерации, вызванных недостатком информации о российской и зарубежной практике применения и знаний об ИБ у представителей органов государственной власти, отсутствием навыков организации процедур участия граждан в обсуждении бюджетных вопросов, неразвитостью институциональной инфраструктуры развертывания практики инициативного бюджетирования в регионах России.

В то же время инициативное бюджетирование обладает высоким потенциалом повышения эффективности общественных финансов [2] за счет дополнительных эффектов, сопровождающих региональные программы ИБ. Уже сегодня можно говорить о том, что в результате реализации практик проявляются устойчивые формы самоорганизации территориальных сообществ, увеличивается число ответственных за судьбу своего поселения граждан и т. д.

Сбор данных о текущей реализации практик инициативного бюджетирования в российских субъектах и о намерениях региональных властей на ближайшее будущее осуществляется несколькими способами.

1. В марте-апреле 2016 г. руководители финансовых органов субъектов Российской Федерации получили приглашение принять участие в реализации Соглашения Минфина России и Всемирного банка (ВБ)¹, направленного на развитие инициативного бюджетирования в России в 2016 - 2018 гг. 27 субъектов РФ выразили свою готовность войти в число участников Соглашения в 2016 г. Позднее о своем намерении включиться в реализацию Соглашения начиная с 2017 г. заявили еще 12 субъектов РФ. В то же время 35 субъектов РФ не проявили заинтересованности, а 11 субъектов РФ предоставили мотивированный отказ от участия в мероприятиях Соглашения.

2. В 2016 г. в рамках подготовки ежегодного доклада «Бюджет для граждан» [3] Минфин России направил официальный запрос о реализации практик ИБ в финансовые органы субъектов РФ. Положительные ответы и описание практик ИБ в 2015 г. были получены от 31 субъекта РФ².

3. В рамках мероприятий Соглашения на всероссийском семинаре консультантов ИБ впервые была представлена анкета для региональных проектных центров, сформированная совместными

* Вагин В.В. Факторы, возможности и ограничения развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации / В.В. Вагин, Н.А. Шаповалова, Н.В. Гаврилова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. - 2017. - № 1 (35). - С. 103-113

усилиями консультантов Всемирного банка (ВБ) и специалистов НИФИ. Представителям 27 субъектов РФ³, участвующим в Соглашении, было предложено заполнить анкету о реализации программ ИБ в 2015 г. и представить планы на 2016-2017 гг.

4. Центром инициативного бюджетирования НИФИ был организован экспертный опрос, посвященный факторам, возможностям и ограничениям развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ⁴.

5. В ходе мониторинга использовались данные из открытых источников: интернет-ресурсы региональных органов власти, федеральных министерств, региональных средств массовой информации, нормативные документы.

Типология регионов

Мониторинг реализации программ ИБ в российских регионах, а также анализ реализации Соглашения позволяют выделить две основные группы субъектов РФ по характеру участия в инициативном бюджетировании. Для группировки принимались во внимание следующие критерии: продолжительность реализации практики ИБ в субъекте РФ, характер территориального охвата практикой ИБ, размер средств из бюджета субъекта, направляемых на финансирование программы ИБ, методологическое соответствие субъектовой практики ключевым принципам ИБ, реализация собственных практик ИБ или «смежных» практик, степень проявленности интереса к мероприятиям Соглашения.

Таблица 1

Типология субъектов РФ по характеру участия в инициативном бюджетировании в 2016 г.

№	Вовлеченные	Неопределившиеся
1	Алтайский край	Архангельская область
2	Амурская область	Астраханская область
3	Волгоградская область	Белгородская область
4	Вологодская область*	Брянская область
5	Воронежская область	Владимирская область**
6	Еврейская автономная область*	Забайкальский край
7	Иркутская область*	Ивановская область
8	Кабардино-Балкарская Республика	Калининградская область**
9	Калужская область	Камчатский край
10	Карачаево-Черкесская Республика	Кемеровская область**
11	Кировская область*	Краснодарский край**
12	Костромская область*	Курганская область
13	Красноярский край	Курская область
14	Ленинградская область	Липецкая область
15	Московская область	Магаданская область
16	Мурманская область	Москва**
17	Нижегородская область*	Ненецкий автономный округ
18	Новосибирская область	Новгородская область**
19	Оренбургская область	Омская область
20	Пензенская область	Орловская область
21	Пермский край	Приморский край
22	Республика Адыгея	Псковская область
23	Республика Башкортостан*	Республика Алтай**
24	Республика Карелия*	Республика Бурятия
25	Республика Коми	Республика Дагестан**
26	Республика Марий Эл*	Республика Ингушетия
27	Республика Саха (Якутия)*	Республика Калмыкия
28	Республика Северная Осетия — Алания	Республика Крым**
29	Рязанская область	Республика Мордовия**
30	Санкт-Петербург	Республика Татарстан**
31	Саратовская область	Республика Тыва
32	Сахалинская область	Республика Хакасия
33	Свердловская область	Ростовская область
34	Ставропольский край*	Самарская область
35	Тамбовская область*	Севастополь
36	Тверская область*	Смоленская область
37	Томская область	Тюменская область
38	Тульская область*	Удмуртская Республика
39	Ульяновская область*	Челябинская область**
40	Хабаровский край*	Чувашская Республика**
41	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	Чукотский автономный округ
42	Чеченская Республика	
43	Ямало-Ненецкий автономный округ	
44	Ярославская область	
	Итого: 44 субъекта РФ	Итого: 41 субъект РФ

Примечания: * более года практической реализации ИБ; ** оцениваются как заинтересованные в ИБ.
Источник: составлено авторами.

Группа субъектов РФ, вовлеченных в инициативное бюджетирование

Группу вовлеченных регионов составили субъекты РФ, участвующие в Соглашении и/или реализующие различные программы ИБ.

К активным участникам в первую очередь относятся субъекты Федерации, реализующие проекты ИБ в рамках Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) при участии ВБ на протяжении ряда лет. Это Ставропольский и Хабаровский края, Кировская, Тверская и Нижегородская области, Республика Башкортостан, Еврейская автономная область. В число таких субъектов входит также Республика Северная Осетия — Алания, имеющая опыт пилотирования ППМИ. Данную группу активных участников ИБ объединяет общая методологическая база программ (характер вовлечения, конкурсный механизм отбора проектов, система критериев оценки, типология проектов, софинансирование) [4]. Программы ИБ в большинстве регионов проектировались и запускались при участии консультантов российского офиса Всемирного банка.

К группе вовлеченных также отнесены субъекты РФ, в 2014 - 2016 гг. запустившие собственные программы ИБ с конкурсным механизмом отбора проектов, спроектированные в соответствии с методологическими принципами ППМИ: Республика Марий Эл, Республика Карелия, Ульяновская и Вологодская области. В эту группу также включены регионы, находящиеся в процессе реформирования субъектовой программы ИБ, например Республика Коми и Тамбовская область. К вовлеченным по праву отнесены Тульская область с программой «Народный бюджет», Иркутская область с программой «Народные инициативы». В этих регионах больше, чем в остальных субъектах РФ, реализующих отличные от ППМИ ВБ программы, развивают и наращивают финансирование проектов ИБ.

Общее для данной группы — значимая роль внебюджетного софинансирования в дизайне региональной программы⁵. Этот показатель присутствует в большинстве практик, но для регионов, реализующих ППМИ, характерно увеличение софинансирования со стороны населения и бизнеса. Яркая иллюстрация — Тверская область, где этот показатель достигает 15% от стоимости проектов, а совокупное софинансирование — 44% (по итогам 2015 г.). Еще одной общей особенностью данной группы субъектов стало постепенное распространение программ ИБ на территорию городских округов.

Значительную часть характеризуемой группы занимают субъекты РФ, реализующие собственные оригинальные практики, направленные на вовлечение граждан в определение бюджетных приоритетов: Ярославская область, Красноярский и Пермский края. В Пермском крае 2 июня 2016 г. был принят закон № 654-ПК «О реализации проектов инициативного бюджетирования», ставший первым региональным законом об ИБ. В 2017 г. закон получит свое практическое воплощение в программе «Народный бюджет», размер краевой субсидии на реализацию инициатив граждан запланирован в размере 290 млн руб. В 2017 г. на территории шести муниципальных районов Красноярского края началась реализация пилотного проекта поддержки местных инициатив с бюджетом 60 млн руб. Одним из условий предоставления краевой субсидии станет софинансирование заявляемых проектов в размере не менее 15%. Заслуживает внимания опыт Ярославской области, успешно реализовавшей в 2016 г. программу «Обустроим область к юбилею!» с объемом финансирования в размере 1,6 млрд руб. Программа предусматривала отдельные процедуры ИБ и стала самой масштабной из всех рассматриваемых практик. Отдельный интерес представляет программа Костромской области, благодаря которой в 2015 г. удалось привлечь рекордное по объему софинансирование — 119 млн руб. за счет средств населения, муниципальных бюджетов и бизнеса (в то время как область выделила субсидию в размере 40 млн руб.). В Оренбургской области с 2011 по 2015 г. были отобраны и профинансированы 2327 инициатив на общую сумму более 959 млн руб. в рамках программы по реализации наказов избирателей. В 2016 г. окончательно сформировалось понимание того, как реализовывать инициативное бюджетирование, в Санкт-Петербурге⁶, Московской, Ленинградской, Новосибирской, Калужской, Волгоградской областях, Карачаево-Черкесской и Кабардино-Балкарской республиках.

К группе вовлеченных регионов имеет смысл отнести те регионы из числа субъектов Федерации, которые активно участвуют в Федеральной целевой программе (ФЦП) «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года» и планирующих масштабные программы инициативного бюджетирования начиная с 2017 г. Это Алтайский край, Республика Саха (Якутия), а также Калужская и Пензенская области, которые вошли в Соглашение, имея за плечами опыт реализации сельских проектов с участием граждан в рамках данной ФЦП.

Кроме того, в эту группу входят регионы с многолетним опытом реализации практики партисипаторного бюджетирования (ПБ) [о зарубежном опыте ПБ см. подробнее 5-7; о российском — 8; 9] в ряде городских муниципалитетов — это Кировская, Ленинградская и Вологодская области, а также Красноярский край, в котором внедрение собственной практики «Народный бюджет» на основе классического ПБ происходит в ЗАТО Железногорск. Это свидетельствует о заинтересованности органов власти регионов в данном виде ИБ.

Амурская, Воронежская, Мурманская, Рязанская, Саратовская, Сахалинская, Томская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Адыгея и Чеченская республики вошли в Соглашение о развитии инициативного бюджетирования в субъектах РФ в конце 2016 г. и пока еще обсуждают параметры своих программ.

Группа неопределившихся в реализации инициативного бюджетирования субъектов РФ

Группу неопределившихся составили субъекты РФ, где приглашение к участию в Соглашении было оставлено без официального ответа, а также регионы, предоставившие мотивированные отказы. Важно отметить, что зачастую представители неопределившихся субъектов РФ активно участвуют в мероприятиях Соглашения, организуемых внедряющими ИБ регионами.

Среди неопределившихся субъектов РФ представляется возможным выделить регионы, имеющие успешный опыт развития «смежных» практик⁷: Архангельская, Владимирская области, Республика Татарстан, Москва. Некоторые регионы реализуют программы или локальные инициативы, направленные на вовлечение граждан в обсуждение бюджетных вопросов, например Приморский край, Калининградская, Омская и Кемеровская области. В ряде случаев вовлечение граждан в бюджетный процесс для решения вопросов местного значения происходит в форме апробированных субъектами РФ практик: территориального общественного самоуправления (Архангельская область), института сельских старост (Владимирская область), самообложения граждан (Республика Татарстан) [10].

В региональных программах этих субъектов РФ часто наблюдается использование краудсорсингового механизма для сбора идей и предложений со стороны граждан.

Самый яркий пример этой практики — интернет-проект «Активный гражданин», развиваемый в Москве. Следует отметить и опыт программы «партийной» поддержки гражданских инициатив, реализуемой на уровне Законодательного собрания Приморского края. Многолетняя «Программа конкретных дел» Калининградской области при незначительном редизайне, предусматривающем внедрение процедур ИБ, способна существенно повысить свой потенциал. Необходимо отметить самостоятельный опыт внедрения партисипаторного бюджетирования в Магнитогорске (Челябинская область), целью которого было формирование бюджета города на 2016-2017 г. при участии и с учетом мнений жителей города.

Ряд субъектов РФ пока не продемонстрировал сколько-нибудь явного интереса к практикам и мероприятиям ИБ. Однако это не всегда свидетельствует об отсутствии такого опыта, иногда это связано с непониманием важности информирования внешней аудитории о происходящих внутри субъекта РФ процессах, а также недостаточная осведомленность специалистов финансовых органов о «смежных» практиках и программах вовлечения, реализуемых другими органами исполнительной власти в субъекте РФ.

Факторы, обуславливающие развитие инициативного бюджетирования

Ключевые факторы развития программ ИБ в субъектах РФ могут быть разбиты на четыре группы: политико-административные, экономические, социальные и институциональные.

Политико-административные факторы

Специфика сложившейся системы управления в РФ предполагает, что успешные и долгосрочные проекты в различных управленческих сферах запускаются на высшем уровне власти. В регионах инициатором такого рода проектов, как правило, становится высшее должностное лицо субъекта РФ.

Существенным обстоятельством является тот факт, что ИБ несет в себе новаторскую для большинства чиновников идеологию — открытый диалог с населением и его вовлечение в процессы, которые в традиционной схеме распределения бюджетных средств не предполагают общественного участия. Неудивительно, что среди региональных руководителей эта идеология часто встречается отторжение или, в случае принятия на концептуальном уровне, начинает стопориться при практическом воплощении.

По мнению большинства участников экспертного опроса, именно активность и заинтересованность высших должностных лиц определяют, насколько успешно будут реализованы субъектовые программы ИБ.

Важный фактор успеха — участие в запуске и последующей реализации программы ИБ руководителя финансового органа субъекта Федерации. Ни один другой региональный орган исполнительной власти не способен самостоятельно принять решение о развертывании практики ИБ. Успешная реализация программы ИБ в ситуации, когда руководитель регионального финансового органа выступает противником данной идеи, также маловероятна. Даже в случае, когда оперативное руководство программой ИБ осуществляет другое министерство или ведомство, финансовый орган должен быть включен в процесс реализации программы и иметь возможность влиять на него. Косвенное подтверждение данному тезису можно найти в результатах экспертного опроса.

Экономические факторы

Принятие решения о запуске программы ИБ зачастую тормозится на стадии поиска источника ее финансирования. Существует устойчивая точка зрения, что программа ИБ должна финансироваться за счет дополнительных средств. Тем не менее представляется правильным распространить механизм участия граждан в распределении бюджетных средств на те финансовые ресурсы, которые выделяются территориям в рамках отраслевых программ. Таким образом, не стоит рассматривать высокий уровень бюджетного дефицита как основание для игнорирования механизма ИБ. Реализация программы ИБ — лучшая гарантия оптимального механизма расходования бюджетных средств, направленных на решение вопросов местного значения.

Как показывает опыт ППМИ ВБ, в менее благополучных субъектах РФ и отдельных депрессивных районах, где годами накапливались нерешаемые проблемы в сфере общественной инфраструктуры, активность населения, а также его готовность софинансировать проекты выше, чем в тех регионах, где подобные проблемы не столь остры⁸.

Целый ряд регионов использует иные источники финансирования программ ИБ: предоставленные за успехи в реализации госпрограмм гранты Правительства РФ; субсидии ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года». Наличие дополнительного источника финансирования может стать пусковым механизмом развития ИБ.

Эксперты из регионов, где уже идет реализация ИБ, в ходе исследования ссылались на ограниченность средств как существенное препятствие для успешной реализации программ ИБ. По их мнению, необходимо ежегодно приращивать бюджеты проектов для достижения всей совокупности эффектов ИБ.

Социальные факторы

Характер вовлечения граждан в бюджетные решения в разных регионах имеет существенные отличия. К примеру, в национальных республиках население активнее принимает участие в собраниях и софинансировании проектов. Исторически сложившаяся практика решения коллективных проблем силами сообщества может быть хорошим подспорьем для запуска и реализации ИБ. В силу этого фактора можно прогнозировать разную степень эффективности, вовлечения и восприимчивости населения к тем или иным механизмам участия, а также скорости развития ИБ в разных субъектах РФ.

Уровень развития социального капитала в российских регионах измерялся в ходе исследования, проведенного по инициативе Общественной палаты РФ в 2015 г. [11]. С большой долей вероятности можно предположить, что накопленный в субъекте РФ социальный капитал решающим образом способен влиять на успешность реализации программы ИБ.

Участники экспертного опроса из числа регионов, пока не вовлеченных в программы ИБ, основными препятствиями для их запуска называют отсутствие доверия к власти и нежелание граждан участвовать в проектах ИБ. Однако эксперты из вовлеченных в ИБ субъектов РФ такие причины не рассматривают как существенные и не считают препятствием для развития. То же можно сказать о роли органов местного самоуправления — на стадии планирования их участие недооценивается, хотя на стадии реализации они оказываются основными союзниками организаторов программ ИБ.

Определенное, но весьма неоднозначное влияние на успешность запуска программы ИБ имеет уровень протестных настроений в субъекте РФ. С одной стороны, если граждане открыто выражают недовольство действиями властей, подписывают петиции, самоорганизуются в социальных сетях, ходят на митинги, это свидетельствует о более высоком уровне гражданской активности. В этом смысле механизмы участия граждан, заложенные в практиках ИБ, могут стать эффективным способом реализации данного потенциала. Мнения и интересы граждан могут быть услышаны и учтены. С другой стороны, изначальный скептицизм и недоверие к властям способны усложнить процесс запуска ИБ. Граждане, симпатизирующие кардинальным политическим решениям и ожидающие радикальных изменений, вряд ли проявят интерес к проектам каждодневного участия, направленным на постепенное улучшение качества жизни. Успешной можно считать такую программу ИБ, которая развивается благодаря общественной поддержке со стороны населения, бизнеса и муниципалитетов. Тогда ее реализация станет не только предметом заботы региональных властей, но и результатом усилий большого количества заинтересованных участников.

Институциональные факторы

Как свидетельствует практика, состояние институциональной инфраструктуры ИБ в субъекте РФ — крайне важное условие успешной реализации программы. Под инфраструктурой ИБ понимаются: собственный опыт реализации программ; развитое нормативно-правовое регулирование практик; наличие проектных центров и достаточного количества опытных консультантов; разнообразие практик ИБ; система обучения активистов и представителей органов власти; налаженные каналы информирования населения и т. д. Необходимо отметить, что даже в регионах, давно реализующих практики ИБ, необходимая для запуска и тиражирования инфраструктура зачастую представлена неравномерно.

В субъектах РФ, где присутствует опыт нескольких «смежных» практик (самообложение граждан, территориальное общественное самоуправление, институт сельских старост, краудсорсинговые проекты и т. д.), региональные и муниципальные главы лучше разбираются в вариативности дизайна различных управленческих инструментов, соответственно, могут быстрее освоить процедурные особенности ИБ и будут способны эффективнее применять механизм ИБ, избежав типичных ошибок «новичков». Интерес и готовность к изменениям, успешно работающие «смежные» практики могут влиять на формирование инфраструктуры ИБ, косвенно способствовать запуску и развитию практик ИБ.

Реализацию практик и механизмов стимулирования региональных органов власти и местного самоуправления для повышения открытости бюджетных данных также можно рассматривать как фактор, положительно влияющий на вероятность появления региональных программ ИБ. Способствовать появлению ИБ может работающее законодательство, предназначенное для регулирования «смежных» практик, в т. ч. законодательные акты и положения на уровне районов и поселений.

Положительный опыт формирования бюджета субъекта РФ на основе программных принципов бюджетирования, бюджета, ориентированного на результат, способствует применению ИБ как одного из элементов подпрограмм государственных региональных программ. Этот подход к бюджетированию программы развития ИБ видится как самый оптимальный и может стать залогом ее успешной реализации. При этом не так уж важно, в рамках какой госпрограммы нашлось место механизму ИБ. В некоторых субъектах Федерации ИБ становится частью программы государственных гарантий местного самоуправления, устойчивого развития сельских поселений и т. д. Разработка концептуальных подходов и практического алгоритма формирования эффективной муниципальной политики, а также тренд на совершенствование практики ее реализации выступают важными факторами результативности деятельности органов местного самоуправления. Внедрение ИБ способно выявить внутренние ресурсы повышения качества и объема предоставляемых населению услуг.

Еще один фактор успешности программы — возможность для поиска оптимального алгоритма финансирования деятельности консультантов и проектных центров. Последние выполняют чрезвычайно важную функцию по обеспечению взаимодействия между органами государственной власти и населением, тем самым способствуя выработке нового языка публичного общения, а также консультируют и обучают активистов и представителей органов власти участию в основных процедурах ИБ.

Заслуживает упоминания ряд обстоятельств, связанных с информационным сопровождением ИБ, что в значительной степени способствовало реализации программ ИБ в отдельных субъектах РФ. Необходимость широкого информирования граждан является тем фактором развития ИБ, в отношении которого наблюдается единство мнений экспертов, принявших участие в экспертном опросе. Причем этот фактор занимает лидирующее место по приоритетности. Можно предположить, что успех развития ИБ в РФ напрямую зависит от успешности кампании по информированию широких слоев населения.

Эксперты отмечают слабость обмена опытом между регионами. В то же время очевидно, что реализованная соседним или близлежащим регионом программа ИБ позволяет опираться на апробированный опыт и позитивный информационный фон, сопровождающий любую успешную региональную программу ИБ. Стоит отметить, что в регионах, планирующих запуск ИБ, в отличие от уже реализующих, эксперты не были склонны придавать большого значения организации публичного обсуждения на интернет-площадках. В связи с этим важно транслировать положительный опыт интернет-обсуждений и развивать новые форматы общественных дискуссий.

Успех информационной кампании в немалой степени зависит от качества визуального контента, логотипа, ключевых слоганов кампании. Заслуживают пристального внимания выбор, насыщенность рекламных носителей и наполнения СМИ. Информационная кампания должна быть современной и всеохватной, затрагивать все основные аудитории жителей и проводиться на понятном большинству жителей языке.

Заключение

В 2016 г. впервые удалось систематизировать опыт ИБ в субъектах РФ за 2015 г. Одновременно с этим собраны оценочные данные по реализации программ ИБ в текущем году. 16 субъектов РФ имеют более одного года практической реализации ИБ и ведут планомерную работу по вовлечению граждан в бюджетные решения. В 2015 г. объем субсидий на реализацию региональных программ ИБ составил 1652 млн руб., финансирование муниципалитетами, населением и бизнесом — 884,9 млн руб., а общая стоимость проектов ИБ с учетом региональных и федеральных субсидий (ФЦП Минсельхоза России) и средств софинансирования достигла 2624,4 млн руб. Можно прогнозировать, что в 2016 г. затраты на реализацию проектов вырастут в полтора раза и превысят 4,5 млрд руб.

В дополнение к уже реализующим программы ИБ субъектам Федерации 28 регионов планируют внедрение собственных программ в 2017 г. или проводят подготовку для их запуска в 2018 г.

В рамках работы по систематизации данных разработан набор параметров, достаточно полно описывающих региональные программы ИБ, что дает возможность сведения и анализа разрозненной информации. Апробирована система сбора информации об ИБ из разных источников, дополняющих друг друга. Впервые предпринята попытка проведения опроса экспертов с целью верификации гипотез о препятствиях развитию ИБ в субъектах РФ.

Проведенный анализ позволил систематизировать набор факторов, препятствующих (способствующих) развитию ИБ в субъектах РФ, что найдет свое отражение в разрабатываемой программе «Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации».

¹ 7 апреля 2016 г. Министерством финансов Российской Федерации и ВБ (Международный банк реконструкции и развития) было подписано Соглашение по развитию инициативного бюджетирования в Российской Федерации в 2016-2018 гг. В основе Соглашения лежит идея тиражирования лучших российских и международных практик в области ИБ путем методической, обучающей и консультационной поддержки органов власти субъектов РФ.

² Результаты анализа предоставленных ответов были использованы для подготовки раздела «Основные результаты и перспективы развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации» Доклада о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2015 г.

³ Семинар состоялся 16 мая 2016 г. В анкетировании участвовали субъекты РФ, вошедшие в Соглашение в первой половине 2016 г.

⁴ Экспертный онлайн-опрос проходил в июне-июле 2016 г. Опрос был реализован методом структурированных экспертных интервью (<http://goo.gl/44T25h>). В исследовании приняли участие 123 эксперта из 37 субъектов РФ.

⁵ Программа «Народные инициативы» Иркутской области является исключением. В ней не предусмотрено софинансирование со стороны населения и юридических лиц, только вклад муниципального бюджета.

⁶ Осенью 2016 г. Комитетом финансов Санкт-Петербурга была запущена программа ИБ «Твой бюджет-2016» в Центральном и Василеостровском районах города с общим бюджетом 20 млн руб. Программа спроектирована на основе классического партисипаторного бюджетирования.

⁷ Здесь и далее к числу «смежных» ИБ практик отнесены: самообложение граждан, территориально-общественное самоуправление, институт сельских старост, краудсорсинг, соучаствующее проектирование.

⁸ Действительно и для других субъектов РФ в том случае, если дизайн программы ИБ предусматривает механизм софинансирования и должным образом мотивирует население.

Библиография

1. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 94-103.

2. Беленчук А. А., Лавров А. М. Формирование национальной системы оценки качества управления общественными финансами // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2. С. 7-27.

3. Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / [Электронный ресурс]. Министерство финансов Российской Федерации. 2016. Режим доступа: http://minfin.ru/common/upload/library/2016/10/main/DBDG16_II-09-2016_with_cover_omsk.pdf.

4. Хачатрян Г., Шульга И., Гридин С., Сухова А. Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив. М.: Алекс, 2016.

5. Wampler B. Participatory Budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation, and Accountability. Penn State University Press, 2009.

6. Sintomer Y., Herzberg C., Rocke A., Allegretti G. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting [Электронный ресурс] // Journal of Public Deliberation. 2012. Vol. 8. Iss. 2. Режим доступа: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>.

7. Dias N. Twenty-five years of participatory budgets in the world. A new social and political movement? / Hope for Democracy. 25 years of Participatory Budgeting worldwide. In Loco Association, 2014.

8. Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование и смежные практики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 38. С. 2-19.

9. Партиципаторное бюджетирование. Как привлечь граждан к управлению городом / [Электронный ресурс]. Брошюра НОУ ВПО «ЕУСПб», 2016. Режим доступа: https://eu.spb.ru/images/RESPUBLICA/PB/PB_booklet_e.pdf.

10. Санюфф Г. Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов / Генри Санюфф / Пер. с англ. Ред. Н. Снигирева, Д. Смирнов. Вологда: Проектная группа 8, 2015.

11. Социальный капитал: альтернативный источник энергии / [Электронный ресурс]. Итоговый форум активных граждан «Сообщество». Москва. 3-4 ноября 2015 года. Подготовлено Aventura. Режим доступа: <https://goo.gl/2v14IR>.

ОСОБЕННОСТИ ПРОГРАММЫ ПОДДЕРЖКИ МЕСТНЫХ ИНИЦИАТИВ ВСЕМИРНОГО БАНКА КАК ПРАКТИКИ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ*

Г. Хачатрян, консультант Всемирного банка

*И.Е. Шульга, руководитель проекта по развитию инициативного бюджетирования в России
Всемирного банка, кандидат экономических наук*

С.А. Гридин, консультант Всемирного банка

*А.С. Сухова, координатор Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) в России
Всемирного банка*

(...) Введение

Инициативное, или партисипаторное бюджетирование (англ. «participatory budgeting») — это практика распределения части бюджетных средств с учетом инициатив граждан и при их непосредственном участии в принятии решений по выбору объектов расходования этих средств, а также последующем контроле за реализацией принятых решений. Далее в тексте для обозначения всего множества таких практик будет использоваться термин «инициативное бюджетирование» (ИБ), а «партисипаторное бюджетирование» (ПБ) — для обозначения конкретных практик, аналогичных практике, разработанной и реализуемой в Порту Аллегри, Бразилия, начиная с 1989г. (см. ниже).

Реализация практик ИБ дает гражданам возможность инициировать, совместно обсуждать и принимать решения по наиболее острым с точки зрения населения социальным проблемам местного уровня, которые в дальнейшем будут учтены при распределении бюджетных средств. Кроме решения приоритетных проблем, это, с одной стороны, позволяет гражданам лучше понять, как работают органы власти и как устроен бюджетный процесс, с другой стороны, приводит к более высокой степени подотчетности властей и прозрачности принимаемых ими решений.

История возникновения и развития ИБ

Участие граждан в принятии бюджетных решений в той или иной форме практиковалось во многих странах (открытые бюджетные слушания, местные опросы/референдумы и т.д.). Однако в восьмидесятые годы двадцатого века в некоторых странах и, в первую очередь, в странах Латинской Америки начала активно развиваться и внедряться практика прямого вовлечения населения в принятие решений по вопросам местного развития и использования для этого местных и/или национальных бюджетов. Правительства нескольких стран, часто в сотрудничестве с такими международными организациями как Всемирный банк и Программа Развития ООН (UNDP), начали разрабатывать и внедрять различные инновационные проекты и программы, основанные на участии населения в принятии решений, касающихся местного развития, и в непосредственной реализации этих решений (например, проекты типа «Community Driven Development (CDD)» - Проекты развития силами местных сообществ, «Social Investment Fund (SIF)» - Социальные инвестиционные фонды, и т.д.). Технология одного из типов таких проектов - партисипаторного бюджетирования (далее ПБ) - была разработана в Латинской Америке в конце 80-х годов XX века. Первым детально проработанным и внедренным таким проектом стала практика ПБ в Порту Аллегри, Бразилия, в 1989 г. (далее - «модель Порту Аллегри»). В последующие годы этот механизм и его многочисленные вариации были применены во многих странах мира, и в том числе начиная с 2013г. - в России.

В настоящее время во большинстве стран мира практикуется та или иная разновидность практик ПБ. При этом в каждой стране и каждом муниципальном образовании, практикующем ПБ, выбирается своя специфическая методика, позволяющая достичь поставленных целей наиболее эффективным образом. Гибкость подхода ПБ позволяет в странах с самыми различными политическим и административным устройством, традициями, структурой доходов и расходов не только решать актуальные проблемы местного управления, но и предотвращать или смягчать появление новых проблем — социального расслоения и конфронтации, гражданской апатии и падения уровня доверия к органам власти.

Основные механизмы инициативного бюджетирования

Механизмы реализации практики ПБ определяются органом власти, принявшим решение о внедрении практики, и сильно варьируют в деталях от страны к стране и от проекта к проекту - в зависимости от социальных, экономических и политических условий, а также задач, которые призвана решить практика. Но несмотря на большое разнообразие деталей таких практик, все они включают в себя следующие основные принципы и механизмы:

* Хачатрян Г. Особенности Программы поддержки местных инициатив Всемирного банка как практики инициативного бюджетирования / Г. Хачатрян и др. // Инициативное бюджетирование в Российской Федерации: сб. - М., 2016. - Вып. 2. - С. 20-34. - Материалы приводятся выборочно в соответствии с предметно-тематической проблематикой инфодосье.

- Широкое информирование населения/благополучателей. Перед тем, как перейти к активным фазам практики, население информируется о проекте/практике, о состоянии дел и социальных проблемах в сообществе, о возможности для каждого гражданина и каждой социальной группы участвовать в реализации практики.
- Развитие местного потенциала. Для участвующего в проекте активного населения по темам, связанным с муниципальным управлением и бюджетным процессом, проводится обучение, публикуются и распространяются необходимые материалы (в том числе в Интернете). В некоторых практиках активные группы - в качестве стажировки - принимают участие в работе муниципальных органов управления.
- Организация мероприятий с широким участием населения, направленных на принятие решений, касающихся развития местного сообщества. Такими мероприятиями могут быть общие собрания населения, собрания в малых группах, обсуждения в социальных сетях и интернет форумы, информационные/обучающие мероприятия с обсуждением конкретных проектов и планов развития, генерация проектных идей на специальных интернет-сайтах, и т.д. Представители (сотрудники или консультанты) вовлеченных в организацию и реализацию практики органов власти оказывают информационное, консультационное и организационное сопровождение проведению этих мероприятий.
- Обработка и техническая подготовка проектных идей и предложений, планов развития и т.д. экспертными группами, куда могут входить представители населения, специалисты из муниципальных структур и независимые эксперты. Эти группы могут формироваться как на уровне заявителей/участников практики, так и/или на уровне муниципалитетов или органов власти более высокого уровня, реализующих практику.
- Принятие решений по отбору и утверждению проектных предложений. Проектные предложения отбираются по заранее разработанному и обнародованному алгоритму. Это, как правило, осуществляется в два этапа. На первом этапе население (или его отдельные группы) обсуждает и отбирает наиболее приоритетные для себя проектные идеи и предложения. На втором этапе отбираются уже обработанные проектные предложения либо прямым голосованием населения/благополучателей, либо специально созданными комиссиями по отбору предложений.
- Включение отобранных проектов, планов и т.д. в муниципальный бюджет.
- Реализация/мониторинг отобранных и включенных в бюджет проектных предложений. При этом группы населения/заявители получают возможность участвовать в процессе мониторинга, а в дальнейшем и в эксплуатации объекта/сервиса и обеспечении его сохранности.

Возникновение и распространение практик ПБ в России

История и современное состояние практик ИБ

Разработка и внедрение ИБ в России начались в 2006г., когда правительство РФ обратилось к Всемирному банку с предложением помочь в создании и реализации федеральной программы, направленной на выявление и решение проблем местного уровня с активным вовлечением населения. К этому времени Всемирный банк накопил обширный опыт реализации такого рода проектов во всем мире и, в том числе, в странах бывшего СССР и Восточной Европы. Это были как проекты, аналогичные модели Порту Аллегри, так и отмеченные выше проекты, использующие другие механизмы участия населения (CDD, SIF, и т.д.).

Разработка национальной Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) была начата в 2007 году. Параллельно с этим Всемирный банк по соглашению с Правительством Ставропольского края начал разработку аналогичной программы регионального уровня. Программа была разработана с учетом мирового опыта Всемирного банка и конкретных условий ее реализации в России, и в дальнейшем послужила пилотной программой для реализации аналогичных программ в других субъектах РФ. В отличие от многих разработанных с участием Всемирного банка в зарубежных странах проектов с участием населения, ППМИ в РФ полностью вписана в существующую бюджетную и административную системы страны. Это, с одной стороны, обусловлено тем, что в РФ разработчиками программы и представителями региональных органов власти было принято решение не создавать новых квазиавтономных структур, ответственных за решение местных проблем, а, с другой стороны, тем, что ППМИ финансируется в основном из бюджетов различного уровня (муниципального образования и/или региона).

ППМИ в Ставропольском крае с первого же года ее реализации стала успешным и востребованным проектом. С учетом его результатов в рамках договоренности между ВБ и руководством области, в 2009г. началась разработка, а в 2010г. - реализация ППМИ в Кировской области. В течение последующих нескольких лет реализация ППМИ при активной поддержке ВБ была начата еще в нескольких субъектах РФ. Кроме того, методика ППМИ была использована еще несколькими регионами - при минимальной поддержке ВБ или без нее (см. Таблицу 1 ниже).

В 2010-е годы в РФ параллельно ППМИ начали реализовываться еще несколько типов практик ИБ¹.

Это в первую очередь практики партисипаторного бюджетирования, использующие механизмы модели Порту Аллегри (начиная с 2013г.), региональные проекты, реализуемые в рамках ФЦП Минсельхоза «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» и некоторые другие практики, в большей или меньшей степени применяющие элементы вовлечения населения в бюджетный процесс (например «Народный бюджет», инициированный партией «Единая Россия» в 2011г., проекты, основанные на самообложении граждан, и т.д.).

В настоящее время инициативное бюджетирование в той или иной форме, и в первую очередь - практики типа ППМИ, реализуется почти в половине субъектов РФ. В большей части остальных субъектов эта практика изучается и/или ведутся предварительные обсуждения или подготовительные работы для начала ее реализации.

Соглашение между Министерством финансов РФ и Всемирным банком

7 апреля 2016 г. между Министерством финансов РФ и Международным банком реконструкции и развития (Всемирным Банком) было подписано Соглашение, целью которого является формирование условий для развития и широкого распространения практики инициативного бюджетирования и поддержки местных инициатив в российских регионах в 2016 - 2018 гг. В соответствии с Соглашением сторонами реализуется Проект, рассчитанный на три года и направленный на поддержку, развитие и распространение успешного опыта ПБ в Российской Федерации.

В ходе Проекта планируется сформировать институциональную инфраструктуру инициативного бюджетирования - от региональных проектных центров, призванных обеспечить эффективную реализацию ППМИ и иных практик инициативного бюджетирования на местах, до координационных органов федерального уровня - на базе Минфина РФ, Всемирного банка, Научно-исследовательского финансового института Минфина РФ (НИФИ) и Комитета гражданских инициатив. Кроме того, в рамках Проекта формируется эффективная система обмена информацией, опытом и практикой ИБ на базе межрегиональных тематических семинаров, проводимых в регионах, продемонстрировавших значительные результаты в реализации ППМИ (Ставропольский край, Тверская область, Республика Башкортостан) и готовых поделиться опытом с другими субъектами. Наконец, в рамках Проекта предусмотрены многочисленные обучающие мероприятия для муниципальных служащих и сотрудников создаваемых региональных проектных центров - не только по вопросам ППМИ, но и по другим практикам инициативного бюджетирования. Результаты и эффекты работы будут проанализированы и представлены в серии аналитических публикаций по завершению Проекта.

Первый год реализации федерального Проекта продемонстрировал значительный интерес к нему со стороны субъектов РФ. В 2016 году участие в Проекте приняли 26 российских регионов, а к концу 2017 года их число расширится до 30-40. Более десятка регионов уже в 2017 году начнут реализацию собственных практик ИБ, многие из которых будут базироваться на механизмах ППМИ.

Типы и общие характеристики практик ИБ в РФ

Типы практик ИБ

Реализуемые в настоящее время практики ИБ в РФ можно условно разделить на несколько групп: практики типа ППМИ, Партисипаторное бюджетирование, проекты реализуемые в рамках ФЦП Минсельхоза «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года», «Народный Бюджет» и др. Конкретные практики в внутри каждой группы применяют схожие механизмы и имеют близкие характеристики, однако детали в каждом случае гибко приспособляются к конкретным условиям субъекта Федерации и/или конкретного городского муниципалитета.

В некоторых городских муниципалитетах/субъектах РФ одновременно реализуются два или несколько типов практик ИБ. Например, во всей Кировской области реализуется ППМИ, а в нескольких городских поселениях, например, в Кирово-Чепецком, Уржумском, Омутнинском, еще и проекты партисипаторного бюджетирования. (...)

Результаты

Ниже приводятся результаты реализации НИМИ в 8 регионах, где практика НИМИ реализовывалась с непосредственным участием Всемирного банка².

С 2007 по 2016 гг. в 8 российских регионах было реализовано около 4 тысяч проектов. Проекты, реализованные в рамках ППМИ на протяжении нескольких лет, позволяют не только преобразить облик конкретного населенного пункта, но и улучшить ситуацию с общественной инфраструктурой в муниципальных образованиях и в целом по региону. Так, в Кировской области за период 2010 - 2015 гг. отремонтировано более 500 поселенческих дорог, построено или

отремонтировано около 400 объектов водоснабжения. К середине 2016 г. только в двух регионах - Тверской области и Ставропольском крае реконструировано около 190 домов культуры.

Как следствие ориентированности на наиболее острые проблемы конкретных поселений, ППМИ получает высокую оценку населения (Рисунок 1). Так, подавляющее большинство населения считает, что проекты, осуществленные в рамках ППМИ, очень важны и имеют непосредственное практическое применение.

Рисунок 1. Мнение населения Кировской области о результатах ППМИ, 2013 г.



Источник: Социологическое обследование ППМИ Кировской области, 2013 г.

Вовлечение населения в решение местных проблем. Ежегодно в регионах РФ проводится более полутора тысяч собраний жителей, в которых участвует более 200 тысяч человек. Еще большее число граждан принимает участие в так называемых предварительных мероприятиях по обсуждению проектов: опросах общественного мнения, поуличных и подомовых собраниях и других встречах в формате небольших групп, суммарно собирающих до 70% взрослого населения участвующих муниципалитетов.

Привлечение местных ресурсов. В среднем по регионам-участникам ППМИ за всего годы доля софинансирования составила 40% средств от стоимости проектов с местного уровня (в Тверской области этот показатель достиг максимума среди всех регионов - 46%). При этом половину доли местного вклада в среднем по всем регионам составили средства муниципального бюджета (20,5%), еще 12% - населения и 7,5% - спонсоров.

Практики типа ППМИ в субъектах РФ

В настоящее время региональные практики типа ППМИ - наиболее распространенный и проработанный тип практик ИБ в России. Как было сказано выше, некоторые из них были разработаны, протестированы и в течение определенного времени реализованы при непосредственном участии Всемирного банка. Другие практики были разработаны и протестированы без его прямого участия, однако базируясь на методике ППМИ, разработанной при участии банка (основные принципы и механизмы, нормативные-правовые и методические документы, консультанты, обученные всемирным банком, и пр.). В таблице 1 ниже приведены общие данные по таким практикам, и по регионам, где они реализуются.

	Субъект РФ	Начало реализации	Территория реализации, тип вовлеченных муниципалитетов	Уровень вовлечения Всемирного Банка
	Ставропольский край	2007г.	До 2016г. – поселения Восточных районов края, с 2017г. - вся территория края. Участники: городские и сельские поселения, городские округа	Программа разработана, пропилотирована и первые несколько лет реализовывалась при непосредственном участии Всемирного банка в соответствии Соглашением.
	Кировская область	2010г.	2010 год – городские и сельские поселения пяти районов Яранского куста, 2011 – все городские и сельские поселения области, 2012 год – муниципальные районы, с 2013 года – городские округа, с 2015 года – СНТ	
	Тверская область	2013г.	2013 год – по два поселения от каждого из 36 муниципальных районов, 2014 год – все городские и сельские поселения области, с 2015 года – городские округа	
	Нижегородская область	2013г.	2013 г. северная часть области: городские и сельские поселения четырех муниципальных районов и один городской округ. С 2014 года – городские и сельские поселения всей области и городские округа	
	Хабаровский край	2014г.	2014 г. – 14 сельских поселений из 4 муниципальных районов. С 2015г. – вся территория края. Участники: городские и сельские поселения	
	Республика Башкортостан	2014г.	С 2014 г. – Городские и сельские поселения из 7 муниципальных районов Зауралья. В 2016 году территория всей республики: 7 – ГО, 54 – МР, свыше 800 городских и сельских поселений	
	Республика Северная Осетия-Алания	2015г.	2015 год – сельские поселения двух муниципальных районов	
	Еврейская автономная область	2016г.	2016 год городские и сельские поселения трех муниципальных районов. С 2017г. – вся территория АО. Участники: городские и сельские поселения	
	Республика Карелия	2014г.		
	Ульяновская область	2015г.	Территория всей области. Участники городские и сельские поселения	
	Тульская область	2014г.	Территория всей области. Участники городские и сельские поселения и городские округа	
	Республика Дагестан	2015г.	Нет данных	
	Республика Саха (Якутия)		Параметры и дизайн рассматриваются	При участии Всемирного банка ведутся подготовительные работы по реализации ППМИ
	Кабардино-Балкарская Республика		Параметры и дизайн рассматриваются	
	Ярославская область		Параметры и дизайн рассматриваются	

Партисипаторное бюджетирование (Модель Порту Аллегри)

Как уже было сказано, технология ПБ была разработана в Латинской Америке в 80-90-е годы XX века. Впервые она в ее проработанном и полноценном виде была реализована в 1989г. в Порту Аллегри, Бразилия. Ставшая классической модель Порту Аллегри подробно описана в Приложении 2. В настоящее время в тысячах муниципалитетов во многих странах мира реализуется множество ее вариантов, которые применяют ее основные принципы и механизмы, однако отличаются от нее в деталях.

В России практики, основанные на модели Порту Аллегри, реализуются при поддержке Центра «Res Publica» Европейского университета в Санкт-Петербурге в Череповце и в Сосновом Бору (с 2013 г.), в пяти городах Кировской области - Киров, Котельнич, Вятские поляны, Слободской и Кирово-Чепецк (с 2014 г.). С 2016 г. практика реализуется и в самом Санкт-Петербурге. В России эта конкретная практика реализуется под общим названием «Партиципаторное бюджетирование».

Практика реализуется на основе Положения о проекте, утверждаемом городским советом, и регламентирующем принципы реализации проекта, полномочия участников, порядок проведения заседаний бюджетной комиссии, способы разрешения споров и т.д.

В этой практике бюджетные средства, выделенные муниципалитетом на ее осуществление, распределяются «бюджетной комиссией», состоящей из выбранных по жребию горожан и представителей администрации. Горожане, получив экспертные консультации у сотрудников муниципалитета и познакомившись с особенностями распределения местного бюджета, сами решают куда и на что должна пойти его часть. (...)

ФЦП Минсельхоза «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года»

В региональных программах, реализуемых в рамках ФЦП Минсельхоза «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» по направлению «Грантовая поддержка проектов местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности» (далее - ФЦП Минсельхоза) номинально участвуют тридцать восемь субъектов РФ. В 2014 г. субсидии ФЦП Минсельхоза были распределены между 23 субъектами РФ, а в 2015 г. - между 33 субъектами.

В ФЦП Минсельхоза не предполагается обязательное участие населения в идентификации, подготовке, софинансировании и реализации проектов на местном уровне. Однако в некоторых регионах, участвующих в программе, принято решение дополнить региональные программы механизмом участия населения.

Такой подход позволяет причислить эти региональные программы к практике ИБ. Например, в программе «Предоставление грантов на поддержку местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности» в Алтайском крае предполагается софинансирование и со стороны населения, и со стороны муниципального бюджета. Конкурсные заявки подают муниципальные образования, однако в программе не прописан механизм участия населения в отборе приоритетных проектов.

Аналогичный проект реализуется в Волгоградской области (около 5 млн руб. регионального финансирования и 2 млн. руб. - федерального). Основное отличие этого проекта от алтайского заключается в том, что здесь конкурсные заявки подают сельские ТОСы.

По данным субъектов РФ в 2015 г. в реализации проектов приняли активное участие 46 тыс. сельских жителей.

«Народный бюджет» и другие практики

В РФ реализуется еще несколько проектов/программ, которые в той или иной степени используют элементы вовлечения населения в бюджетный процесс. В частности, в 2011 г. партия «Единая Россия» инициировала процесс под общим названием «Народный бюджет», в котором предполагался формат публичного обсуждения федерального/регионального трехлетнего бюджета на 2012 - 2014 гг. В проекте не регламентировалась форма участия населения в обсуждениях, а также шаги, которые должны были последовать за этими обсуждениями. Основываясь на общей идее процесса и используя его название, несколько областей разработали и внедрили свои конкретные механизмы, которые в некоторых случаях весьма отдаленно напоминали изначальный процесс, предложенный «Единой Россией», но использовали идеи и механизмы, разработанные и внедренные в рамках других типов практик. В частности, Тульский проект «Народный бюджет» в первые годы своей реализации практически без изменений использовал методику НИМИ, а в последующие годы внес в его свои новаторские элементы. С 2015 года таким ключевым элементом стал портал «Открытый регион-71». (...)

ППМИ как одна из практик ИБ: отличительные черты и соответствующие эффекты ее реализации

Концепция ППМИ разрабатывалась Всемирным банком в сотрудничестве с первыми вовлеченными в него регионами таким образом, чтобы максимально соответствовать как поставленным задачам, так и социальным, институциональным и экономическим особенностям российских регионов. Это привело к тому, что ППМИ имеет некоторые характерные особенности, отличающие ее как от практик ИБ, реализуемых в настоящее время в России, так и от большинства практик ИБ, реализуемых в зарубежных странах. Ниже эти особенности детально описываются, и показывается, почему при дизайне ППМИ были выбраны именно эти характеристики, а также к каким важным практическим эффектам они приводят.

• Практика реализуется на уровне субъекта РФ, покрывая всю территорию или ее значительную часть и получая основное финансирование из бюджета субъекта. При этом, финансовые ресурсы предварительно не распределяются по вовлеченным в программу территориям.

Субъекты РФ по территории и по населению сравнимы с многими зарубежными странами. Это позволяет использовать на региональном уровне тот опыт, который наработан в зарубежных странах на национальном уровне (например, проекты типа SIF, и, в частности, пример проекта в Ирландии, приведенный в Приложении). Реализация практики на региональном уровне позволяет получить следующие эффекты:

Каждое участвующее в проекте МО заинтересовано в генерировании большего количества действительно интересных и конкурентоспособных проектов, поскольку это позволяет ему претендовать на больший объем финансовых ресурсов. «Локальность», т.е. ограниченность практики рамками одного МО - даже в том случае, когда оно включает в себя ряд населенных пунктов/административных единиц, приводит к тому, что выделенные финансовые средства просто перераспределяются внутри самого муниципального образования, не создавая у муниципальных органов власти заинтересованности в более активной и продуктивной работе. Это относится к большей части как российских, так и зарубежных практик ПБ, и в особенности практик, основанные на модели Порту Аллегри.

«Нематериальные» эффекты реализации практики ИБ (изменения в социальном поведении и менталитете граждан, уровень диалога между органами власти и населением, другие институциональные, управленческие и пр. эффекты) проявляются намного сильнее, если процесс идет на уровне не одного МО, а на уровне достаточно большой территории, включающей достаточно большую группу МО. Реализация практики сразу в группе муниципалитетов часто создает синергетический эффект: успешная реализация проектов в одном МО активизирует и мобилизует население не только в этом, но и в близлежащих населенных пунктах/МО.

• Практики ППМИ успешно реализуются как в крупных городах/городских округах, так и в сельских и небольших городских поселениях.

Большинство проектов ПБ, в особенности практики типа модели Порту Аллегри, ориентированы на реализацию в городах, и в первую очередь - в больших городах. Некоторые из них - например, проекты в Нью-Йорке, Бостоне, Порту Аллегри, Лиссабоне и т.д. - приведены в Приложении (примеры проектов в зарубежных странах). Другие ориентированы на работу в основном в сельских населенных пунктах - даже если они входят как административные единицы в муниципалитеты больших городов - например, проект в Китае (см. Приложение), проекты типа SIF и CDD, активно реализуемы с участием Всемирного банка и Проекта Развития ООН.

ППМИ в первые годы ее реализации начиналась в городских и сельских поселениях (ППМИ в Ставропольском крае и Кировской области до 2012г.). Однако в дальнейшем стало ясно, что и проблемы, и ситуация в небольших городских поселениях и в городских округах в значительной степени совпадают. Кроме того, были приняты во внимание факторы, приведенные в пункте 1 выше. Соответственно, дизайн ППМИ был в определенной степени доработан с тем, чтобы дать возможность вовлечь в ППМИ и городские округа/ крупные города.

• Обязательное софинансирование на местном уровне со стороны населения и муниципального бюджета.

Механизм софинансирования проектов со стороны местного населения и местного бюджета - это один из основных принципов, лежащих в основе ППМИ. В этом ППМИ является уникальной в сравнении с подавляющим большинством практик ИБ как в России, так и за рубежом. В частности, ни в одной из практик, описанных в Приложении, такой механизм не предусмотрен. Фактически, только в некоторых проектах ИБ типа «Социальные инвестиционные фонды» предусмотрено такое софинансирование.

Софинансирование проекта со стороны населения и, в меньшей степени, со стороны муниципального образования-заявителя и местного бизнеса/спонсоров решает следующие критически важные задачи:

- Позволяет выявить и решать именно те проблемы, которые наиболее важны для населения.

Поскольку население само частично софинансирует проект, оно голосованием отбирает не всегда то, что предлагается местными узкими заинтересованными группами или представителями ОМСУ, а то, за что готово платить из своих собственных средств.

-Поднимается уровень сотрудничества, диалога и взаимного доверия непосредственно между отдельными группами/представителями населения.

-Создает/укрепляет у граждан сознание того, что они также являются собственниками объектов муниципальной собственности и предоставляемых услуг. В частности, это стимулирует вовлечение населения в мониторинг/технический надзор над реализацией проекта - за свои деньги граждане хотят лучшее качество проектирования и выполнения работ.

- Возникающее у граждан чувство совладельца позволяет лучше организовать функционирование создаваемой/восстанавливаемой услуги и/или эксплуатацию инфраструктуры, и обеспечить их лучшую сохранность после завершения проекта. Часто население напрямую участвует в обеспечении сохранности и эффективной эксплуатации объекта.

Кроме того, это позволяет дополнительно привлечь для решения проблемы значительные финансовые ресурсы (в некоторых случаях - до 50% от объема получаемой субсидии), что в условиях хронического дефицита финансовых ресурсов в муниципальных бюджетах является важным фактором.

• Стимулирование/поощрение софинансирование проектов со стороны местного бизнеса и других спонсоров.

Эта особенность подхода ППМИ также достаточно уникальна. Она встречается в практиках ПБ даже реже, чем софинансирование со стороны бюджета МО или населения. Кроме прямого привлечения дополнительных финансовых ресурсов, софинансирование со стороны бизнеса приводит и к другим важным и интересным эффектам.

Представители ОМСУ приобретают навыки сотрудничества с местным бизнесом, установлению государственно-частного партнерства, которое в дальнейшем позволит решать не только задачи, связанные с ППМИ, но и совместно планировать развитие сообщества, привлекать дополнительные инвестиции и решать другие задачи, связанные с местным развитием.

В целом, участие в со-финансировании ППМИ достаточно привлекательно для частного бизнеса и других местных спонсоров, поскольку в проект вовлечены большие группы жителей поселения, и все они получают информацию об участии бизнеса. С одной стороны, это не очень дорогая, но весьма действенная реклама для бизнеса, с другой, она позволяет улучшить отношения между бизнесом и населением, которые часто достаточно натянуты: в условиях, когда значительная часть населения весьма малообеспечена, бизнесмен воспринимается как эксплуататор, который наживается за счет бедных. Участие бизнеса в проекте ППМИ смягчает эту напряженность и приводит к тому, что бизнесмен начинает восприниматься населением как социально ответственный партнер.

Другая привлекательная сторона ППМИ для бизнеса - это то, что в рамках проектов ППМИ очень часто создается или восстанавливается экономическая инфраструктура, которая жизненно необходима для бизнеса. Это может быть дорога, доступ к чистой питьевой или ирригационной воде, рекреационные зоны, где можно развернуть малый бизнес, и т.д.

• Прямое участие населения в определении наиболее приоритетных проектов и подготовке соответствующих проектных предложений.

В большинстве проектов ИБ население активно вовлекается в выдвижение проектных идей и предложений, в их обсуждение и предварительный отбор. Практически во всех практиках на следующем этапе проектные идеи трансформируются в технически проработанные проекты специалистами муниципальных образований либо без, либо с минимальным участием населения.

В ППМИ участие населения в процессе подготовки проекта намного шире. Здесь предварительный отбор проектной идеи, а также принятие решений об основных параметрах проекта производятся прямым голосованием населения-благополучателя. На основе этих решений представители населения, которые также напрямую избраны участвующим населением («инициативные группы»), готовят проектные предложения в сотрудничестве со специалистами органов управления МО. Это включает в себя уточнение параметров проекта, разработку необходимой технической и сметной документации, дополнительные консультации/согласования с населением, формирование конкурсной заявки и т.д. Фактически, специалисты органов МСУ помогают инициативной группе, в основном, по техническим вопросам. Вся остальная работа выполняется представителями населения. В частности, инициативная группа регулярно информирует население и других заинтересованных субъектов о процессе разработки проекта и об изменениях в его основных параметрах.

Такой подход приводит к тому, что

- в процессе работы с представителями ОМСУ члены инициативной группы и активное население, вовлеченное в процесс подготовки проектного предложения, начинают лучше понимать механизмы и ограничения, связанные с работой ОМСУ и, в частности, с бюджетным процессом.

- население чувствует свою ответственность за принятые решения и начинает понимать, что качество жизни в поселении - это ответственность не только руководства поселения, но и самого населения;

- развиваются готовность и навыки вести диалог как у представителей населения между собой, так и с руководством МО;

- развиваются навыки и механизмы диалога/партнерства инициативных групп населения с другими участниками процессов развития сообщества: бизнесом, общественными организациями и пр.

• Отбор проектов в ППМИ производится по заранее утвержденным счетным критериям оценки и механизма отбора.

Как было сказано выше, в ППМИ отбор проектной идеи, а также принятие решений об основных параметрах проекта, производится прямым голосованием населения-благополучателя.

На уровне субъекта РФ/ППМИ окончательный отбор подготовленного проектного предложения производится региональной конкурсной комиссией, создаваемой руководством субъекта. Для этого используются заранее утвержденные и доведенные до сведения участников расчетные критерии оценки и процедуры отбора, обеспечивающие минимизацию субъективизма в решениях и независимость от вмешательства органов управления того или иного уровня.

Хотя население не участвует напрямую в работе конкурсной комиссии, система и критерии оценки конкурсных заявок построены таким образом, что возможность выиграть в конкурсе фактически напрямую зависит от активности вовлечения населения в проект, от параметров проекта, определенных населением, и от качества работы инициативной группы, представляющей население. Именно от этих факторов зависит вероятность выиграть в конкурсе и получить субсидию. Это дает возможность населению напрямую влиять на результаты отбора, усилив те или иные аспекты своей работы и подготовленного проектного предложения.

Такой подход к отбору проектов приводит к нескольким важным эффектам. В частности, он обеспечивает полную прозрачность конкурсного отбора и, как следствие, доверие к программе и органам власти, организовавшим отбор. Он также позволяет минимизировать издержки согласования победителей, а также стимулирует конкуренцию между субъектами, подавшими конкурсную заявку - будь то группы населения, представляющие территориальные образования (населенные пункты, ТОСы, микрорайоны в городах, садовые товарищества в пригородах, и т.д.), общественные организации или другие формы ассоциации граждан в городах или селах. Эти эффекты в свою очередь подчеркивают и усиливают те эффекты, которые были представлены выше.

Применяемый в ППМИ конкурсный отбор на основе заранее обнародованных счетных критериев достаточно уникален. Даже в тех практиках, которые по многим параметрам похожи на ППМИ (например, проект в Ирландии, см. Приложение), окончательный отбор производится на основе достаточно субъективных критериев и механизмов отбора. В большинстве практик применяются два механизма предварительного отбора:

- Отбор комиссией, либо полностью состоящей из представителей населения (пример: практика в Севилье, Испания, см. Приложение), либо включающей в себя представителей и населения, и органов власти (пример: проект в Сеуле, Южная Корея, см. Приложение). В обоих случаях отбор производится не населением напрямую, а небольшой группой его представителей. При этом последние могут быть либо избранными населением, либо выбранными по жеребьевке (примеры: описанные выше практики Партиципаторного бюджетирования в ряде регионов РФ, проект в Сеуле, Южная Корея, см. Приложение).

- Прямое голосование (физически, посредством интернет портала, и т.д.) населения территории (или его групп), на которой предполагается реализовать проект (пример: практики ИБ в Лиссабоне, Португалия и в Нью-Йорке, США).

Однако, лишь в небольшом количестве проектов предварительное решение, принятое с участием населения или групп-благополучателей трансформируется в окончательное решение о финансировании проекта (пример: проект «**Молодежь возглавляет изменения**» в Бостоне, США, см. Приложение).

В большинстве же случаев, независимо от того, каким образом осуществлен предварительный отбор, окончательное решение принимается муниципалитетом - как держателем муниципального бюджета (Советом МО, специально созданной комиссией, и т.д.). При этом члены органа, принимающего решение об окончательном отборе, хоть и учитывают предварительные решения, как правило руководствуются своими собственными соображениями о ценности и важности того или иного проекта. Как результат, таким образом принятые решения не принимаются населением как прозрачные и объективные. Во многих случаях дизайнеры и организаторы понимают эту слабость проекта и принимают специальные меры, чтобы ее смягчить. Например, в практике ИБ в Лиссабоне, Португалия (см. Приложение) организаторы специально звонят заявителям, чьи заявки частично или полностью отклонены либо объединены с другими заявками, и объясняют причины для принятия соответствующего решения

¹ См., например: Вагин В.В. Анализ и систематизация лучшей российской и зарубежной практики вовлечения граждан в бюджетные инициативы / В.В. Вагин // Информационный бюллетень по инициативному бюджетированию. 2015. № 1. С 38.

² Буклет: Программа поддержки местных инициатив: совершенствование местного самоуправления и развитие инициативного бюджетирования / И.Е. Шульга, А.С. Сухова, Г.Н. Хачатрян // Всемирный банк. 2016.

АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРАКТИК ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ*

М.В. Цуркан, доцент кафедры государственного управления Института экономики и управления Тверского государственного университета, кандидат экономических наук

Актуальность исследуемой проблемы обусловлена отсутствием методологических подходов к оценке практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации. В статье предложены направления оценки региональных практик Программы поддержки местных инициатив, а также методика оценки региональной практики повышения бюджетной грамотности населения с учетом знаний, умений и навыков, формируемых у жителей в процессе их участия в реализации проектов инициативного бюджетирования. Разработана методика расчета бюджетной эффективности региональной практики инициативного бюджетирования в рамках рассматриваемой программы, предложен принцип формирования критериев для оценки подготовки кадров в данной сфере. Сформированы критерии оценки региональных практик распространения информации об инициативном бюджетировании.

В настоящее время в России уже накоплен достаточный опыт реализации проектов инициативного бюджетирования (ИБ) в рамках Программы поддержки местных инициатив (ППМИ), позволяющий выявить лучшие региональные практики. При этом в научных исследованиях практически отсутствуют методологические разработки, отражающие критерии их оценки, формирование которых позволит систематизировать представление об успешном опыте применения различных методов и инструментов управления соответствующими проектами на региональном уровне.

ППМИ реализуется в Российской Федерации начиная с 2007 г. В настоящее время программа является инструментом инициативного бюджетирования в восьми субъектах: в Ставропольском крае, Кировской области, Тверской области, Нижегородской области, Республике Башкортостан, Республике Северная Осетия — Алания, Еврейской автономной области [1]. При этом специфика реализации проектов ППМИ в субъектах Российской Федерации характеризует не только процесс управления ими на региональном и муниципальном уровне, но и уникальный набор факторов, возможностей и ограничений для развития инициативного бюджетирования на определенной территории [2].

Влияние данных факторов и прочих элементов региональной специфики ППМИ привело к формированию разнообразных лучших практик, которые не могут быть оценены в рамках единого критерия, характерного для всех субъектов, реализующих программу. В то же время многокритериальная система исследования региональных практик может быть востребована учеными при распространении успешного опыта реализации проектов на другие субъекты.

Направления оценки региональных практик инициативного бюджетирования в рамках ППМИ

В настоящее время представителями Всемирного банка разработана методика оценки практики инициативного бюджетирования с позиции населения региона, которая основывается на сопоставлении ответов респондентов, полученных до и после реализации исследуемых проектов.

Методика апробирована на территории Кировской области в 2010 и 2013 гг. для выявления оценки населения результатов ППМИ в «разрезе трех исследуемых эффектов: изменение в восприятии населением качества жизни, изменение доверия населения к институтам местного самоуправления и бюджетному процессу, сближение взглядов населения и представителей власти» [1]. Результаты апробации на пилотной территории подтвердили формирование положительных тенденций восприятия населением реализуемой практики инициативного бюджетирования.

Для мониторинга реализации проектов ППМИ на региональном уровне используются индикаторы, учитывающие в основном количественные показатели. Среди них: число благополучателей инициативных проектов; число мероприятий с широким участием населения сельских территорий, направленных на идентификацию и отбор объектов для проектов; количество членов инициативных групп; вклад муниципалитетов, населения и спонсоров в проекты и т. д. [1]. Данные индикаторы могут стать основой для формирования соответствующих направлений.

Анализ теоретических и методических источников, затрагивающих различные аспекты реализации ППМИ, позволил, помимо существующих, предложить следующие направления оценки региональных практик исследуемого инструмента инициативного бюджетирования:

- повышение бюджетной грамотности населения;
- организация деятельности проектных центров;

* Цуркан М.В. Анализ региональных практик инициативного бюджетирования / М.В. Цуркан // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. - № 3 (37). - С. 119-132. - Материалы приводятся выборочно в соответствии с предметно-тематической проблематикой инфодосье.

- бюджетная эффективность;
- справочно-методическое обеспечение;
- подготовка кадров в сфере инициативного бюджетирования;
- распространение информации об инициативном бюджетировании.

Данные направления не рассматриваются автором как возможные количественные показатели оценки заявок проектов ППМИ в рамках конкурсного отбора, реализуемого на региональном уровне.

Оценка лучшей региональной практики повышения бюджетной грамотности населения в рамках ППМИ

Участие населения территорий в проектах ППМИ: знания, умения и навыки

Механизм ППМИ предполагает возможность участия в проектах как всего населения муниципального образования, так и его инициативной группы. Инициативная группа — это группа, состоящая из жителей определенной территории, которая избирается на общем собрании для организации всей деятельности, связанной с осуществлением проекта [3].

Таким образом, инициативная группа выступает представителем территориальных интересов населения муниципального образования в рамках проекта, следит за соблюдением концепции инициативного бюджетирования и по сути является информационным коммуникатором для населения. В любой момент жители могут получить информацию о ходе проекта, расходовании в его рамках бюджетных средств не только от муниципальной власти, но и от своих представителей. Кроме того, проекты инициативного бюджетирования предполагают возможность включения в проект на любой его стадии любого жителя-участника.

Участие всего населения территории реализуется: при обсуждении и отборе объекта, который может быть софинансирован в рамках проекта инициативного бюджетирования; при проведении общих собраний жителей территорий; в софинансировании объекта.

Участие инициативной группы в рамках проектов, помимо перечисленного, подразумевает: совместную подготовку с органами местного самоуправления конкурсной документации для получения субсидии из регионального бюджета; контроль выполнения работ в рамках проекта по 44-ФЗ¹; организацию поступлений средств в местный бюджет от населения через механизм самообложения; прием инфраструктурного объекта в эксплуатацию, без которого работы в соответствии с 44-ФЗ не могут быть приняты и оплачены.

Повышение бюджетной грамотности населения в рамках инициативных проектов ППМИ достигается за счет получения населением компетенций, которые можно представить в таксономии «знать, уметь, владеть».

В рамках участия в проектах ППМИ население территорий получает знания в области:

- 1) специфики распределения средств местного бюджета во взаимосвязи с ограничениями, установленными в 131-ФЗ (вопросы местного значения);
- 2) порядка выделения средств из местного бюджета для закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд в рамках 44-ФЗ;
- 3) предоставления из регионального бюджета межбюджетных трансфертов, выделяемых в форме субсидии;
- 4) влияния налоговых поступлений от населения территории на доходы и расходы местного бюджета;
- 5) сущности самообложения граждан и его роли в решении конкретных вопросов местного значения в рамках проектов ППМИ.

Основные умения, формируемые у населения территорий в рамках проектов инициативного бюджетирования, заключаются в следующем.

1. Определять объект, расположенный на территории муниципального образования, для создания или реконструкции которого в соответствии с требованиями бюджетного законодательства могут быть выделены средства из местного бюджета.
2. Определять основные показатели (без расчетов, на основе аддитивной модели) социально-экономической эффективности строительства или создания какого-либо объекта транспортной, энергетической, коммунальной или социальной инфраструктуры местного значения.
3. Осуществлять общественный контроль за расходованием средств местного и регионального бюджетов.

К основным навыкам, формируемым в процессе участия населения территорий в проектах ППМИ, в контексте повышения бюджетной грамотности, относятся:

1. навык организации общественного участия на этапе формирования и исполнения местного бюджета в рамках публичных слушаний, собраний, конференций граждан;
2. навык составления конкурсной документации на получение субсидии из регионального бюджета в рамках инициативных проектов;

3. навык контроля за эффективным расходованием бюджетных средств при выполнении работ по 44-ФЗ. (...)

Региональные практики организации деятельности проектных центров ППМИ

Экспертно-консультационная поддержка проектов ППМИ предполагает методическое сопровождение проектов консультантами Всемирного банка, а также консультантами органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ответственного за реализацию Программы в регионе.

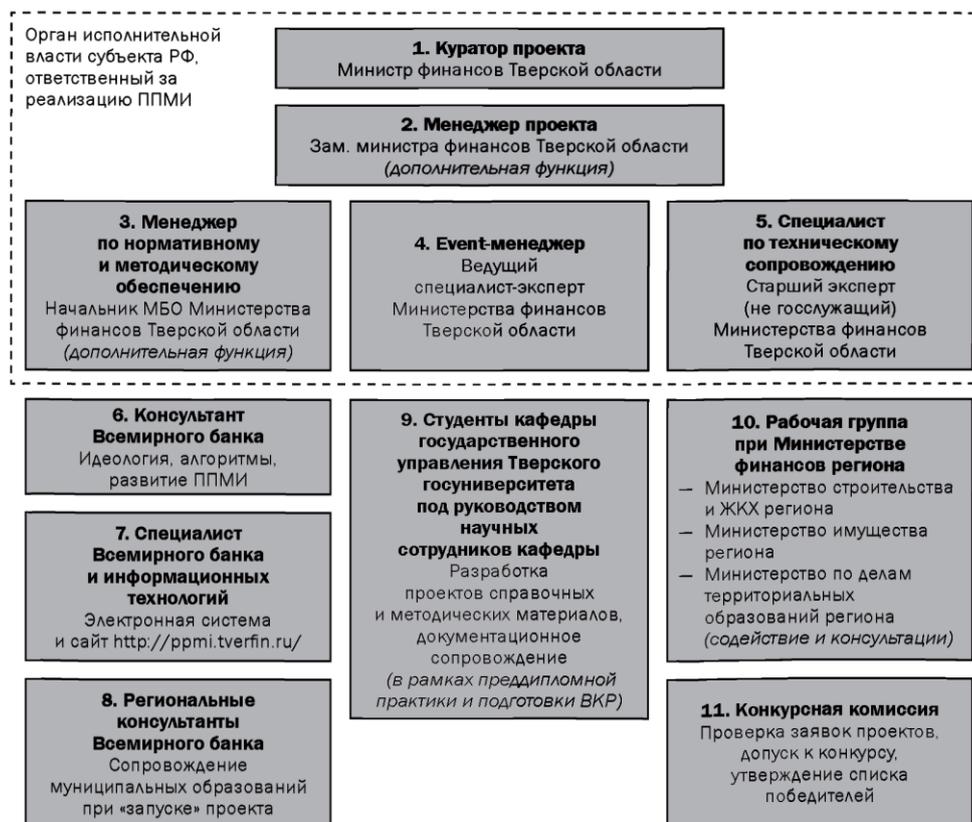
Ключевым элементом экспертно-консультационной поддержки ППМИ в регионах выступают проектные центры. «Проектный центр — это координационно-управляющая структура, ответственная за реализацию Программы в соответствии с нормативно-правовыми актами и методическими материалами, относящимися к ППМИ» [3].

В рассматриваемом контексте основная функция региональных проектных центров заключается в консультационной помощи представителям участвующих муниципальных образований и инициативных групп населения в организации вовлечения населения в ППМИ, отборе приоритетных проблем, подготовке и подаче конкурсных заявок, мониторинге реализации проектов.

В рамках II Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию были представлены структуры проектных центров субъектов, реализующих ППМИ. При обсуждении наибольший интерес участников вызвала структура проектного центра ИБ Тверской области, которая включает не только служащих и специалистов органа исполнительной власти субъекта, ответственного за реализацию ППМИ в регионе, других институциональных участников проектов, но и представителей академической среды и системы высшего образования. На современном этапе данная особенность характерна только для Тверской области. Структура проектного центра инициативного бюджетирования Тверской области представлена на рис. 2.

Рисунок 2

Структура проектного центра инициативного бюджетирования в Тверской области



Источник: доработано автором на основе презентации И. И. Егорова, представленной на панельной дискуссии «Институциональная инфраструктура инициативного бюджетирования: что сделали и что предстоит сделать». II Всероссийская конференция по инициативному бюджетированию. Москва, НИФИ, 19–20 октября 2016 г.

Оценка региональных практик организации деятельности проектных центров может быть проведена по критериям, которые отражают количественные и (или) качественные показатели основных форм работы проектных центров. Например, критерием оценки может стать «количество обучающих семинаров для глав и специалистов муниципальных образований и представителей общественности» [4], проводимых за год.

Целесообразно также ввести критерии, значение которых будет отражать качество структуры, например «участие научного сообщества» или «участие структур системы высшего образования» в развитии инициативного бюджетирования на территории региона в рамках деятельности проектного центра». (...)

Справочно-методическое обеспечение инициативного бюджетирования в рамках ППМИ на региональном уровне

На региональном уровне справочно-методические материалы по вопросам реализации инициативного бюджетирования в рамках ППМИ целесообразно разрабатывать в рамках следующих направлений:

- этапы реализации проектов ППМИ;
- подписание соглашения между главным распорядителем бюджетных средств ППМИ и муниципальным образованием;
- участие населения муниципального образования в реализации проектов ППМИ, в том числе: внесение денежного вклада населения и спонсоров, обеспечение неденежного вклада населения и спонсоров;
- отбор подрядчиков, закупка оборудования и услуг в рамках реализации проекта ППМИ;
- реализация работ в рамках проекта ППМИ.

Целевая аудитория материалов — представители органов местного самоуправления, население территорий.

Денежный вклад населения осуществляется в рамках региональных нормативов софинансирования, представленных в табл. 1.

Таблица 1

Нормативы софинансирования проектов инициативного бюджетирования в рамках Программы поддержки местных инициатив на 2017 г.

Субъект Российской Федерации	Доля софинансирования проекта за счет безвозмездных поступлений от физических лиц (населения), %	Доля софинансирования проекта за счет средств бюджета муниципального образования, %	Сумма одной субсидии из регионального бюджета, млн руб.
Ставропольский край	Определяется уровнем бюджетной обеспеченности	≥ 5 , но ≤ 20 , в зависимости от уровня бюджетной обеспеченности	2
Кировская область	≥ 5	≥ 5 , для проектов, реализуемых в районах и поселениях; ≥ 10 для проектов, реализуемых в городских округах	1. Муниципальное поселение (до 4 проектов): 1 проект $\leq 1,5$ 3 проекта $\leq 0,5$ 2. Городской округ ≤ 1 3. Муниципальный район ≤ 3 на 3 проекта
	≥ 10	≥ 25	Муниципальные образования с участием садовых некоммерческих товариществ $\leq 0,75$, не более 85 % от стоимости проекта
Тверская область	≥ 5	≥ 10	$\leq 0,7$ сельское поселение; $\leq 0,8$ городское поселение
	≥ 10	≥ 0	Городской округ $\leq 0,4$ и ≤ 40 % от стоимости проекта
Нижегородская область	≥ 5	≥ 20	≤ 75 % от стоимости проекта
Хабаровский край	> 1 от объема запрашиваемых средств из регионального бюджета	≥ 5 от объема запрашиваемых средств из регионального бюджета	≤ 2
Республика Башкортостан	> 3	> 5	$\leq 1,5$
Еврейская автономная область	≥ 5	≥ 10 сельские поселения; ≥ 20 городские поселения	$\leq 0,5$ (≤ 75 % от стоимости проекта для городского поселения); ≤ 85 % от стоимости проекта для сельского поселения)

Источник: составлено автором на основе анализа нормативно-правовых документов субъектов Российской Федерации.

Фактические показатели софинансирования, подтверждающие востребованность проектов, выше минимумов, установленных в субъектах. В среднем по субъектам, осуществляющим ППМИ: 68% софинансируется из регионального бюджета, 16% — из местного, 10% — вклад населения.

Остальные 6% — это вклад местного бизнеса (необязательный источник софинансирования, спонсорство).

В Тверской области разработаны и применяются следующие материалы справочно-методического обеспечения: разъяснения по подготовке конкурсной документации проектов ППМИ; порядок предоставления субсидий на реализацию ППМИ на территории городских округов; порядок предоставления субсидий на реализацию ППМИ на территории муниципальных районов; разъяснения по оформлению документов на использование земли, для размещения отдельных объектов в рамках ППМИ; памятка по проведению собраний жителей муниципальных образований; памятка для инициативной группы, участвующей в проекте ППМИ²

Критерии оценки региональных практик справочно-методического обеспечения инициативного бюджетирования в рамках ППМИ целесообразно разрабатывать таким образом, чтобы они отражали количественные и качественные характеристики соответствующих материалов.

Подготовка кадров в сфере инициативного бюджетирования

Оценка региональных практик подготовки кадров в сфере инициативного бюджетирования для их участия в реализации проектов ППМИ требует проведения независимого тестирования, которое должно проводиться в субъектах по единым вопросам, в равной выборке и условиях репрезентативности. Вопросы могут отражать знание алгоритмов взаимодействия участников проектов, региональной специфики софинансирования, форм участия населения в исследуемом процессе и т. д.

Оценка региональных практик подготовки кадров в сфере инициативного бюджетирования должна проводиться путем сопоставления результатов тестирования, которые отразят эффективность соответствующего обучения в разных субъектах Российской Федерации. В первую очередь речь идет об обучении в рамках вводных, информационных и учебных семинаров для представителей региональной и муниципальной власти [5].

Цель вводных семинаров с участием региональных органов власти — информирование участников инициативного бюджетирования об уточненных параметрах реализации проектов ППМИ перед началом очередного цикла их реализации. Информационные семинары, проводимые для представителей городских округов и муниципальных районов, необходимы для разъяснения деталей ППМИ, изменений в параметрах и процедурах программы. Цель учебных семинаров для представителей различных типов муниципальных образований, участников ППМИ — обучение алгоритмам реализации проектов. (...)

Заключение

На современном этапе инициативное бюджетирование в рамках ППМИ получило развитие в большинстве регионов, имеющих опыт реализации проектов более одного годового цикла.

Данное развитие на уровне субъекта Российской Федерации подразумевает увеличение софинансирования проектов со стороны населения, местного бюджета, общего объема субсидий, выделяемых из средств областного бюджета, вовлечение в процесс новых типов муниципальных образований.

Также развитие инициативного бюджетирования в рамках рассматриваемой программы характеризует внедрение на уровне субъекта новых методов и инструментов, способствующих реализации принципов ППМИ: вовлеченность участников проектов, прозрачность, эффективность затрат, софинансирование проектов, устойчивость результатов проектов.

Для сохранения процесса развития полученный опыт регионов должен быть изучен, проанализирован и стать основой для сохранения положительных тенденций и успешного внедрения в регионах, не имеющих опыта реализации инициативного бюджетирования.

Основные выводы, к которым пришел автор в процессе исследования, заключаются в следующем.

1. Формирование практики повышения бюджетной грамотности населения в рамках инициативных проектов ППМИ на уровне субъектов Российской Федерации достигается за счет формирования у участников проектов знаний, навыков и умений в сфере решения вопросов местного значения, межбюджетных отношений, муниципальных закупок, самообложения граждан и т. д.

2. Оценка региональных практик организации деятельности проектных центров может быть проведена по критериям, которые отражают количественные и (или) качественные показатели основных форм работы проектных центров.

3. Расчет бюджетной эффективности региональной практики инициативного бюджетирования на примере ППМИ может быть произведен с учетом бюджетной экономии.

4. Критерии оценки региональных практик справочно-методического обеспечения инициативного бюджетирования в рамках ППМИ целесообразно разрабатывать таким образом, чтобы они отражали количественные и качественные характеристики соответствующих материалов.

5. Оценка региональных практик подготовки кадров в сфере инициативного бюджетирования для их участия в реализации проектов ППМИ требует проведения независимого тестирования, которое должно проводиться в субъектах по единым вопросам, в равной выборке и условиях репрезентативности.

6. Для оценки региональной практики распространения информации об инициативном бюджетировании в рамках ППМИ целесообразно использовать критерии, отражающие использование средств массовой информации (СМИ) на всех этапах программы.

7. Необходима разработка методологии для различных программ инициативного бюджетирования, которая позволит проводить оценку и сопоставление различных практик, реализуемых на территории России: ППМИ, Всероссийский проект «Народный бюджет», партийный проект «Единой России» под названием «Народные инициативы», региональные государственные программы на партисипаторных процедурах в Тульской, Тамбовской областях и других субъектах Российской Федерации, проекты Европейского университета в Санкт-Петербурге при поддержке фонда Кудрина, программы «Я планирую бюджет» и «Народный бюджет ТОС» и т. д.

¹ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

² Информационный портал Министерства финансов Тверской области «Программа поддержки местных инициатив» (<http://ppmi.tverfin.ru/>).

Библиография

1. Шульга И., Сухова А. Программа поддержки местных инициатив в России: пример лучшей практики инициативного бюджетирования // Муниципальная власть. 2016. № 2-3. С. 8-19.
2. Вагин В. В. Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 3. С. 105-114.
3. Хачатрян Г. Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив. М.: Алекс, 2016. 88 с.
4. Вагин В. В. Место консультантов и проектных центров в развитии инициативного бюджетирования // Муниципальная власть. 2016. № 2-3. С. 25-29.
5. Хачатрян Г. Операционное руководство для Программы поддержки местных инициатив: принципы, механизмы, процедуры // Муниципальная власть. 2016. № 2-3. С. 30-37.

РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ*

Л.В. Васильева, ведущий научный сотрудник ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», кандидат экономических наук

Анализируется опыт внедрения инициативного бюджетирования в субъектах РФ как инструмента развития местного самоуправления. Суть процесса заключается в прямом участии населения в определении наиболее приоритетных социальных проблем поселений, подготовке проектов их решения, а также участии в финансировании и последующем контроле за реализацией отобранных проектов. При этом увеличивается вовлеченность граждан в бюджетный процесс, возрастает уровень доверия властям субъектов РФ, повышается удовлетворенность населения качеством социальной инфраструктуры. Привлечение средств населения как источника соинвестирования в значимые местные проекты позволяет повысить эффективность расходования бюджетных средств, способствует бережному использованию и увеличению срока эксплуатации созданных объектов.

В последнее десятилетие в России были созданы важные институциональные предпосылки для активизации участия гражданского общества в местном самоуправлении. Основным документом, регулирующим этот процесс, стал Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹. В законе были разграничены полномочия между различными муниципальными уровнями, определены формы и механизмы участия граждан в местном самоуправлении и бюджетном процессе. Заявленные формы и механизмы участия граждан в местном самоуправлении получили активное развитие в последние годы в связи с построением системы открытого государственного управления, повышением финансовой грамотности населения и активизацией общественного контроля за государственными расходами.

На практике влияние граждан на бюджетный процесс имело место на стадии публичных слушаний, где зачастую не получалось реального взаимодействия населения и администрации по причине отсутствия доступной для восприятия информации и недоверия граждан. С 2013 года в рамках построения системы открытого государственного управления реализуется проект «Бюджет для граждан» с целью создать понятную для обычных граждан версию бюджета. Разработан стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти, проект подобных документов подготовлен и для региональных органов исполнительной власти, последний проект предусматривает вовлечение граждан в обсуждение и принятие решений по вопросам местных бюджетов. Вовлечение граждан в участие в подобных проектах на уровне муниципалитетов призвано способствовать объединению усилий городских и сельских администраций, граждан, коммерческих и некоммерческих организаций и других заинтересованных сторон для определения приоритетов в решении локальных проблем. Это особенно важно в сельских поселениях, где имеются серьезные социально-экономические проблемы, связанные с состоянием социальной и коммунальной инфраструктуры.

Сегодня в сельской местности проживает более 25% населения страны и 42% малоимущих. Степень доступности соответствующих благ такова: только 32% населенных пунктов имеют централизованное водоснабжение, 5% поселений имеют возможность пользоваться централизованной канализацией, 28% поселений не имеют подъездных дорог с твердым покрытием².

За последние 25 лет в мире сложилась практика развития инициативы местных сообществ в решении актуальных проблем поселений: в 84 странах мира под эгидой Всемирного банка успешно реализовано более 1000 проектов. К ним относятся фонды социальных инвестиций (Армения, Молдова, Киргизия), «Проект развития городской инфраструктуры» (Бразилия), «Проект снижения бедности» (Индонезия, Вьетнам), «Программа развития сельских территорий» (Азербайджан) и др.³

Подобные программы деятельности местных сообществ реализуются по следующим принципам:

- концентрация практической работы на самом нижнем территориальном уровне (села, деревни, аулы, микрорайоны городов);

* Васильева Л.В. Развитие местного самоуправления: инициативное бюджетирование / Л.В. Васильева // Управленческие науки в современном мире. - 2016. - Т. 2. № 2. - С. 158-162

- ориентация на развитие социальной инфраструктуры и повышение качества социальных услуг;
- непосредственное участие населения в определении приоритетных проблем и их решении.

В мировой практике существует два основных типа проектов участия граждан в управлении бюджетом:

- экстрабюджетирование (софинансирование гражданами и предпринимателями проектов);
- партисипаторный бюджет (выбор гражданами приоритетов для финансирования).

Партисипаторное бюджетирование появилось в 1989 году в Бразилии, и сейчас эта страна превратилась в мирового лидера по количеству муниципалитетов, практикующих партисипаторное бюджетирование. Уже около 30 лет подобные программы работают в странах Латинской Америки, Западной и Восточной Европы, а также в США и с недавних пор в Китае. Первоначально они применялись в основном для решения городских проблем: жители распределяли часть муниципального бюджета города (от одного до десяти процентов) на нужды поселения.

Единой модели партисипаторного бюджетирования не существует, конкретные формы участия граждан в распределении бюджетных средств значительно варьируются в зависимости от специфики конкретного поселения и приоритетов его жителей. В целом, для нынешнего этапа развития этого процесса характерны интеграция различных практик и становление профессиональных сетей специалистов в данной области.

Реализуемая в последние годы в России практика активизации гражданского участия в решении наиболее актуальных проблем, получившая название «инициативное бюджетирование», представляет собой одну из версий партисипаторного бюджетирования⁴. Инициативное бюджетирование в РФ — это совокупность разнообразных практик по решению вопросов местного значения, основанных на гражданской инициативе и реализуемых при непосредственном участии граждан в определении приоритетов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов.

С 2007 года в семи субъектах РФ с участием Всемирного банка реализуется Программа поддержки местных инициатив (ППМИ), направленная на развитие сел. На сегодняшний день в ней участвуют уже 19 субъектов. Суть данной программы заключается в прямом вовлечении населения в определение наиболее приоритетных социальных проблем и подготовку соответствующих проектов по концепции их решения. Финансирование лучших проектов осуществляется по принципам софинансирования и имеет две составляющие: субсидии из бюджета субъекта РФ и местные ресурсы (необходимое условие участия в ППМИ). Соответственно, местное софинансирование аккумулируется из средств населения, местных бюджетов и средств местного бизнеса.

В российской практике за 2007 - 2014 годы реализовано более 2000 микро- проектов поддержки местных инициатив, к 2015 году реализация микропроектов была проведена в 1079 муниципальных образованиях в 19 субъектах РФ⁵. Типология реализованных проектов в конкретном регионе отражает его специфику: основные проблемы и первоочередные нужды (табл. 1). Так, в Ставропольском крае, где исторически существуют крупные сельские поселения, для жителей приоритетно восстановление домов культуры, их возрождение как культурного центра, объединяющего разные поколения граждан. Это способствует закреплению молодежи на селе, снижению миграции населения в целом, поддержанию региональной экономики развитием агропромышленного комплекса. Для половины регионов основная проблема — состояние дорог и тротуаров (Кировская область, Нижегородская область, Республика Башкортостан). Два региона выделяют как главную проблему водоснабжение (Тверская область, Кировская область). В Нижегородской области, экономически наиболее благополучной, структура направлений микропроектов разнообразнее: наряду с традиционной проблемой состояния дорог (28,1%) жители выделили проекты по поддержанию инфраструктуры отдыха и культуры, благоустройство территории и пр. В Хабаровском крае жители сельских поселений в качестве приоритета видят функционирование спортивных объектов.

Таблица 1. Типология реализованных мероприятий в регионах РФ до 2014 г.

Направление микропроекта	Ставропольский край	Кировская обл.	Тверская обл.	Нижегородская обл.	Республика Башкортостан	Хабаровский край
Дороги и тротуары	17,5	36,7	12,3	28,1	27,5	15,4
Объекты ЖКХ (водоснабжение)	6,3	32,2	31,5	9,4	5,8	–
Учреждения культуры и библиотеки	43,7	3,9	26,7	6,3	–	–
Благоустройство территории	8,3	5,8	4,8	6,3	2,9	7,7
Места отдыха и детские площадки	7,9	5,8	6,2	9,4	10,1	15,4
Спортивные объекты	7,1	4,0	5,5	3,1	8,7	23,1
Освещение улиц, объектов	0,8	6,2	1,4	–	2,9	–
Места захоронений	–	1,8	2,1	–	7,2	–
Объекты пожарной безопасности	–	1,8	4,1	–	–	7,7
Объекты культурного наследия	–	0,6	–	–	5,8	–
Другие проекты	8,4	1,1	5,5	37,5	7,2	15,4
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

О масштабе развития программы инициативного бюджетирования и структуре источников финансирования проектов можно судить по данным, представленным в табл. 2.

Субъект РФ	Источники финансирования, %					Справка Всего, млн руб.
	Региональный бюджет, %	Местное софинансирование			в том числе	
		всего	население	бюджет МО		
Ставропольский край	84	16	2	10	4	73,0
Кировская обл.	70	30	12	11	7	345,8
Тверская обл.	54	46	13	29	4	104,3
Нижегородская обл.	63	37	13	19	5	31,9
Республика Башкортостан	72	28	9	11	8	82,0
Хабаровский край	75	25	7	13	5	23,1
Среднее значение	69	31	10	15	6	Итого: 660,1

В среднем доля регионального бюджета в структуре финансирования проектов инициативного бюджетирования составляет 69%, местные источники — 31% (максимальный уровень в Тверской области — 46%). В составе местных источников около 33% приходится на долю населения, 48% на долю бюджетов муниципальных образований и около 19% на долю местного бизнеса. Показатели софинансирования из всех источников местного уровня довольно высоки и имеют тенденцию к возрастанию. Доля вкладов населения в общем объеме финансирования проектов составляет от 2% (Ставропольский край) до 13% (Тверская область, Нижегородская область), в среднем 10%, по отдельным проектам доходит до 25%.

Подводя итоги реализации пилотных проектов инициативного бюджетирования, можно отметить, что этот процесс вызывает несомненный интерес всех участников (населения, бизнеса, местной власти), имеет значительный социальный эффект и позволяет:

- решать наиболее злободневные проблемы, вызывающие социальную напряженность в поселениях;
- привлекать дополнительные источники финансирования проектов;
- минимизировать иждивенческие настроения населения;
- укрепить доверие к органам местной власти;
- снизить угрозу социальной напряженности;
- обеспечить бережную эксплуатацию созданных объектов.

Практика инициативного бюджетирования имеет потенциал развития. По сути, это реализация проектного финансирования на микроуровне социально значимых объектов, что в целом позволяет существенным образом увеличить эффективность расходования бюджетных средств. На сегодня встает проблема совершенствования законодательства о местном самоуправлении, чтобы включить в него инициативное бюджетирование.

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/.

² Российский статистический ежегодник. 2014: Ст. сб. / Росстат. М., 2014. 693 с.

³ Вагин В. Новые возможности вовлечения граждан в бюджетный процесс. URL: <http://open.gov.ru/blogs/5511253/>.

⁴ Вагин В. Новые возможности вовлечения граждан в бюджетный процесс. URL: <http://open.gov.ru/blogs/5511253/>; Инфраструктура свободы: Лев Шилов о шансах республиканского принципа в городах России. URL: <http://theoryandpractice.ru/posts/8823-lev-shilov>; Открытый бюджет: от информирования к вовлечению граждан. URL: <http://open.gov.ru/events/5510866/>.

⁵ Вагин В. Новые возможности вовлечения граждан в бюджетный процесс. URL: <http://open.gov.ru/blogs/5511253/>; Инфраструктура свободы: Лев Шилов о шансах республиканского принципа в городах России. URL: <http://theoryandpractice.ru/posts/8823-lev-shilov>.

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ КАК НОВЫЙ ИНСТРУМЕНТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ*

Г.В. Морунова, кандидат экономических наук, доцент

На современном этапе все более очевидным становится тот факт, что местное самоуправление является важнейшим ресурсом развития страны и может рассматриваться как фактор гармонизации интересов как органов власти различных уровней (вертикальный аспект), так и всех экономических субъектов - граждан, организаций, власти (горизонтальный аспект). Гармонизация интересов при решении социальных задач способствует снижению издержек, в большей степени транзакционных¹. Транзакционные издержки понимаем, как издержки несогласованности и неопределенности. На данном этапе к числу основных проблем развития местного самоуправления, как правило, относят: финансовую слабость и высокую степень зависимости органов местного самоуправления от финансовой помощи со стороны вышестоящих органов власти; низкую квалификацию муниципальных кадров; недостаток методической помощи; непонимание идеи местного самоуправления большинством руководителей и населением. Экспертное сообщество констатирует, что действующее законодательство и современная социокультура муниципалитетов не позволяют в полной мере реализовать сотрудничество и взаимодействие, т. е. остро стоит вопрос поиска инструментов гармонизации интересов.

Представляется инструментом согласованности и взаимодействия, повышения межличностного доверия, общественного доверия, должно стать общественное участие граждан в реализации социальных проектов, которые могут быть составной частью муниципальных программ (например благоустройство территории) или самостоятельным мероприятием. Общественное участие граждан в социальных проектах можно разделить на два вида: 1) активное участие - инициативное бюджетирование, когда гражданин непосредственно участвует в проекте либо голосованием по распределению бюджетных средств (краудсорсинг, краудинвестинг), либо участвует своими средствами - краудфандинг, ключевым является проявление инициативы граждан; 2) пассивное участие – повышение бюджетной информированности граждан, в том числе о муниципальных программах, услугах и т. д.

На наш взгляд результаты проведенных исследований Дубровской Ю. В.² зависимости экономического развития территории от различных факторов верифицируют гипотезу о том, что инициативное бюджетирование, как инструмент повышения межличностного доверия, приводит к снижению транзакционных издержек и как следствие к социально-экономическому развитию территории. Рассмотрим полученные выводы.

В связи с тем, что конечной целью экономического развития территории является повышение качества жизни населения - его благосостояния, целесообразно применение в качестве целевой функции принятый в научной литературе показатель социально- экономического развития - индекс общественного (человеческого) развития (Human Development Index - HDI). Анализируя полученные результаты исследований зависимости HDI (1), и различных факторов, представляется обоснованными полученные выводы: основным фактором был выделен - индекс правовой стабильности и гражданского общества - I_r , который в свою очередь имеет прямую наибольшую зависимость от межличностного доверия $Trust\ interpersonal\ (Tr)$ ³

$$HDI = \langle I_r\ (Tr;\ Sr) \rangle\ (1);$$

$$I_r = \langle Z_b \rangle\ (2)$$

Что вполне объяснимо: без доверия к лично незнакомым людям невозможна кооперация с ними в рамках ассоциаций, общественных объединений, являющихся основой гражданского общества. В свою очередь индекс общественного (человеческого) развития имеет прямую зависимость от показателя совокупных социальных расходов - S_r и обратную (2) от Z_b - бюрократических транзакционных издержек⁴. Полученные результаты доказывают, что повышение индекса доверия способствуют снижению транзакционных издержек, т. е. стимулируют социально-экономическое

* Морунова Г.В. Инициативное бюджетирование как новый инструмент социально-экономического развития муниципалитетов / Г.В. Морунова // Российское общество и экономика: исторический опыт и современность. Научная сессия профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов по итогам НИР за 2016 год: сб. докл. - 2017. - С. 33-36

развитие территории. Однако в рассмотренных исследованиях отсутствуют предложения механизма и инструментов повышения межличностного доверия. Таким инструментом на наш взгляд должно стать применение инициативного бюджетирования при реализации проектов социально-экономического развития территории. Механизм социально-экономического развития территории, при применении инструмента инициативного бюджетирования, представлен на рисунке 1.



Рисунок 1. Механизм социально-экономического развития территории, при применении инструмента инициативного бюджетирования

Инициативное бюджетирование - сравнительно новое направление бюджетной политики для Российской Федерации (реализация данного направления было запущено в 2007 году в виде программы поддержки местных инициатив). Несмотря на то, что реализуемые проекты требуют доработки не только в плане визуализации, но и в плане донесения информации о проводимых мероприятиях до граждан, уже сегодня можно сказать о положительном результате от их внедрения.

Таким образом, такой инструмент, как инициативное бюджетирование способствуя повышению уровня доверия населения при реализации социальных проектов муниципалитетов, межличностного доверия, приводит к снижению транзакционных издержек, и как следствие - повышению уровня социально-экономического развития территории.

¹ В основе теории транзакционных издержек лежит одна из статей Рональда Коуза «Проблема социальных издержек» (1960 г.).

² Дубровская Ю.В. Развитие институтов местного самоуправления как фактор гармонизации интересов субъектов экономики автореф. дис. канд. экон. наук / Ю.В. Дубровская. - Санкт-Петербург, 2011.

³ Индексы доверия, рассчитываемые ассоциацией всемирного исследования ценностей «волнами» - примерно один раз в пять лет.

⁴ Рассчитывается неправительственной международной организацией Transparency International - неправительственной международной организацией по борьбе с коррупцией и исследованию уровня коррупции по всему миру на основе данных социологических опросов населения различных стран (Respondents who paid a bribe).

ПРАКТИКА ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ*

*В.В. Бехер, заведующий кафедрой, кандидат юридических наук
(Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, филиал - Саратовский социально-экономический институт)*

На сегодняшний день для всей Российской Федерации характерна ситуация, когда сельские и городские поселения отстают от крупных городов с точки зрения темпов экономического роста. Эту проблему усугубляет ограниченное участие населения в процессе принятия решений на муниципальном уровне; в результате средства местных бюджетов используются неэффективно и замедляется общее продвижение вперед. По сложившейся традиции, граждане информируются о бюджетных решениях в форме заявлений государственных должностных лиц или из средств массовой информации. Однако активное участие граждан в процессе составления бюджета повышает подотчетность государства и гарантирует принятие во внимание нужд различных групп общества.

Вместе с тем бюджетная система существует в первую очередь для граждан, а, следовательно, этот инструмент экономической политики должен быть понятен каждому. Для этого необходимо чтобы граждане активно участвовали в бюджетном процессе, чтобы демократические механизмы, прежде всего механизмы подготовки к выбору приоритетов в развитии своего региона, района или поселка, были доступны населению. В этих целях в деятельность муниципальных органов власти по подготовке и принятию местного бюджета постепенно стала внедряться практика инициативного бюджетирования (например, в Кировской, Тверской и Тульской областях, в Пермском и Ставропольском краях, в городе Череповце). Инициативное бюджетирование предполагает конструктивное вовлечение граждан в бюджетный процесс, грамотную трактовку ими информации о структуре бюджетных расходов и выдвижение обоснованных инициатив о перераспределении бюджетных средств на новые задачи [3, с.12].

Думается, что именно на местном уровне могут раскрыться все возможности инициативного бюджетирования, предполагающего прямое вовлечение граждан в отбор приоритетных направлений расходования средств.

У инициативного бюджетирования есть пять критериев.

- 1) обсуждение бюджетных вопросов, в частности, обсуждение того, на что деньги потратить;
- 2) участие представителей власти, которое придает легитимную силу инициативам;
- 3) серийность процесса реализации, то есть механизм реализуется из года в год;
- 4) обязательное публичное обсуждение, причем не формальное, а реальное;
- 5) отчетность.

Один из ключевых пунктов инициативного бюджетирования - софинансирование, когда на реализацию проекта идут не только бюджетные средства, но и сами граждане вкладываются в тот или иной проект.

Альтернативным способом софинансирования местных расходов со стороны жителей является использование механизмов самообложения граждан, т.е. разовых платежей граждан, осуществляемых для решения конкретных вопросов местного значения [1]. Самообложение жителей позволяет вовлечь все население в решение вопросов местного значения, хотя данная вовлеченность иногда может быть и формальной.

Следует отметить, что оба вида софинансирования реализуются в российской практике при условии поддержки региональных властей, так как основной объем средств предоставляется в результате именно из бюджетов субъектов РФ. Вместе с тем недостатком самообложения в сравнении с инициативным бюджетированием являются значительные расходы на привлечение средств, так как организация местного референдума (на котором принимается решение о привлечении денежных средств) по стоимости соизмерима с величиной собранных средств [2, с.199].

Действительно, финансовое участие граждан в решении вопросов местного значения позволяет многократно повысить уровень их вовлеченности в процесс расходования бюджетных средств, а отношение к проекту становится гораздо более ответственным, чем когда он

* Бехер В.В. Практика инициативного бюджетирования на муниципальном уровне / В.В. Бехер // Пробелы в российском законодательстве. - 2017. - № 1. - С. 242-244

реализуется только на бюджетные средства. Это способствует тому, что повышается заинтересованность и требовательность жителей при выборе приоритетных проектов и оценке результатов совместной работы; активные граждане на всех этапах реализации проектов участвуют в мониторинге и более критично относятся к соблюдению подрядными организациями качества и сроков исполнения; обеспечивается сохранность нового объекта и эффективность его эксплуатации в дальнейшем.

В отдельных регионах Российской Федерации (например, Ставропольский край, Кировская область, Республика Башкортостан) при содействии Всемирного банка реализуется Программа поддержки местных инициатив, главная цель которой - поддержка местного социально-экономического развития через привлечение ресурсов сообществ и поощрение вовлечения граждан в решение социально-экономических проблем. В рамках Программы предполагается полное вовлечение граждан в процесс принятия решений: жители сами определяют приоритетную проблему, а также выбирают и одобряют на общем собрании вариант проекта, который наилучшим образом позволяет ее решить. Органы местного самоуправления предоставляют небольшие субсидии (гранты) поселениям для финансирования микропроектов, которые готовятся совместно гражданами и представителями органов самоуправления в интересах развития социальной и коммунальной инфраструктуры и услуг.

Субсидии предоставляются на следующие виды объектов и работ:

- объекты жилищно-коммунальной инфраструктуры, находящиеся в муниципальной собственности;
- объекты благоустройства и озеленения территории поселения;
- автомобильные дороги, находящиеся в муниципальной собственности и дворовые территории;
- обустройство мест массового отдыха жителей;
- муниципальные объекты развития народного художественного творчества;
- объекты размещения (захоронения) бытовых отходов и мусора;
- объекты для обеспечения первичных мер пожарной безопасности;
- объекты культурного наследия муниципального значения;
- и другие.

Основная часть средств выделяется из бюджетов регионов, дополнительное финансирование обеспечивают муниципалитеты и местный бизнес. Кроме того, небольшой вклад от общей суммы, необходимой для реализации проекта, вносят граждане - тем самым достигается необходимая степень заинтересованности населения в проекте. Средства распределяются на конкурсной основе исходя из степени участия местного населения и ожидаемых результатов.

Таким образом, данная Программа поддерживает проявление инициативы со стороны местного населения, а его широкое вовлечение в принятие решений помогает повысить прозрачность местных бюджетов. Оценка результатов Программы показала, что уровень удовлетворенности населения качеством местных социальных услуг стал выше, выросло доверие ко всем уровням управления, степень прозрачности расходования средств местных бюджетов также стала выше (большинство жителей районов, принявших участие в Программе, заявили, что уверены в прозрачности расходования средств местных бюджетов) [5]. Об этом свидетельствует и тот факт, что в 2016 году в рамках соглашения между Всемирным банком и Министерством финансов РФ 26 регионов страны стали участниками национальной программы по развитию инициативного бюджетирования. Десять из них уже начали работать на развитие инициативного бюджетирования, создав проектные центры по разработке и внедрению этого механизма.

Предполагается, что по мере оттачивания механизмов этот опыт можно расширить до более масштабного уровня (субъект РФ, Российская Федерация), однако здесь речь пойдет уже о партиципаторном бюджетировании. Партиципаторное бюджетирование было впервые введено в Латинской Америке в 80-е годы XX века. Сегодня эта успешная практика применяется более чем в 20 странах мира: в Западной и Восточной Европе, США, Латинской Америке и с недавних пор в Китае. Основное отличие партиципаторного бюджетирования от инициативного заключается в том, что в первом случае граждане не софинансируют проект, но участвуют в распределении части местных бюджетов на конкурсной основе и тесно взаимодействуют с местными администрациями в течение бюджетного цикла. Подавляющее большинство проектов, реализованных в Российской Федерации, направлено на решение вопросов местного значения. Однако в ходе реализации проектов выявилась одна особенность - дополнительные, не прогнозирувавшиеся эффекты. Так, практика инициативного бюджетирования на муниципальном уровне показывает, что оно способствует:

- выявлению и решению именно тех проблем, которые наиболее приоритетны для населения;
- повышению качества жизни населения через развитие местной социальной инфраструктуры и улучшению качества услуг;
- повышению уровня взаимного доверия населения и власти;
- созданию механизмов обсуждения проблем, инициативных групп, которые готовы решать и другие проблемы населения;
- снижению иждивенческих настроений, вовлечению населения в решение своих проблем и в развитие муниципального образования в целом;
- повышению прозрачности использования бюджетных ресурсов;
- реализации действенного общественного контроля;
- привлечению софинансирования из внебюджетных источников;
- использованию доступных ресурсов наиболее эффективным образом;
- получению опыта и навыков бюджетирования и управления проектами отдельными группами населения;
- более эффективной эксплуатации и содержанию объектов бюджетного финансирования.

Один из безусловных эффектов инициативного бюджетирования в нашей стране — формирование новых, современных компетенций у организаторов и активистов из числа граждан, участвующих в проектах инициативного бюджетирования. В числе этих компетенций следует особо выделить умение работников органов власти организовать и развернуть процедуры подлинного участия граждан в реализации выдвинутых проектов и софинансирования инициатив населением. Участие населения в инициировании, реализации и контроле обеспечивает выдвижение приоритетных для финансирования проектов, прозрачность бюджетных решений, экономию бюджетных средств, пристальный контроль за подрядчиками, бережную эксплуатацию созданных объектов, рост налоговых поступлений и т.д. Механизм софинансирования позволяет привлечь дополнительно существенный объем средств от населения, бизнеса и муниципалитетов к субсидиям, выделяемым из региональных бюджетов. Но самое главное, он возвращает сопричастность граждан к судьбам своих городов, поселений, способствует искоренению иждивенческих настроений и стремления жить на всем готовом, формирует ответственного гражданина своей страны [4, с.106].

Подводя итог, следует отметить, что практики инициативного бюджетирования на муниципальном уровне позволяют повысить эффективность расходования бюджетных средств, привлечь средства населения для софинансирования, соинвестирования в проекты по решению вопросов местного значения, увеличивают срок эксплуатации созданных с участием граждан объектов. Применение практик инициативного бюджетирования дает существенную экономию бюджетных средств и повышение эффективности государственных и муниципальных расходов за счет общественного контроля и бережной эксплуатации созданных объектов. Инициативность увеличивает вовлеченность граждан в бюджетный процесс, порождает сопричастность граждан к решению злободневных задач, а также повышает уровень доверия к власти, что в перспективе может привести к формированию партнерства между гражданами и органами муниципальной власти.

Список литературы

1. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. От 15.02.2016) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2016. № 7. Ст. 905.
2. Бабина К. И. Грант как один из способов финансирования научных учреждений: особенности, проблемы, перспективы // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2014. № 5 (54). С. 170-173.
3. Вагин В.В. Инициативное бюджетирование: российская практика // Финансы. 2015. № 4. С.12.
4. Вагин В.В. Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 3 (31). Ст. 106.
5. Повышение самостоятельности сообществ и формирование доверия в России посредством реализации Программы поддержки местных инициатив [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/results/2014/04/15/empowering-communities-and-buildingtrustin-russia> (дата обращения: 09.12.2016 г.)

ПРОЕКТЫ «НАРОДНЫЙ БЮДЖЕТ» КАК ФОРМА ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ*

*Н.С. Сергиенко, доцент кафедры «Финансы и кредит», кандидат экономических наук
(Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Калужский филиал)*

Проект «Народный бюджет» впервые стартовал в 2007 г. Красноярском крае по инициативе партии «Единая Россия» в период выборной кампании. Тогда граждане, пришедшие на выборы, смогли внести предложения о том, на какие направления в первую очередь следует направить деньги муниципальных бюджетов. В обсуждении приняли участие около 70% избирателей. Больше всего предложений граждан было направлено на решение проблем, связанных с плохими дорогами, высокими тарифами ЖКХ и нехваткой детских садов и школ. Результаты референдума «Народный бюджет» были систематизированы и направлены в администрации районов Красноярья и муниципальных образований, где формирование муниципальных бюджетов состоялось с учетом персонализированных потребностей жителей и по принципу приоритетности решения проблем. Проект стал эффективным средством участия жителей Красноярья в социально-общественной жизни края.

Всего в рамках «Народного бюджета 2015» в Красноярском крае было запланировано 715 проектов, а реализовано 707, в том числе по отраслям: жилищно-коммунальное хозяйство – 677 образование - 8, молодежная политика – 2, физическая культура и спорт – 15, жилищное строительство - 5.

Объекты «Народного бюджета» были включены в планы развития территорий, что обеспечило контроль за реализацией проекта на местах. Идея вовлечения граждан в обсуждение расходной части бюджета была взята на вооружение и стала применяться повсеместно. Проект «Народного бюджета» в Красноярском крае состоит из нескольких этапов:

- первый этап - отраслевые слушания, где обсуждаются проекты главного финансового документа в различных профессиональных аудиториях;
- второй этап - обсуждение бюджета в муниципалитетах, где организуются конкурсы муниципальных проектов. Самые актуальные из них включаются в «Народный бюджет»;
- третий этап проводится в форме народных сходов, где граждане обсуждают бюджет и высказывают свои мнения. Итогом реализации проекта становится распределение средств по соответствующим направлениям. Опыт Красноярского края оказался успешным и получил широкое распространение.

К реализации проекта «Народный бюджет» в Тульской области приступили по инициативе губернатора В.С. Груздева в конце 2011 г. Стартовый капитал этой программы на то время составлял 17 млн руб.

В бюджете Тульской области в 2012 г. на первоочередные нужды сельских поселений и рабочих поселков было выделено уже 109 млн руб., в то время как в 2011 году было выделено только 17 млн. руб., а в 2013 г. объем финансирования проекта «Народный бюджет» вырос более чем в два с половиной раза и составил 250 млн руб.

Проектом были охвачены сельские поселения, рабочие поселки (в т. ч. ряд административных центров районов) и поселки городского типа. Все без исключения муниципалитеты численностью до 2 тыс. чел. получили фиксированную сумму - 1 млн руб. Муниципальные образования с числом жителей более 2 тыс. чел. финансировались из расчета 500 руб. на человека.

Развитие «Народного бюджета» заключалось не только в наращивании объема финансирования. В ходе проекта отработывались новые подходы и принципы освоения полученных средств.

Если на референдуме или сходе принималось решение поддержать за счет собственных средств финансирование запланированных проектов, то из областного бюджета предусматривалось дополнительное выделение 3 руб. на каждый рубль, собранный жителями.

В 2014 г. существенно расширился круг проблем, которые можно решить на «народные деньги», возможность участвовать в проекте получили городские территории (раньше «Народный бюджет» был достоянием только сельских поселений). С 2015 г. софинансирование от жителей и

* Сергиенко Н.С. Проекты «Народный бюджет» как форма инициативного бюджетирования / Н.С. Сергиенко // Проблемы социально-экономического развития России на современном этапе: в 2 ч. - 2016. - С. 210-221

спонсоров принимается только в денежной форме (ранее допускалась оплата в виде строительных материалов и «рабочих рук»), право участвовать в проекте получили садовые некоммерческие организации при условии, что на их территории находится муниципальная собственность.

Проект Тульской области - один из самых масштабных на территории России не только по количеству средств, выделяемых из областного бюджета, но и по кругу проблем, которые можно решить с помощью «народных денег». Ряд принципиальных положений традиционно не менялся на протяжении всех лет реализации проекта. Например, условие, что объекты, на которые выделяются субсидии, обязательно должны быть согласованы с жителями. Активное участие жителей предполагается не только в обсуждении перечня объектов в своем населенном пункте, но и в контроле над ходом работ, в приемке объектов, что позволяет людям почувствовать себя сопричастными к решению наиболее острых проблем.

«Народный бюджет» все годы своей реализации находится под народным контролем, депутатским контролем, а также контролем со стороны правительства области и лично губернатора.

Тульская область - это единственный регион РФ, где при помощи проекта на краудфандинговой основе решается проблема с капитальным ремонтом многоквартирных домов. Порядка 36% средств «Народного бюджета - 2014» (136 млн руб.) было выделено именно на проекты по многоквартирным домам, так как изношенность жилищного фонда Тульской области очень велика.

Так, в городе Тула приступили к реализации региональной программы «Народный бюджет» в 2014 г. По условиям участия в проекте было предусмотрено софинансирование со стороны муниципального образования в размере не менее 10%, администрацией города принято решение об увеличении участия муниципального бюджета до 40%. Горожанам оставалось лишь внести лишь 15% от суммы, необходимой на проведение работ. Но и на такие «льготные» условия туляки не всегда согласны. Варианты решений проблемы в таких случаях есть - «Народный бюджет» показывает удивительную гибкость: не хотите ремонт дома - предусмотрена опция «конструктор», при которой можно включить в программу не целое жилое здание, а лишь его часть, например один-два подъезда. Одновременно было принято решение об оказании помощи участникам проекта в разработке проектно-сметной документации. Представители администрации выходили во дворы, общались с жителями. Проводили собрания со старшими по домам - все документы заполнялись в индивидуальном порядке. В 2014 г. это позволило привлечь к участию 291 объект, конкурсный отбор прошли 211 заявок по 332 видам работ на общую сумму 212 млн руб. Значительную долю составили работы по капитальному ремонту многоквартирных домов (78%), работы по строительству инженерных коммуникаций к частным жилым домам (3%), капитальный ремонт здания культурного назначения (1%), по благоустройству территорий (16%), и социально значимым объектам (2%).

Выполняемые работы включали в себя ремонт кровель на 99 объектах; ремонт фасадов МКД на 26 объектах; ремонт внутридомовых систем отопления на 21 объекте; ремонт внутридомовых систем водоснабжения на 46 объектах и т. д.

Как всегда, когда проект действительно востребован и признан, «Народный бюджет» имеет еще и мультипликационный эффект. Он позволяет активнее привлекать тульский бизнес, который занимается строительством и ремонтом, к участию в программах капитального ремонта жилья и «Народном бюджете». Таким образом, проект будет способствовать развитию местного предпринимательства. Причем требования к тем, кто работает по контрактам «Народного бюджета», предъявляются самые жесткие.

Важно отметить, что ни по одному из контрактов, если подрядчик недобросовестно отнесся к выполнению заказа, работы оплачены не были. Такие работы останавливались или переносились на следующий год. По результатам 2014 года такой перенос составил сумму в 20 млн руб.

Среди первоочередных задач, которые позволял решить проект «Народный бюджет» были обозначены следующие:

- восстановление и строительство объектов коммунальной инфраструктуры в муниципалитетах, ремонт крыш многоквартирных жилых домов;
- приобретение необходимых материалов для реконструкции и строительства дорожной сети - внутрипоселенческих и межпоселенческих дорог, тротуаров, придомовых территорий;
- благоустройство центральных площадей, парков, спортивных и детских площадок, опилковка деревьев, ремонт гидротехнических сооружений, очистка водоемов и оборудование пляжей; восстановление объектов культуры и исторического наследия.

В ходе реализации проекта были выделены пять основных принципов:

- соревновательный подход;
- активное участие жителей на всех этапах реализации проекта;
- обязательность местного софинансирования проектов;
- обязательность последующего сохранения результатов реализации проектов;
- открытость информации.

Все принципы учитываются при составлении графика реализации каждого проекта.

Софинансирование выигравших проектов со стороны жителей и спонсоров, предоставление субсидий из бюджета области. Выполнение работ Срок: 15 марта -1 октября.

Подбор подрядчиков и выполнение работ под контролем жителей, подписание акта сдачи-приемки.

Он позволяет оказывать дополнительную финансовую поддержку со стороны области муниципальным образованиям в реализации своих полномочий, при этом повышение качества жизни муниципального образования зависит в первую очередь от активности самих сельских и городских жителей».

По условиям конкурса участниками конкурсного отбора могут стать все городские округа, городские и сельские поселения. Каждый муниципалитет может представлять одна либо несколько инициативных групп. Число групп не ограничивается.

Количество победителей от одного муниципалитета не лимитируется. Победители от муниципального образования определяются на конкурсе проектов по сумме набранных баллов, которые даются за такие основные показатели, как объем софинансирования со стороны жителей, спонсоров и самих муниципальных образований, количество прямых и косвенных благополучателей, социальная значимость и т. д.

Инициативные группы, представляющие проекты на областной конкурс, формируются по двум принципам:

- территориальный: инициативная группа представляет интересы жителей, объединенных по территориальному признаку. Может быть сформирована по решению собрания жителей в сельских поселениях, городских поселениях, ТОС, КТОСДСЖ;

- социальный: инициативная группа представляет интересы жителей, объединенных в рамках зарегистрированных на территории Тульской области общественных организаций (советы ветеранов, молодежные организации, клубы по интересам и т. д.).

Инициативная группа жителей, представляющая ТОС, ТСЖ, общественную организацию или сельский населенный пункт, может подать неограниченное количество заявок.

Финансовое обеспечение тульского проекта «Народный бюджет» осуществляется в пределах выделенных субсидий из областного бюджета. Субсидирование каждый год увеличивается.

Проект «Народный бюджет» стартовал в 2011 г., тогда из бюджета Тульской области было выделено более 17 млн руб., в 2012 г. -109 млн руб., в 2013 - 250 млн руб., в 2014 г. - 377 млн руб. В 2015 г. было зарегистрировано 1063 заявки. Конкурсный отбор прошли 465 заявок. Инициативным группам этих проектов на решение своих проблем областной бюджет выделил 300 млн руб.

Субсидии предоставляются муниципалитетам - победителям конкурса. Финансовое обеспечение мероприятий проекта осуществляется в пределах выделенных субсидий из областного бюджета. Субсидии предоставляются муниципальным образованиям, выигравшим в конкурсе, которые, со своей стороны, должны обеспечить софинансирование программы:

- за счет средств местного бюджета в размере не менее 10% от стоимости программы;
- со стороны населения городского округа, городского поселения не менее 8% от стоимости программы;

- со стороны населения сельского поселения не менее 5% от стоимости программы;
- со стороны юридических и физических лиц, индивидуальных предпринимателей не менее 5% для сельских поселений и 8% для городских поселений и городских округов;

- в части выполнения работ в многоквартирных домах не менее 15% от стоимости программы со стороны населения;

- в части выполнения работ в садоводческих некоммерческих организациях со стороны участников организации 35%, со стороны юридических и физических лиц, индивидуальных предпринимателей не менее 5%.

В условиях проекта строго оговорены объекты, на которые финансирование не выделяется. Эти ограничения были выработаны в ходе реализации проекта, и каждое

ограничение вполне объяснимо. Так, не рассматриваются для финансирования объекты частной коммерческой деятельности. Не предоставляется финансирование на ремонт или строительство церквей, мечетей и т. д., не субсидируется религиозное обучение, издание религиозной литературы и т. д. Также не принимаются заявки на проекты, которые служат интересам отдельных этнических групп и создают риск межэтнических конфликтов, отклоняются проекты, которые могут иметь негативное влияние на окружающую среду.

Условиями проекта также не предусматриваются ремонт или строительство административных зданий, закупка оборудования или транспортных средств для нужд администрации поселения и общественных организаций.

Не финансируются проекты, направленные на удовлетворение потребностей так называемых групп по интересам, таких как жители дачных поселков, не зарегистрированные постоянно на территории Тульской области.

Субсидии муниципалитетам-участникам проекта предоставляются на основании отдельного распоряжения правительства Тульской области в пределах лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных сводной бюджетной росписью бюджета области на текущий финансовый год. Как указывалось ранее, средства из областного бюджета выделяются после подтверждения софинансирования со стороны муниципальных образований, жителей и спонсоров.

Остатки субсидий, которые не были использованы в текущем финансовом году, могут быть использованы муниципальными образованиями в очередном финансовом году на те же цели в соответствии с законом области о бюджете области на очередной финансовый год и плановый период.

Участие населения - это наиболее существенное условие, предъявляемое к инициаторам конкурсной заявки. В ходе реализации проекта администрация области, муниципальные власти стремились привлечь граждан к участию в «Народном бюджете». Поэтому большое внимание уделялось информированию населения области в целом и каждого муниципалитета в частности о целях, возможностях и механизмах реализации проекта «Народный бюджет».

Проекты-победители определяются в результате областного конкурса, при этом балльная система оценки гарантирует объективность принимаемых конкурсной комиссией решений. Формируется перечень победителей конкурсного отбора, реализация которых производится при поддержке областного бюджета. Общая стоимость проекта с учетом всех источников софинансирования не может превышать 2 млн руб. для сельских поселений и 3 млн руб. для городских поселений и округов.

Следует отметить, что главной составляющей проекта является не только активное участие населения муниципальных образований в выявлении и определении степени приоритетности проблем местного значения, но и в осуществлении контроля качества и в приемке выполненных работ, а также в последующем содержании и обеспечении сохранности объектов. Также реализацию проекта с начала и до его завершения контролирует инициативная группа. Без подписей членов инициативной группы акты приемки-сдачи работ по проекту не принимаются к оплате из областного бюджета.

Население определяет перечень объектов, на которые будут выделены субсидии. Отбор объектов для реализации проекта в каждом муниципальном образовании проходит на собраниях жителей.

Управление проектом, координацию проектов в рамках «Народного бюджета» осуществляют министерство внутренней политики и развития местного самоуправления, министерство финансов, министерство строительства и жилищно-коммунального комплекса Тульской области, конкурсная комиссия, администрации муниципальных образований.

Процедура сдачи-приемки законченного объекта проводится в соответствии с законодательством и строительными нормами и правилами. На собрании/сходе население выбирает представителей из числа участников собрания и уполномочивает их участвовать в процедуре сдачи-приемки в качестве членов комиссии, подпись которых в акте приема-сдачи объекта является обязательным условием оплаты работ.

В Вологодской области проект «Народный бюджет» был запущен в 2015 году под патронатом губернатора О. Кувшинникова с участием членов Молодежного Правительства области. Он призван решать проблемы местного значения, реализовывать социальные инициативы граждан.

В областном бюджете на «Народный бюджет» было предусмотрено 28 млн. рублей. Средства регионального бюджета предоставляются в форме субсидий муниципальным

образованиям по результатам конкурсного отбора в размере 50% от сметной стоимости реализации проекта, но не более 1 млн. руб. для городского поселения и не более 0,5 млн. руб. для сельского поселения.

Основным условием предоставления субсидии выступает обеспечение софинансирования проекта за счет средств местного бюджета - не менее 35%; со стороны населения городского/сельского поселения - не менее 5%; со стороны юридических и индивидуальных предпринимателей - не менее 10%.

Бюджетные средства, которые будут выделены городским и сельским поселениям Вологодской области, могут быть направлены на создание условий для организации досуга; сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия; обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта; организация благоустройства территории поселения.

Участниками проекта могут стать инициативные группы, созданные на собраниях граждан в муниципальных образованиях, официально зарегистрированные товарищества собственников жилья (ТСЖ) и территориальные общественные самоуправления (ТОСы), организационно оформленные общественные организации и объединения.

В 2015 году в проекте приняли участие 57 поселений из 21 муниципального района. Департаментом финансов области совместно с Департаментом внутренней политики Правительства области рассмотрено 74 представленных проекта на общую сметную стоимость 20 млн. рублей. В ходе конкурсного отбора, 51 поселение из 19 муниципальных районов получили субсидию из областного бюджета на условиях софинансирования на реализацию 66 проектов местных инициатив на общую сумму 10 млн. рублей.

Таким образом, проект «Народный бюджет» даст возможность гражданам стать участником бюджетного процесса, повлиять на принятие решений по обустройству территорий.

Список использованных источников:

1. Балынин И.В. Участие гражданского общества в реализации социальных функций государства как фактор повышения качества управления расходами бюджета // Финансы и кредит. 2016. № 3 (675).- С. 40-53.
2. Балынин И.В. Участие гражданского общества в реализации социальных функций государства // Научные записки молодых исследователей.- 2015.- № 3.- С. 24-29.
3. Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Практики инициативного бюджетирования в деятельности муниципальных органов власти // Власть. - 2015.- № 12. - С. 42-47.
4. Иванова Е.В. Механизмы обеспечения сбалансированности местных бюджетов в современных условиях // Результаты научных исследований научно-педагогических работников Сибирского института бизнеса и информационных технологий. Омск. - 2015.- С. 24-41.
5. Марков С.Н. Формы поддержки малого предпринимательства органами государственной власти и местного самоуправления // Социально-экономические и правовые системы: современное видение. Материалы Международной научно-практической конференции. Редакторы: Б. И. Нефедов, В. А. Ковалев, М. Г. Родионов. - 2015. - С. 89-95.
6. Прокофьев С.Е. Галкин А.И. Еремин С.Г. Управление государственной и муниципальной собственностью. Учебник и практикум / Москва. - 2016. - Сер. 68.- С. 15-25.
7. Прокофьев С.Е., Мусинова Н.Н. Ключевые направления развития местного самоуправления в контексте устойчивого развития муниципальных образований // Управление устойчивым развитием Санкт-Петербурга.-2015. - С. 111-120.
8. Сергиенко Н.С., Сусякова О.Н. Внедрение моделей инициативного бюджетирования в Российской Федерации // Аудит и финансовый анализ. - 2015. - № 5. - С. 255-259.
9. Сергиенко Н.С. Развитие сельских территорий в условиях инициативного бюджетирования // Проблемы инновационного развития сельских территорий. Сборник материалов Третьей электронной международной научно-практической конференции. Федеральный центр сельскохозяйственного консультирования и переподготовки кадров агропромышленного комплекса; Всероссийский научно-исследовательский институт организации производства, труда и управления в сельском хозяйстве; Ответственный за выпуск Б.И. Шайтан.- 2015.- С. 157-167.
10. Sergienko N.S. Внедрение программ поддержки местных инициатив // Двадцать первые апрельские экономические чтения материалы Международной научно-практической конференции. Омский филиал Финансового университета при Правительстве РФ; под редакцией В.В. Карпова, А.И. Ковалева.- 2015. - С. 65-69.
10. Чулков А.С. Опыт и перспективы применения в России инициативного бюджетирования //Финансы и кредит.- 2016.- № 8 (680). - С. 10-21.
11. <http://budget.admkrsk.ru/public/Pages/default.aspx>
12. http://volgda-oblast.ru/novosti/segodnya_dan_start_proektu_narodnyy_byudzheth

Часть 2. Библиографический список книг, публикаций в журналах и сборниках

2016 - 2017 гг.

Беленчук А.А. Инициативное бюджетирование как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов / А.А. Беленчук, В.В. Вагин, И.Е. Шульга // Финансы. - 2017. - № 8. - С. 10-21

Бехер В.В. Некоторые размышления о местном бюджете: мониторинг и практика инициативного бюджетирования / В.В. Бехер // Современная научная мысль. - 2017. - № 4. - С. 301-306

Бехер В.В. Практика инициативного бюджетирования на муниципальном уровне / В.В. Бехер // Пробелы в российском законодательстве. - 2017. - № 1. - С. 242-244

Бочкарева Е.А. Управление бюджетными ресурсами региона: финансово-правовое исследование: монография / Е.А. Бочкарева. - М., 2016. - 99 с.

Вагин В.В. Инициативное бюджетирование в странах БРИКС / В.В. Вагин, С.В. Романов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. - 2017. - № 4 (38). - С. 113-121

Вагин В.В. Инициативное бюджетирование и смежные практики / В.В. Вагин, Н.А. Шаповалова // Финансовая аналитика: проблемы и решения. - 2016. - № 38. - С. 2-19

Вагин В.В. Инициативное бюджетирование: стратегия развития вторая всероссийская конференция по инициативному бюджетированию / В.В. Вагин // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. - 2016. - № 6 (34). - С. 129-134

Вагин В.В. Информационное сопровождение инициативного бюджетирования: содержание и принципы успешной реализации / В.В. Вагин // Власть. - 2016. - № 12. - С. 63-69

Вагин В.В. Факторы, возможности и ограничения развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации / В.В. Вагин, Н.А. Шаповалова, Н.В. Гаврилова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. - 2017. - № 1 (35). - С. 103-113

Васильева Л.В. Развитие местного самоуправления: инициативное бюджетирование / Л.В. Васильева // Управленческие науки в современном мире. - 2016. - Т. 2. № 2. - С. 158-162

Домашенко Г.А. Формирование системы бюджетирования экономических субъектов: монография / Г.А. Домашенко, Н.А. Самохина. - Омск, 2017. - 123 с.

Инициативное бюджетирование в Российской Федерации / Сб. науч. материалов к II Всерос. конф. по инициативному бюджетированию / Под ред. В.В. Вагина. - М., 2016. - Вып. 2.

Казаковцева М.В. Финансовая устойчивость бюджетов субъектов РФ: монография / М.В. Казаковцева. - Йошкар-Ола, 2017. - 297 с.

Карпова В. В. Финансовый механизм распределения расходов региональных и муниципальных бюджетов: монография / В.В. Карпова, Т.П. Карпова, А.В. Ремжов. - М., 2017. - 186 с.

Качалкина К.Г. Опыт реализации инициативного бюджетирования в странах мира / К.Г. Качалкина, Д.А. Гамилова, Н.Ш. Розе // Методы, механизмы и факторы международной конкурентоспособности национальных экономических систем: сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф.: в 2 ч. - 2017. - С. 115-119

Колесник Е.А. Инициативное бюджетирование как фактор развития местных сообществ / Е.А. Колесник // Вестник Челябинского государственного университета. - 2017. - № 5. - С. 42-47

Колесник Е.А. Перспективы развития инициативного бюджетирования в российских регионах / Е.А. Колесник // Конкурентоспособность и развитие социально-экономических систем: сб. докл. Всерос. науч. конф. памяти акад. А.И. Татаркина. - Челябинск, 2017. - С. 31-32

Консолидация общества: аналитика обеспечения развития России и ее национальной безопасности: сб. материалов III Всерос. науч.-практ. конф. / Ассоц. "Аналитика". - М., 2016. - 194 с.

Котилко В.В. Мониторинг бюджетных расходов субъектов России: центр, регионы, кластеры / В.В. Котилко, 2017. - 212 с.

Левина В.В. Инициативное бюджетирование: возможности, риски, практика применения / В.В. Левина // Практика муниципального управления. - 2016. - № 2. - С. 15-19

Левина В.В. Использование финансовых инструментов регулирования регионального развития: проблемы и перспективы / В.В. Левина // Управленец. - 2017. - № 3. - С. 18-24

Майкова Э.Ю. Практики инициативного бюджетирования как инструмент консолидации местных сообществ / Э.Ю. Майкова, Е.В. Симонова // Консолидация общества: аналитика обеспечения развития России и ее национальной безопасности: сб. материалов III Всерос. науч.-практ. конф. - 2016. - С. 116-119

Майкова Э.Ю. Участие жителей муниципальных образований в практиках инициативного бюджетирования как фактор роста гражданской активности населения / Э.Ю. Майкова, Е.В. Симонова // Вестник Тверского государственного технического университета. Серия: Науки об обществе и гуманитарные науки. - 2017. - № 1. - С. 7-18

Межбюджетные отношения в Российской Федерации. Теория и практика консолидации субсидий: монография / [В.Ф. Шаров, М. Е. Косов, О.А. Полякова и др.]; под ред. В.Ф. Шарова. - М., 2017. - 286 с.

Мельник Е.Н. Инициативное бюджетирование как инструмент решения проблем местного значения с участием населения / Е.Н. Мельник // Теория и практика функционирования финансовой и денежно-кредитной системы России: сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. / Под ред. Е.Ф. Сысоевой. - 2016. - С. 139-142

Миронова С.М. Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права: монография / С.М. Миронова. - М., 2018. - 218 с.

Морунова Г.В. Инициативное бюджетирование как новый инструмент социально-экономического развития муниципалитетов / Г.В. Морунова // Российское общество и экономика: исторический опыт и современность. Научная сессия профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов по итогам НИР за 2016 год: сб. докл. - 2017. - С. 33-36

Нуртдинов Э.Р. Проблемы участия бизнеса в проектах инициативного бюджетирования / Э.Р. Нуртдинов // Стратегия Республики Башкортостан - 2030: приоритеты экономического роста: сб. науч. ст. Всерос. науч.-практ. конф. - 2017. - С. 268-271

Печенская М.А. Региональные бюджеты: тенденции, состояние, перспективы: монография / [М.А. Печенская, А.И. Поварова]. - Вологда, 2016. - 108 с.

Санжиев Д. Когда инициатива не наказывается, а поощряется деньгами / Д. Санжиев // Экономика и жизнь. - 2017. - 13 окт. - С. 22

Сергиенко Н.С. Проекты «Народный бюджет» как форма инициативного бюджетирования / Н.С. Сергиенко // Проблемы социально-экономического развития России на современном этапе мат. IX ежегод. Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием: в 2 ч. - 2016. - С. 210-221

Соколов Б.И. Инициативное бюджетирование — исходный пункт финансовой демократизации / Б.И. Соколов // Международный экономический симпозиум – 2017: материалы Междунар. науч. конф. - 2017. - С. 410

Теория и практика функционирования финансовой и денежно-кредитной системы России: сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. (7-8 дек. 2016 г.) / Воронеж. гос. ун-т. - Воронеж, 2016. - 330 с.

Хачатрян Г. Особенности Программы поддержки местных инициатив Всемирного банка как практики инициативного бюджетирования / Г. Хачатрян и др. // Инициативное бюджетирование в Российской Федерации: сб. науч. материалов к II Всерос. конф. по инициативному бюджетированию / Под ред. В.В. Вагина. - М., 2016. - Вып. 2. - С. 20-34

Цуркан М.В. Анализ региональных практик инициативного бюджетирования / М.В. Цуркан // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. - 2017. - № 3(37). - С. 119-132

Чулков А.С. Опыт и перспективы применения в России инициативного бюджетирования / А.С. Чулков // Финансы и кредит. - 2016. - № 8. - С. 10-21

Чулков А.С. Опыт и перспективы применения в России инициативного бюджетирования / А.С. Чулков // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. - 2017. - № 11(419). - С. 13-23

Шайдунова Н.С. Экспресс-анализ основ и практик инициативного бюджетирования / Н.С. Шайдунова, О.А. Неганова, Н.И. Обухова // Российская экономика: взгляд в будущее: материалы III Междунар. науч.-практ. конф.: в 2 ч. - 2017. - С. 325-336