

Информационно-аналитический материал к «круглому столу» на тему: «Инициативное бюджетирование как важный фактор социально-экономического развития субъектов Российской Федерации»

1. За последние несколько лет в Российской Федерации сформировалось такое общественное явление как инициативное бюджетирование (далее – ИБ). Это российская версия широко известного за рубежом партисипаторного бюджетирования (от англ. participate – участвовать) – вовлечения граждан в процесс принятия решений о выборе приоритетов расходования бюджетных средств.

Партисипаторное бюджетирование (далее – ПБ) было впервые введено в Латинской Америке в 80-е годы XX века. С тех пор оно применяется более чем в 20 странах мира Западной и Восточной Европы, Латинской Америки, в США и Китае.¹ При этом в каждой из стран ПБ имеет свои особенности (см. приложение 1).

В зарубежных странах ПБ осуществляется, в том числе с применением механизмов интеграции его в политику бюджетной открытости. Характерно вовлечение в процесс ПБ некоммерческих организаций, которые могут выступать в роли проектных центров или исполнителей выбранных гражданами идей, а также вовлечение определенных целевых групп (женщин, молодежь, мигрантов) с целью снижения социальных диспропорций и обеспечения равенства прав и возможностей. Одним из основных направлений развития ПБ в зарубежных странах является использование интернета как канала общения между властью и гражданами, посредством которого увеличивается охват населения. Аналогичный процесс наблюдается и в России.²

2. В Российской Федерации под ИБ принято понимать совокупность разнообразной деятельности, основанной на гражданской инициативе, по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов.³ Очевидно, что проекты ИБ направлены на решение острых проблем, волнующих граждан. Это в основном инфраструктурные проблемы в сфере водоснабжения, дорог и тротуаров, ремонта домов культуры, строительства детских площадок, освещения улиц и др.⁴

¹ По данным Комитета гражданских инициатив и Европейского университета в г. Санкт-Петербурге // Партиципаторное бюджетирование в российских муниципалитетах технологии привлечения граждан к распределению бюджета // сентябрь 2014 г.

² Н.В. Гаврилова // Зарубежные тренды в сфере партисипаторного бюджетирования // Финансовый журнал № 2, 2016 г.

³ 25 вопросов об инициативном бюджетировании: учебное пособие / В.В. Вагин, Е.А. Тимохина, и соавт. - Москва: Т8 Издательские технологии, 2017. - 46 с.

⁴ В.В. Вагин // Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России // Финансовый журнал № 3, 2016 г.

Применение ИБ осуществляется на основе ряда принципов и особенностей, среди прочих эксперты выделяют следующие⁵:

- софинансирование проектов муниципальными поселениями, населением и бизнесом, наряду с субсидиями из региональных бюджетов;
- распределение бюджетных средств исключительно на основе инициатив граждан;
- интеграция ИБ в национальную административную, бюджетную и правовую системы;
- обязательное участие граждан в ходе реализации проектов.

Исходя из указанных принципов и особенностей, можно сделать вывод, что ИБ создает условия для более прозрачного и эффективного управления государственными и муниципальными финансами с участием граждан. Это соответствует принципам бюджетной системы Российской Федерации, сформулированным в Бюджетном кодексе Российской Федерации.⁶

Принципы и особенности ИБ учитывают положения Послания Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации, согласно которым поставлена задача поддерживать граждан, которые готовы присоединиться к проектам благоустройства.⁷

3. С момента начала реализации ИБ в России можно выделить следующие основные его виды.

Программа поддержки местных инициатив (ПМИ) Всемирного банка. Данная программа начала реализовываться с 2007 года. Она предусматривает выбор проектов гражданами на собраниях поселений, а также конкурсный характер отбора проектов на основании формализованных критериев. При этом реализация проектов осуществляется на средства бюджетов субъектов Российской Федерации при обязательном софинансировании населения, бизнеса и муниципалитетов. В рамках программы реализовано около 4000 проектов в восьми регионах Российской Федерации: Ставропольском крае, Кировской, Тверской, Нижегородской областях, Республике Башкортостан, Хабаровском крае, Республике Северная Осетия – Алания, Еврейской автономной области.⁸

Программы «Народный бюджет», «Народная инициатива», («Народные инициативы»). Данные программы инициированы Общероссийской политической партией «Единая Россия» и

⁵ В.В. Вагин, Н.А. Шаповалова // Инициативное бюджетирование и смежные практики // Журнал Финансовая аналитика: проблемы и решения, № 38 (320), 2016 г.

А.А. Беленчук // Перспективы развития участия населения в определении приоритетов расходов бюджетов с помощью инициативного бюджетирования // НИУ ВШЭ, г. Москва, 12 сентября 2017 г.

⁶ Статьями 34 и 36 Бюджетного кодекса РФ предусмотрены принципы эффективности использования бюджетных средств и прозрачности (открытости) соответственно.

⁷ Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 г.

⁸ 25 вопросов об инициативном бюджетировании: учебное пособие / В.В. Вагин, Е.А. Тимохина, и соавт. - Москва: Т8 Издательские технологии, 2017. - 46 с.

Общероссийским народным фронтом в 2011 году и предусматривают участие граждан в решении бюджетных вопросов. В настоящее время указанные программы представляют синтез различных подходов ИБ и самостоятельно развиваются в ряде российских регионов. По мнению экспертов, наиболее успешной можно считать программу «Народный бюджет» Тульской области.⁹

Приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды». Данный проект реализуется с 2017 года. В рамках проекта предусматривается предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды в размере 20 млрд. рублей.¹⁰ Субсидии распределяются субъектам Федерации в соответствии с правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 года № 169¹¹. Реализация субъектами Федерации данного проекта ведется, в том числе с применением методов ИБ.

4. В субъектах Российской Федерации методы ИБ различаются, в то же время общей целью для всех является вовлечение граждан в бюджетные и управленческие решения.

Так, в **Тульской области** в рамках программы «Народный бюджет» предусмотрено обязательное софинансирование и конкурсный механизм выбора проекта. Отбор непосредственных исполнителей (поставщиков, подрядчиков) по мероприятиям проекта осуществляется в соответствии с законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Одним из критериев оценки проектов являются результаты интернет-голосования, организуемого на портале «Открытый регион-71».

В **Пермском крае** механизмы ИБ регламентированы региональным законом от 2 июня 2016 года № 654-ПК «О реализации проектов инициативного бюджетирования».¹² Данный закон Пермского края закрепляет определенный объем финансирования инициатив граждан – не менее 0,1% от объема налоговых и неналоговых доходов

⁹ Концепция развития и регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации, одобрена на заседании Рабочей группы Минфина России по развитию проекта «Бюджет для граждан» (протокол № 1 от 27.04.2016 г.).

¹⁰ Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации 10 февраля 2017 г. № 169 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды».

Согласно правилам среди условий предоставления субсидии субъекту Федерации можно выделить, в том числе утверждение региональных и муниципальных программ по благоустройству территорий, создание эффективных инструментов общественного участия и контроля при формировании и реализации программ благоустройства территорий населенных пунктов.

¹² Это первый региональный закон об инициативном бюджетировании.

регионального бюджета. В соответствии с данным законом формируются общественные комиссии, осуществляющие конкурсный отбор. Проекты, прошедшие отбор, переходят на рассмотрение краевых властей и региональной общественной палаты. Обязательное требование ко всем инициативам — участие жителей.¹³

В Красноярском крае в рамках приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» от муниципальных городских округов поступило 3566 заявок жителей на благоустройство территорий. На эти цели предусмотрено 859 млн. рублей (из них 507,2 млн. руб. – за счет средств федерального бюджета¹⁴; 340 млн. руб. – регионального бюджета¹⁵). При этом объем средств граждан, подавших заявки на благоустройство территорий, должно составить не менее 2% от общей суммы проектно-сметной документации. Указанные средства должны быть направлены на благоустройство придомовых территорий (детских площадок, парковочных зон, ремонт дворовых проездов, освещение и др.), а также на благоустройство наиболее посещаемой муниципальной территории (центральная улица, площадь, набережная и др.).¹⁶ Одним из главных условий проекта является вовлечение в его реализацию широких масс населения. Именно жители должны определить инфраструктурные объекты для их благоустройства.

5. Следует отметить, что за последние годы увеличились объемы финансирования проектов ИБ за счет совокупных средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и общественности, а также наблюдается рост количества реализованных проектов.

Так, по данным Минфина России, за 2016 год объем региональных субсидий на реализацию программ ИБ составил 5,1 млрд. рублей (2015 год – 1,4 млрд. рублей), софинансирование населением и бизнесом в 2015 году – 0,4 млрд. рублей, в 2016 году – 0,7 млрд. рублей. Вклад муниципалитетов в 2015 году – 0,6 млрд. рублей, а в 2016 году уже 1,1 млрд. рублей. Общая стоимость проектов ИБ в 2015 году составила 2,4 млрд. рублей, в 2016 году – 7 млрд. рублей (увеличилась почти в 3 раза). Количество реализованных проектов выросло с 2 657 до 8 732 (в 3,3 раза).¹⁷

Доля софинансирования средств населения, бизнеса и муниципалитетов составляет в 2015 году 71,4% к субсидиям, выделяемым из региональных бюджетов, а в 2016 году данный показатель снизился до 35,3% (см. рисунок 1).

¹³ Инициативное бюджетирование: от Москвы до районов Ставрополя (бюджет.гу, ноябрь 2017 г.).

¹⁴ Федеральный закон от 19.12.2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов.

¹⁵ По данным регионального отделения партии «Единая Россия» Красноярского края.

¹⁶ По данным официального интернет сайта, содержащего информацию о реализации приоритетного проекта в Красноярском крае («Городская среда» (24благоустройство.рф): <http://xn--24-8kcdgfbn3aасumdleк.xn--p1ai/>.

¹⁷ Доклад Минфина России «О лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях», 2017 г.

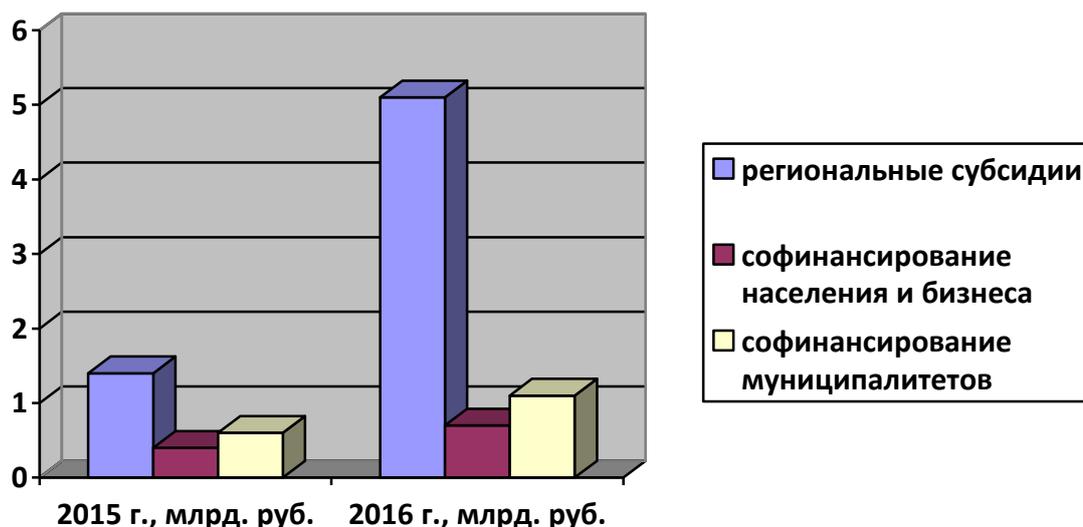


Рисунок 1. Динамика финансирования проектов ИБ в 2015 – 2016 гг.

6. По мнению экспертов, к основным экономическим эффектам от внедрения ИБ можно отнести:

- уменьшение контрактной цены реализуемых проектов (большинство подрядчиков, выигравших на конкурсах контракты на реализацию проектов ИБ, выполняют их с минимальной доходностью¹⁸);

- повышение эффективности (экономии) расходования бюджетных средств (стоимость объектов уменьшается за счет участия граждан в подготовке проектной документации, а эффективность расходования бюджетных средств достигается за счет общественного контроля реализации проектов);

- повышение сохранности реализованных проектов (участие в реализации проектов ИБ и софинансирование их населением меняет отношение граждан к продукту их деятельности);

- привлечение дополнительного финансирования.

Важными производными ИБ являются социальными эффектами. К основным из них можно отнести:

- снижение социальной напряженности (внедрение демократических бюджетных процедур в систему государственного и муниципального управления является одним из способов профилактики протестных настроений)¹⁹;

- повышение финансовой грамотности населения (за счет привлечения граждан в процесс принятия решений о выборе приоритетов расходования бюджетных средств формируются знания и навыки в сфере финансов);

¹⁸ В.В. Вагин // Инициативное бюджетирование и качество жизни // Журнал народонаселение № 3, 2016 г.

¹⁹ В.В. Вагин // Государственное регулирование и меры государственной поддержки инициативного бюджетирования в Российской Федерации // НИФИ Минфина России, 2017 г.

- эффективный общественный контроль, понятность и прозрачность бюджетных решений для граждан способствует организации честных проектов без коррупции²⁰;

- улучшение качества жизни населения за счет совершенствования общественной инфраструктуры.

7. Развитие ИБ в России способствует росту участия гражданского общества в обсуждении целей и результатов использования бюджетных средств. Применение методов ИБ позволяет выявить приоритетные проблемы, сдерживающие развитие отдельных муниципальных образований, а значит и регионов в целом. ИБ обеспечивает эффективное финансирование реализации конкретных мероприятий, направленных на улучшение качества жизни населения, развитие инфраструктуры, что в целом является активатором социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем более широкому распространению ИБ препятствует ряд проблем, среди которых можно выделить отсутствие комплексного правового регулирования ИБ в Российской Федерации.²¹ В целях решения указанной проблемы и дальнейшего развития института инициативного бюджетирования Комитет Совет Федерации по бюджету и финансовым рынкам рекомендовал Правительству Российской Федерации включить в проект новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации понятие инициативного бюджетирования и принцип гражданского участия как один из принципов бюджетной системы Российской Федерации, а также рассмотреть возможность расширения перечня отраслей, в которых реализуется механизм инициативного бюджетирования.²²

Вопросы развития инициативного бюджетирования были затронуты на 424 заседании Совета Федерации в рамках правительственного часа, в ходе которого заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козак проинформировал палату, что разработан законопроект о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которым в нем предусматривается механизм инициативного бюджетирования.

Исп.: Семенов М.Д., тел.: 8(495) 697-41-54

²⁰ В.В. Вагин // Инициативное бюджетирование и качество жизни // Журнал народонаселение № 3, 2016 г.

²¹ А.А. Беленчук//Перспективы развития участия населения в определении приоритетов расходов бюджетов с помощью инициативного бюджетирования//НИУ ВШЭ, г. Москва, 12 сентября 2017 г.

²² Презентация члена Совета Федерации Д.А. Шатохина на тему «Вопросы государственного регулирования развития инициативного бюджетирования», 21 сентября 2017 г.

Приложение 1

Развитие партиципаторного бюджетирования в зарубежных странах²³

Страна	Партиципаторное бюджетирование (ПБ)
Бразилия, Исландия, Южная Корея, Германия	Электронное ПБ
	<p>Бразилия. Находится в числе «стран-пионеров», использующих методы для привлечения новых участников, основанные на цифровых технологиях. Город Белу-Оризонти (Belo Horizonte) одним из первых начал собирать своих жителей путем рассылки электронных информационных писем, размещать рекламные объявления в популярных блогах и на электронных страницах районов города. В г. Белу-Оризонти впервые удалось выстроить виртуальный процесс — жители принимали решение о выборе проектов через интернет. В последние годы одним из методов стало также обращение к социальным сетям. В г. Ипатинге (Ipatinga) в 2004 г. стали использовать мобильные технологии в целях привлечения людей к участию в ПБ.</p> <p>Исландия. Начиная с 2010 г. голосования проводятся на специальном сайте «Лучший Рейкьявик» (Better Reykjavik), с 2012 г. — на сайте «Лучшие соседские сообщества» (Better Neighborhoods), где жители представляют свои идеи о том, как потратить часть городского бюджета.</p> <p>Южная Корея. С 2007 г. используется Digital Budget and Accounting System (d-Brain) — система для анализа налоговой деятельности правительства в реальном времени, включающая вопросы формирования бюджета, его исполнения и управления производительностью.</p> <p>Германия. Почти во всех населенных пунктах, где реализуется ПБ, в качестве основного канала участия используется интернет.</p>
Великобритания, США, Китай	ПБ, ориентированное на определенные социальные группы
	<p>Великобритания. Продвижением прав женщин и лоббированием того, чтобы при формировании бюджета учитывалось соблюдение гендерного равенства, занимается организация под названием Women's Budget Group.</p> <p>США. Американский проект связан с использованием ПБ как инструмента обеспечения прав иммигрантов в Нью-Йорке. Поскольку мигранты не входят в электорат, решение их проблем не является приоритетом избираемой национальной власти. Администрация г. Нью-Йорка заинтересована в том, чтобы включить их в городские процессы через инструмент ПБ.</p> <p>Китай. В 2005 г. национальный китайский парламент запустил проект ПБ, который затронул, в том числе город Венлинг, где горожане стали вовлекаться в обсуждение ежегодного городского бюджета. В 2010 г. механизм ПБ был откорректирован с учетом гендерных аспектов. Участников обсуждений, в особенности женщин, начали обучать на специальных семинарах тому, как анализировать и проектировать бюджет с точки зрения гендерных различий, измерять эффективность бюджетных расходов, контролировать, как и в какой мере ресурсы распределяются между мужчинами и женщинами.</p>
Япония, Австралия, Индия	Участие НКО в проектах ПБ
	<p>Япония. В 2003 г. в г. Ишикава (Ishikawa) 1% собираемых налогов распределяется через механизм ПБ на реализацию проектов в некоммерческом секторе. Каждый налогоплательщик имеет право голосовать через интернет, он может выбрать до трех НКО, которые он хочет профинансировать.</p> <p>Австралия. В г. Мельвилль (Melville) был пилотирован проект, согласно которому помимо отдельных граждан и инициативных групп к конкурсу были допущены НКО и бизнес.</p> <p>Индия. В запуске ПБ в городе Бангалор активную роль играла НКО Janaagraha.</p>
США	Интеграция ПБ в политику бюджетной открытости
	<p>В конце 2013 г. был принят Второй национальный план Открытого правительства (Second Open Government National Action Plan), который объединил 23 инициативы в единое направление работ по повышению открытости правительства. В числе этих инициатив было заявлено ПБ. В</p>

²³ Составлено по материалу: Н.В. Гаврилова // Зарубежные тренды в сфере партиципаторного бюджетирования // Финансовый журнал № 2, 2016 г.

	<p>документе были прописаны меры правительства США по повышению информированности американцев о том, что ПБ может быть использовано в рамках федеральных программ по развитию сообществ.</p>
	<p>Запуск национальных проектов на базе классического ПБ</p>
<p>Бразилия, Польша, Китай,</p>	<p>Бразилия. В муниципалитете Каноас (Canoas), составной части агломерации Порту-Алегри, внедрено софинансирование со стороны граждан. Реализуемая здесь программа Better Neighborhoods подразумевает выделение средств на проекты развития сообществ через систему «публичных торгов», где граждане могут вносить на заинтересовавшие их проекты до 50 % налога на городские строения и собственность (IPTU, Tax on Urban Building and Property). Муниципальная администрация обеспечивает 80% необходимых ресурсов на реализацию проекта, остальные 20% должно предоставить местное сообщество, которое подает проектную заявку.</p> <p>Польша. В городе Плоцк (Płock) был реализован проект, имеющий общие черты с ПБ. В рамках частно-государственного партнерства между муниципалитетом, группами активистов и компаниями PKN Orlen и Levi Strauss при содействии Программы развития ООН была создана стратегия развития города и учрежден грантовый фонд, который поддерживал гражданские инициативы и НКО. Распределение средств проходило на основе широкомасштабных консультаций внутри сообществ.</p> <p>Китай. ПБ в Чэнду (Chengdu) китайской провинции Сычуань (Sichuan) основывается на признании и протекции прав на использование коллективного договора аренды земли. Жители Чэнду могут как сами выбирать проекты, так и использовать ресурсы ПБ для предоставления обеспечения по среднесрочной ссуде. Жители провинции могут выбрать, потратить их на проекты местного значения или использовать всю сумму (или ее часть) для получения кредита от государственного инвестиционного фонда «Инвестиционная компания малых городов Чэнду» (Chengdu Small Town Investment Company).</p>