



В. В. Вагин, Н. А. Шаповалова

Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тренды и возможности развития

Владимир Владимирович Вагин (e-mail: vagin@nifi.ru), к. филос. н., руководитель Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)

Наталья Арнольдовна Шаповалова (e-mail: shapovalova@nifi.ru), младший научный сотрудник Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)

Аннотация

В статье представлены результаты мониторинга реализации программ и практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации за 2016 г. в 35 субъектах Федерации. Проанализированы стратегии администрирования программ ИБ, источники и формы бюджетных ассигнований на проекты ИБ, общее и частное в нормативно-правовом регулировании программ, параметры реализации региональных практик ИБ, состояние институциональной инфраструктуры на региональном уровне. Авторами предпринята попытка систематизации программ и практик ИБ. Сформулированы и описаны критерии оценки характера развития ИБ в субъектах Федерации. Предложенный подход, а также анализ показателей региональных программ и практик ИБ позволили сформировать топ-15 субъектов РФ за 2016 г. в инициативном бюджетировании. Динамика показателей ИБ за 2015–2016 гг., а также характер развития ИБ в 2017 г. дают основание прогнозировать положительную динамику качественных и количественных показателей, а также создают предпосылки для успешной реализации Программы развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации на среднесрочный период, разработанной Минфином России.

Ключевые слова:

инициативное бюджетирование, вовлечение граждан, софинансирование, проекты развития общественной инфраструктуры, местное самоуправление, муниципальный бюджет

JEL: H72, H76, H79

В 2017 г. был продолжен мониторинг реализации программ и практик инициативного бюджетирования (далее — ИБ) в Российской Федерации. Данный мониторинг уже второй год осуществляется по материалам запроса¹ в региональные финансовые органы Министерства финансов Российской Федерации. Ответы, содержащие данные о параметрах программ ИБ, реализованных в 2016 г., были получены из 35 субъектов РФ². Релевантные ответы региональных финансовых органов стали источником данных для мониторинга практической реализации ИБ и составления тематического раздела в рамках ежегодного доклада о лучшей практике развития «Бюджета для граждан»,

¹ Сайт Минфина России (https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/06/main/20170531_02-01-02_34160.pdf).

² Положительные ответы о реализации ИБ в 2015 г. были получены из 29 субъектов РФ.

а также позволили выявить ряд особенностей процесса участия граждан в бюджетных решениях в 2016 г.³ В ходе мониторинга использовались в том числе открытые данные официальных порталов региональных органов исполнительной власти.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОСТОЯНИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Реализация федерального проекта по развитию инициативного бюджетирования в Российской Федерации в 2016–2017 гг.⁴ не только обеспечила значительное внимание к механизмам и практикам вовлечения граждан в бюджетные решения, но и способствовала появлению и масштабированию региональных программ ИБ [1]. В конце 2017 г. 50 субъектов РФ в разной степени были вовлечены в процесс развития ИБ.

В 2016 г. в 35 субъектах РФ было реализовано 8732 проекта ИБ. Количество проектов увеличилось по сравнению с 2015 г. более чем в три раза⁵. Зарегистрированные к участию заявки инициативных групп — 4237 в 2015 г. и 13 531 в 2016 г. — демонстрируют аналогичное соотношение.

Общая стоимость реализованных в 2016 г. проектов приблизилась к 7 млрд руб. по сравнению с 2,4 млрд руб. годом ранее. Совокупное софинансирование средств государственных бюджетов из всех видов источников (бюджеты муниципалитетов, граждане, бизнес) увеличилось почти вдвое и превысило 1,8 млрд руб.

Таблица 1

Динамика финансовых показателей ИБ в 2015–2016 гг., млн руб.

| Параметры | 2015 | 2016 |
|---|---------|---------|
| Общая стоимость проектов ИБ, в том числе: | 2394,98 | 6995,60 |
| объем расходов на реализацию проектов ИБ, направленных из бюджетов субъектов РФ | 1375,84 | 5132,60 |
| Общий объем софинансирования из всех источников, в том числе: | 1019,14 | 1863,00 |
| объем расходов на реализацию проектов ИБ, направленных из федерального бюджета | н/д | 22,30 |
| объем расходов на реализацию проектов ИБ, направленных из бюджетов муниципалитетов | 614,91 | 1137,00 |
| объем средств софинансирования, привлеченных на реализацию проектов ИБ со стороны населения | 205,45 | 478,10 |
| объем средств софинансирования, привлеченных на реализацию проектов ИБ со стороны юридических лиц | 182,07 | 218,90 |
| иные формы софинансирования | 16,71 | 6,70 |

Источник: составлено авторами.

Регионы начинают формировать собственную повестку ИБ [1]. В 2017 г. в рамках программы Дней Кировской области в Совете Федерации Федерального собрания Российской Федерации на расширенном заседании Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам рассматривались актуальные вопросы оптимизации расходов бюджетов субъектов РФ и повышение их эффективности, в том числе опыт Кировской области в реализации Программы поддержки местных инициатив (далее — ППМИ). Программа Дней Ставропольского края в Совете Федерации также включала презентацию ставропольской программы ИБ и дальнейших планов ее развития. 17 июля 2017 г.

³ Более подробный анализ приведен в докладе о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях / Министерство финансов Российской Федерации. 2017 (<https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/09/main/DBDG17.pdf>).

⁴ Федеральный проект «Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации в 2016–2018 гг.» реализуется в рамках Соглашения Минфина России и Всемирного банка.

⁵ Здесь и далее сравниваются данные запросов Минфина России о реализации ИБ в 2015 г. и 2016 г.

состоялось заседание Комитета по бюджету и финансовым рынкам Совета Федерации ФС РФ, на котором принят ряд рекомендаций Правительству РФ и региональным органам государственной власти по развитию ИБ.

5 августа 2017 г. в Кирове прошло заседание Совета по развитию местного самоуправления при Президенте России. Совет призван выработать предложения по развитию местного самоуправления, новые форматы взаимодействия федеральных, региональных и местных органов власти. В этот раз участники Совета обсудили механизмы вовлечения граждан, применяемые в реализации приоритетного проекта Минстроя России «Формирование комфортной городской среды»⁶, рассмотрели существующие практики участия населения в местном самоуправлении. Впервые Президенту России Владимиру Путину представили опыт ИБ Кировской области и смежных практик других регионов⁷.

5 декабря 2017 г. комитетом по бюджету и финансовым рынкам Совета Федерации был организован круглый стол на тему «Инициативное бюджетирование как важный фактор социально-экономического развития субъектов Российской Федерации»⁸. В соответствующем решении по итогам проведения круглого стола Правительству Российской Федерации было рекомендовано «рассмотреть возможность расширения перечня отраслей, в которых реализуются приоритетные проекты с механизмами инициативного бюджетирования, в том числе за счет средств федерального бюджета»⁹.

АДМИНИСТРИРОВАНИЕ ПРОГРАММ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Большинство программ ИБ иницируются на уровне региональных органов исполнительной власти (далее — РОИВ). При этом по-прежнему существенную роль в принятии решения играет позиция главы субъекта РФ, а также регионального министерства финансов. В тех регионах, где в реализацию ИБ вовлечено министерство финансов, программы приобретают большую устойчивость и быстрее масштабируются [3]. Примерами такого подхода являются Республика Башкортостан, Ульяновская и Тверская области, Ставропольский край, Санкт-Петербург. Так, в Башкортостане и Ставрополье ИБ получило качественно иное развитие после того, как ответственными за реализацию программ ИБ стали финансовые органы (ранее эту функцию выполняли другие РОИВ). Региональный опыт свидетельствует, что эффективными организаторами ИБ могут выступать и другие ведомства, например министерство социального развития (Кировская область), РОИВ, отвечающие за внутреннюю политику, территориальное развитие и местное самоуправление (Тульская и Вологодская области).

Иной уровень поддержки может обеспечить администрирование программы ИБ на уровне администрации главы субъекта Российской Федерации, как это организовано в республиках Коми и Карелия. Публичная поддержка ИБ главным должностным лицом региона способна придать значительный импульс развитию региональной программы. В этом случае возможными управленческими стратегиями могут стать «губернаторский проект», «региональный приоритетный проект» и «тематический проект года». Так, в 2016 г. в Вологодской области программа ИБ реализовывалась под слоганом «Команда губернатора: Мы вместе — Народный бюджет». В 2017 г. по такому пути пошли организаторы ИБ в Ярославской области и Пермском крае. Губернатор Ставропольского края объявил 2017 г. годом местных

⁶ Механизмы закреплены в паспорте приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды». См. [2].

⁷ Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления от 5 августа 2017 года / Администрация Президента Российской Федерации (<http://kremlin.ru/events/president/news/55301>).

⁸ Материалы круглого стола размещены на сайте Совета Федерации Федерального собрания РФ (<http://www.council.gov.ru/activity/activities/roundtables/86968/>).

⁹ Перспективы развития инициативного бюджетирования обсудили в Совете Федерации / Сайт Совета Федерации Федерального собрания РФ (<http://www.council.gov.ru/events/news/86943/>).

инициатив. Начиная с 2017 г. практика ППМИ Ульяновской области реализуется в форме регионального приоритетного проекта, рассчитанного на 2017–2020 гг., что позволяет объединить возможности нескольких отраслевых министерств [4].

Важно отметить, что в случае параллельной реализации в субъекте РФ нескольких практик ИБ либо смежных практик [5], направленных на вовлечение граждан в бюджетную политику, кураторами, как правило, выступают разные ведомства. Такая ситуация характерна для Кировской области, Хабаровского и Алтайского краев. Отдельного упоминания требует вариант «двухглавой» системы администрирования внутри одной практики. Например, в Вологодской области за реализацию программы ИБ отвечают минфин и Департамент внутренней политики правительства области. В Республике Чувашия, где с 2017 г. запущена программа ИБ, различные типы конкурсов организуют региональные министерство сельского хозяйства и министерство строительства. В Ярославской области, Пермском крае, напротив, практики ИБ и иные региональные проекты вовлечения, имеющие различные бюджетные источники, курируют РОИВ, ответственные за территориальное развитие.

В тех субъектах РФ, где уже имелся успешный опыт реализации смежных практик, запущенных в 2016–2017 гг., программы ИБ стали зоной ответственности именно тех региональных ведомств, которые развивали смежные практики. Такие решения в 2017 г. были приняты в Пермском крае, Воронежской области. Необходимо отметить, что реализация большей части впервые запускаемых в 2017 г. программ ИБ во многом стала возможной благодаря усилиям региональных финансовых органов, даже если администрирование программы в дальнейшем было передано другому ведомству.

Все описанные выше модели администрирования программ ИБ свидетельствуют о складывающемся комплексном подходе к управлению программами. Наличие нескольких программных источников финансирования, сочетание полномочий разных органов исполнительной власти и разнообразие задач будут способствовать диверсификации усилий по реализации программы, а также привлечению нескольких соисполнителей. Более широкий круг ответственных исполнителей приведет к повышению уровня взаимодействия органов исполнительной власти по реализации программ ИБ.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОГРАММ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Характер применяемого в регионах нормативно-правового регулирования ИБ не отличается от уже установленного порядка в отношении других мероприятий и проектов, реализуемых на региональном и муниципальном уровнях. Минимальный набор документов включает в себя постановление правительства субъекта РФ или распоряжение главы субъекта РФ (главы муниципального образования), а также утверждение ответственным РОИВ (органом местного самоуправления) порядка реализации и иных нормативно-правовых актов (положение о конкурсном отборе, о формировании комиссии, форма заявки и т. д.). Возможность и готовность участия в субъектовой программе ИБ определяются муниципальными образованиями самостоятельно, на уровне муниципальных собраний или глав, сроки и форма их принятия обозначаются в нормативно-правовых актах. В программах поддержки местных инициатив¹⁰ принятие такого решения наименее регламентировано.

Бюджетные ассигнования на проекты ИБ в субъектах РФ выделяются в рамках государственных программ (подпрограмм), ведомственных целевых программ или муниципальных программ, а также утверждаются в бюджетах соответствующего уровня. Можно выделить три тематических направления госпрограмм, в рамках которых планируются мероприятия, направленные на развитие ИБ: агропромышленный комплекс, местное

¹⁰ Имеются в виду программы, спроектированные по модели ППМИ Всемирного банка.

самоуправление и поддержка институтов гражданского общества, управление финансами. Как показал мониторинг, в отдельных случаях программа ИБ может быть оформлена как непрограммное мероприятие в законе о региональном бюджете на основании постановления правительства субъекта РФ (или о местном бюджете). Кроме того, в отдельных субъектах применяют многопрограммное финансирование мероприятий ИБ.

Таблица 2

Инициативное бюджетирование в составе государственных программ субъектов Российской Федерации в 2016 г.

| Тематическая направленность государственных, ведомственных целевых и муниципальных программ субъектов РФ, в рамках которых финансируются проекты ИБ | Субъекты РФ |
|--|--|
| Устойчивое развитие сельских территорий; развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия | Алтайский край, Вологодская область, Липецкая область, Республика Алтай, Республика Коми, ХМАО — Югра, Хабаровский край |
| Совершенствование государственного управления, развитие местного самоуправления; региональная политика и развитие территорий. Развитие институтов гражданского общества, поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций, устойчивое общественное развитие, создание условий для обеспечения общественного согласия, укрепление национального единства | Архангельская область, Воронежская область, Кировская область, Костромская область, Ленинградская область, Санкт-Петербург, Новгородская область, Пензенская область (Пенза), Пермский край, Республика Бурятия, Республика Карелия, Хабаровский край, Ярославская область |
| Управление государственными и общественными финансами, государственным долгом, регулирование межбюджетных отношений, налоговая политика | Владимирская область, Вологодская область, Кировская область, Республика Башкортостан, Республика Коми, Ставропольский край, Тверская область, Ульяновская область |
| Экономическое развитие, инновационная экономика, инвестиционная деятельность. Доступное и комфортное жилье, ЖКХ, благоустройство, культура, туризм, спорт, физическая культура, транспорт, дорожное хозяйство, образование | Иркутская область, Республика Марий Эл, Республика Коми, Калининградская область, Краснодарский край (Новороссийск), Москва, Свердловская область (Новоуральск), Ярославская область |
| Непрограммные мероприятия | Нижегородская область, Тульская область |

Источник: составлено авторами.

В случае реализации ИБ в рамках Федеральной целевой программы Минсельхоза России¹¹ (далее — ФЦП) получение федеральной субсидии возможно при наличии соответствующей региональной программы, предусматривающей мероприятия по грантовой поддержке, направленные на устойчивое развитие сельских территорий, за реализацию которых отвечают профильные РОИВ. При этом региональные госпрограммы (подпрограммы госпрограмм) в обязательном порядке ежегодно проходят конкурсный отбор в Министерстве сельского хозяйства России, по итогам которого на основании бюджетных заявок подготавливается распределение субсидий субъектам РФ. Согласно данным Минсельхоза, за 2014–2015 гг. объем средств на финансирование грантовых программ за счет всех источников составил 450,63 млн руб., средства федерального бюджета — 137,02 млн руб., консолидированные бюджеты субъектов — 181,21 млн руб., внебюджетные источники — 132,4 млн руб. [6]. По данным субъектов РФ об источниках финансирования проектов ИБ за 2016 г., федеральные средства из ФЦП Минсельхоза России составили 22,3 млн руб.¹²

Отдельно следует сказать о возможности появления в ближайшие годы программно и законодательного регулирования ИБ в субъектах РФ. Так, 2 июня 2016 г. был принят

¹¹ Федеральная целевая программа Минсельхоза России «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года».

¹² В запросе о реализации ИБ за 2015 г. этот показатель не исследовался.

Закон Пермского края № 654-ПК «О реализации проектов инициативного бюджетирования»¹³, на основании которого в 2017 г. была запущена программа ИБ. Первый региональный закон об ИБ стал юридическим прецедентом для остальных российских регионов. Законодательное закрепление расходов на ИБ гарантирует стабильное финансирование и ежегодную реализацию программы на территории всего субъекта РФ. В настоящий момент аналогичные законодательные инициативы обсуждаются в Московской, Ульяновской, Кировской областях. Другой управленческой новацией 2016 г. стало закрепление тематики инициативного бюджетирования в документах стратегического планирования регионального уровня. В недавно принятой «Стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года» в число целевых индикаторов включен показатель «Доля расходов консолидированного бюджета Республика Башкортостан через механизмы «Инициативного бюджетирования» (10 % к 2030 г.)¹⁴. Такое решение также может обеспечить стабильную реализацию ИБ на региональном уровне в среднесрочной перспективе.

В подавляющем большинстве случаев формой предоставления бюджетных ассигнований из бюджета субъекта РФ является субсидия. В отдельных смежных и муниципальных практиках ассигнования из регионального бюджета выделяются как гранты в форме иных межбюджетных трансфертов, гранты в форме субсидии. В практике ФЦП Минсельхоза под грантом понимаются «средства федеральной поддержки из федерального и региональных бюджетов, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе органу местного самоуправления или органу территориального общественного самоуправления (ТОС) сельского поселения на реализацию общественно значимых некоммерческих проектов с участием граждан, проживающих в сельской местности» [6].

Получателями бюджетных ассигнований на проекты ИБ являются бюджеты муниципальных образований. Финансирование осуществляется на основании соглашений, заключаемых между региональным органом ГРБС и муниципальными образованиями в соответствии с порядком, установленным нормативно-правовым актом субъекта РФ. В Волгоградской и Воронежской областях получателями бюджетных ассигнований на мероприятия ИБ становятся некоммерческие организации. Например, в Воронежской области это ассоциация «Совет муниципальных образований Воронежской области», которая обеспечивает конкурсные процедуры.

ТИПОЛОГИЯ ПРОЕКТОВ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

В 2016 г. впервые удалось обобщить данные регионов по типам реализованных проектов. За основу была взята в общем виде типология полномочий муниципального образования¹⁵.

Таблица 3

Типология реализованных проектов инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации в 2016 г.

| № | Типы проектов ИБ | Количество | Доля, % |
|---|--|------------|---------|
| 1 | Места массового отдыха населения и объекты организации благоустройства | 1673 | 18,1 |
| 2 | Автомобильные дороги и сооружения на них | 1344 | 14,5 |
| 3 | Образовательные и культурные учреждения | 1035 | 11,2 |

¹³ Закон Пермского края от 2 июня 2016 г. № 654-ПК «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае» / ГАРАНТ.РУ (<http://www.garant.ru/hotlaw/perm/773314/#ixzz4vVt5XUIN>).

¹⁴ См. сайт министерства экономического развития Республики Башкортостан (<https://economy.bashkortostan.ru/deyatelnost/strategicheskoe-planirovanie/strategiya-razvitiya-respubliki-bashkortostan/strategiya-respubliki-bashkortostan-2030/>).

¹⁵ Типология ограничена полномочиями муниципального образования, закрепленными в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

| № | Типы проектов ИБ | Количество | Доля, % |
|----|--|------------|---------|
| 4 | Объекты водоснабжения, водоотведения | 1016 | 11,0 |
| 5 | Обустройство игровых площадок | 819 | 8,8 |
| 6 | Объекты уличного освещения | 805 | 8,7 |
| 7 | Объекты сбора твердых коммунальных/бытовых отходов и мусора | 491 | 5,3 |
| 8 | Объекты физической культуры и массового спорта | 425 | 4,6 |
| 9 | Событийные проекты (праздники, фестивали) | 425 | 4,6 |
| 10 | Места захоронений | 341 | 3,7 |
| 11 | Объекты для обеспечения первичных мер пожарной безопасности | 257 | 2,8 |
| 12 | Объекты культурного наследия (памятники, музеи) | 191 | 2,1 |
| 13 | Учреждения библиотечного обслуживания населения | 47 | 0,5 |
| 14 | Объекты для обеспечения жителей услугами бытового обслуживания | 19 | 0,2 |
| 15 | Иные объекты | 372 | 4,0 |
| | Всего проектов | 9260 | 100 % |

Источник: составлено авторами.

Как можно видеть, наиболее востребованными гражданами оказались проекты в сфере благоустройства территории поселений и дорожного хозяйства, организации водоснабжения, а также проекты, имеющие отношение к образовательным и культурным учреждениям. Менее всего в 2016 г. было реализовано проектов из сферы бытового обслуживания.

Достаточно много проектов в отдельных регионах было отнесено к категории «иные». Сюда попали сложные в реализации и дорогостоящие проекты: обеспечение населения связью, ремонт мостов, плотин, благоустройство больших водоемов, ремонт фасадов и кровли многоквартирных домов, прочие объекты ЖКХ (теплоснабжение, канализация, газопроводы). Отдельная группа проектов — приобретение оборудования, спецтехники, модернизация общественного транспорта. В числе таких проектов были упомянуты социальные инициативы: организация льготных перевозок на общественном транспорте для пенсионеров, инвалидов, ветеранов ВОВ, санаторно-курортное лечение пенсионеров. В подавляющем большинстве программ ИБ такие заявки либо не принимаются к рассмотрению, либо реализация подобных проектов не может быть обеспечена объемом предоставляемой субсидии на проект. Однако организаторы программ ИБ в Иркутской, Тульской областях, Республике Коми предусмотрели возможности для реализации проектов, не вписывающихся в стандартную типологию. Создание механизмов для реализации таких проектов является актуальной задачей для организаторов программ ИБ. Не менее значимым и взаимосвязанным компонентом решения этой задачи можно считать повышение среднего размера субсидии на проект ИБ (показатель, который сильно варьируется от региона к региону, от программы к программе). Данные 2016 г. говорят о том, что средний размер субсидии на проект ИБ, предусмотренной в региональных программах, едва превышает 0,5 млн руб., а средняя фактическая стоимость проекта, с учетом софинансирования и конкурсных процедур, приближается к 0,8 млн руб.

ХАРАКТЕРИСТИКА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ РФ

Наблюдавшаяся в 2016 г. динамика роста большинства показателей региональных программ позволяет говорить о необходимости не только управленческого, но и консультационного сопровождения на региональном уровне в форме специально организованного проектного центра. Такой формат организации сопровождения программ ИБ предполагает непосредственное участие подготовленных специалистов в собраниях населения, консультирование участников инициативных групп на всех стадиях проекта, осуществление мониторинга и контроля качества мероприятий, выработку рекомендаций по совершенствованию механизмов и нормативно-правовых актов и т. д.

В 2016 г. такое сопровождение было обеспечено в 17 субъектах Российской Федерации — всего 165 консультантов ИБ и специалистов РОИВ участвовали в этой работе. Пока сопровождение организуется преимущественно собственными силами органов исполнительной власти. В ряде случаев функциональным центром программы является конкурсная комиссия, утвержденная нормативным актом. В большинстве регионов эти обязанности административно не закреплены и становятся дополнительной нагрузкой на специалистов отделов финансовых органов и других ответственных за ИБ региональных органов власти. Финансовое обеспечение при таком механизме осуществляется в рамках служебных обязанностей в пределах сметы этих подразделений. Эта практика применяется в Тверской, Ульяновской, Нижегородской и ряде других областей. В Республике Карелия функции проектного центра осуществляет управление администрации главы Республики Карелия.

Следует отметить, что подобная форма сопровождения допустима в пилотном цикле, на начальном этапе реализации, но не может обеспечить качество процедур в случае масштабирования практики. Очевидно, что в отсутствие отдельного функционального подразделения вся ответственность за процедурные аспекты программы ИБ и качество их реализации ложится на глав и специалистов органов местного самоуправления, что, в свою очередь, требует дополнительного обучения и внешнего контроля. В Тверской области данную функцию выполняет ежегодная Школа ППМИ для специалистов органов местного самоуправления (далее — МСУ). Информационные мероприятия федерального проекта по развитию ИБ подтверждают запрос на образовательные программы для представителей органов МСУ, участников инициативных групп, активистов.

Более совершенный механизм сопровождения обеспечен в Кировской области, Ставропольском крае, Республике Башкортостан, Санкт-Петербурге. В Кировской области проектный офис консультантов инициативного бюджетирования контрактуется для осуществления консультационных услуг по участию в собраниях населения и оказания содействия в формировании конкурсных заявок в рамках практики ППМИ. Другая практика ИБ¹⁶ — «Народный бюджет», реализуемая на уровне муниципалитетов, обеспечивается минфином Кировской области самостоятельно [7]. Первые циклы реализации «Народного бюджета» были организованы с участием профессиональных консультантов, специалистов Европейского университета в Санкт-Петербурге. Аналогичный формат сопровождения программы был применен в Санкт-Петербурге для реализации проекта «Твой бюджет», здесь консалтинговые работы финансируются из другого программного источника.

В Башкирии функции проектного центра выполняет Центр изучения гражданских инициатив без образования юридического лица при государственном бюджетном научном учреждении «Институт стратегических исследований Республики Башкортостан» республиканской Академии наук. Финансирование центра осуществляется из республиканского бюджета в форме государственного задания на выполнение научно-исследовательской работы. В Ставропольском крае функции сопровождения возложены на специалистов государственного казенного учреждения дополнительного профессионального образования «Учебный центр министерства финансов Ставропольского края».

В 2017 г. работа по формированию профессионального консалтинга программ ИБ в регионах продолжилась. В Республике Коми были выделены расходы в размере 1 млн руб. ежегодно на обеспечение функционирования проектного центра в 2017–2019 гг. в рамках госпрограммы Республики Коми «Управление государственными финансами и государственным долгом». В Алтайском крае сопровождением программы ИБ занимается отдельное подразделение краевого автономного учреждения «Алтайский центр финансовых исследований», подведомственного министерству финансов. В Республике

¹⁶ Имеется в виду практика партисипаторного бюджетирования, где проекты выбираются в рамках бюджетных комиссий. Подробнее об опыте Кировской области в реализации «Народного бюджета» см. [7, с. 69–70].

Саха (Якутия) и Оренбургской области проектные центры будут формироваться на базе региональных министерств финансов. В Красноярском крае разработку и сопровождение программы ИБ поручили краевому государственному бюджетному учреждению дополнительного профессионального образования «Институт муниципального развития», а в Новосибирской области проектный центр создан на базе государственного казенного учреждения «Региональный информационный центр».

Появление проектных центров, равно как и заметные усилия органов власти, направленные на информационное сопровождение программ ИБ¹⁷, можно отнести к положительным следствиям информационных и обучающих мероприятий, состоявшихся в 2016–2017 гг. Улучшение качества сопровождения и рост профессиональных компетенций консультантов [8], исследовательские процедуры, формирование региональных брендов ИБ и поиск новых инструментов и языка для выстраивания коммуникации с аудиториями ИБ [9] должны стать задачами организаторов ИБ в регионах.

ПОДХОДЫ К СИСТЕМАТИЗАЦИИ ПРАКТИК ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Все исследуемые программы ИБ в субъектах Федерации по итогам 2016 г. могут быть описаны с точки зрения нескольких предложенных ниже критериев. Необходимо отметить ценность каждого из критериев, в совокупности составляющих фрейм текущего состояния процесса развития ИБ в России.

Важнейшим критерием можно считать соблюдение процедурного канона ИБ, а именно соответствие применяемых механизмов и процедур методологии и принципам ИБ, а также характер и качество сопровождения. Весь спектр исследуемых программ субъектов РФ можно расположить в условном континууме — от отвечающих методологии ИБ в большей степени (например, практики Кировской области, Башкирии) до наименее соответствующих процедурному канону ИБ. В этой части спектра в 2016 г. находились, например, программа ИБ Ярославской области «Обустроим область к Юбилею!», в которой применялись отдельные процедуры ИБ, равно как и локальные муниципальные проекты (Свердловская область, Краснодарский край, Пенза), свидетельствующие скорее о выраженности интереса исполнительной власти к инструментам ИБ. В этой части континуума находятся также Республика Алтай, Липецкая, Курская области и др., реализовавшие единичные проекты в рамках ФЦП Минсельхоза, что никак не может быть оценено как программа ИБ ни с точки зрения набора процедур данной практики, ни с точки зрения масштаба и качества сопровождения.

Другой критерий — это реализованный комплексный подход к развитию ИБ, предполагающий сочетание различных решений, механизмов и практик ИБ в подходе субъекта к вопросам вовлечения граждан в процессы принятия решений, в первую очередь финансовых. Примерами подхода являются субъекты Федерации, в 2016 г. применявшие более одной практики ИБ, например Кировская и Ульяновская области. Уже в 2017 г. вторая по счету практика ИБ была запущена в Республике Башкортостан. В Ленинградской и Вологодской областях, Хабаровском и Пермском краях уже не первый год реализуется более одной смежной практики, предусматривающей механизмы вовлечения граждан. Однако только в Кировской и Ульяновской областях в 2016 г. развитие ИБ носило системный характер, обеспечивая разностороннее вовлечение граждан через разные механизмы. Важно отметить, что в обоих регионах не использовались средства федерального бюджета в реализации ИБ.

Инновационный подход к развитию ИБ, понимаемый как успешно реализованные новаторские механизмы в развиваемых программах ИБ и нестандартные практики. Данный критерий свидетельствует о выраженной интенции к совершенствованию ИБ

¹⁷ Отдельные кейсы подробно описаны в [9].

у его организаторов, такие усилия формируют новые тренды и обозначают точки роста для остальных участников процесса развития ИБ. Примеры такого подхода можно найти в Кировской области (организация конкурса проектов для дачных НКО), Тверской области (разработка подхода к реализации доходогенерирующих проектов на основе создания сельских кооперативов), Ярославской области (организация финансирования проектов ИБ из нескольких программных источников), в Санкт-Петербурге (реализация масштабной информационной кампании) и др.

Непрерывная, ежегодная реализация практик ИБ — важнейший показатель стабильного развития. В долгосрочной перспективе такая стратегия реализации ИБ способна привести к качественным результатам и многочисленным дополнительным эффектам. Практики Кировской, Тверской, Тульской, Иркутской областей, Ставропольского края иллюстрируют эту стратегию.

Максимизация вовлечения населения, реализованная через административный и географический охват практиками территории субъекта РФ. Поступательный характер развития ИБ носило в Кировской, Тверской, Тульской областях. Ярославская и Иркутская области являются примерами глобального подхода, когда практика сразу охватывает всю территорию субъекта Федерации. Башкортостан и Ставрополье выбрали для себя путь длительного пилотирования ИБ с последующим резким масштабированием.

Масштаб финансовой поддержки проектов из бюджета субъекта Федерации. Данный показатель свидетельствует о заинтересованности властей в механизмах ИБ, готовности вкладывать в развитие ИБ значительные ресурсы, изыскивать возможности для финансирования, диверсифицировать механизмы финансового обеспечения процесса ИБ. Примерами такого подхода служат программы Башкирии, Тульской, Иркутской, Ярославской областей.

Качество сопровождения практики ИБ. Понимается как целенаправленные усилия исполнительной власти по формированию развитой инфраструктуры ИБ, предусматривающей создание проектного центра, обучение консультантов ИБ, формирование бренда программы и регулярное информирование населения об ИБ, мониторинг реализации проектов. Совокупность этих мер способна обеспечить эффективность механизмов ИБ, а также создает условия для фактического и массового вовлечения граждан в процедуры ИБ. Примерами можно считать практику реализации в Кировской, Тверской областях, в Республике Башкортостан.

Анализ показателей региональных программ ИБ, представленных финансовыми органами за 2016 г. в рамках ежегодного запроса Минфина России, позволил сформировать топ-15 субъектов РФ¹⁸ по итогам исследуемого периода с учетом описанных выше критериев. Следует отметить, что фактический тренд на вовлечение граждан в бюджетные решения органов власти субъектов РФ не ограничивается программами, зафиксированными в ответах финансовых органов 35 субъектов РФ, что потребовало привлечения дополнительных источников информации.

Внутри топ-15 субъекты РФ сгруппированы по схожим критериям в три подгруппы: «многопрограммного» ИБ, «монопрограммного» ИБ и «новичков» ИБ.

Первую группу составили регионы, где развивается «многопрограммное» ИБ, что обеспечено сочетанием нескольких практик ИБ и программ вовлечения, реализуемых на разных уровнях и с опорой на разные бюджетные источники. Субъекты РФ: Кировская, Ульяновская, Вологодская области, Республика Башкортостан, Хабаровский край.

Регионы «монопрограммного» ИБ формируют вторую группу, для них характерно планомерное многолетнее развитие единственной флагманской практики ИБ и отсутствие

¹⁸ Реализация ИБ в субъектах РФ, составивших топ-15, описаны в Докладе о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2016 г.

значимого опыта реализации смежных практик. Данная стратегия развития ИБ, помимо общих применяемых механизмов, позволяет проявиться особенным чертам каждой из региональных программ ИБ. Внедрение новых механизмов и примененные в 2016 г. новации в перспективе могут усилить намеченные тренды. Субъекты РФ: Тульская область (финансовый масштаб, охват, развитие онлайн-процедур и тренд на расширение типологии проектов), Иркутская область (многолетняя реализация, финансовый масштаб и охват, появление «городского компонента», реализованного на основе интернет-решения), Тверская область (адаптация дизайна ППМИ для городов, эффективность реализации практики на всех уровнях), Ставропольский край (редизайн/ребрендинг, масштабирование программы, тренд на софинансирование), Республика Карелия (механизм стимулирования муниципалитетов), Нижегородская область и Республика Марий Эл (административный охват).

Третья группа — «новички» — представлена регионами, впервые реализовавшими в 2016 г. оригинальные субъектовые программы ИБ. Это Санкт-Петербург (применение практики ИБ на уровне субъекта РФ, рекламная кампания федерального уровня), Ярославская область (финансовый масштаб и брендинг программы), Республика Коми (оригинальный механизм финансирования).

Оставшиеся за пределами топ-15 20 регионов, подтвердивших реализацию ИБ в 2016 г., развивают практики ИБ на субъектовом и муниципальном уровнях. Среди них есть как участники Соглашения, так и самостоятельно внедряющие механизмы ИБ, кроме того, к этой группе отнесены развивающие смежные практики субъекты РФ. Особого внимания заслуживает опыт Алтайского края, продемонстрировавшего лучшие результаты в реализации грантовой программы Минсельхоза в период 2014–2017 гг. Отдельного описания требует опыт Москвы в развитии интернет-решений обратной связи. Финансовые показатели реализации практики Москвы не учитывались в расчетах за период 2015–2016 гг. в силу значительных отличий этой практики от процедурного канона развиваемых в России региональных моделей ИБ.

Ситуацию с развитием ИБ в 50 субъектах РФ, не предоставивших информацию о реализации программ ИБ в 2016 г., нельзя охарактеризовать как однородную. Значительную группу составляют участвующие в Соглашении по развитию ИБ регионы, где старт ИБ пришелся на конец 2016 и 2017 гг., — Амурская, Воронежская, Калужская, Мурманская, Новосибирская, Оренбургская, Рязанская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская,¹⁹ Томская области, Красноярский и Пермский края, Республика Саха, ХМАО²⁰ и др. Московская и Пензенская области²¹, ЯНАО планируют начать практическую реализацию ИБ в 2018 г.

Необходимо отметить самостоятельный опыт регионов²²: запуск субъектовых программ ИБ в Ненецком АО и Курской области в 2017 г., а также отдельные эксперименты на муниципальном уровне: в 2016–2017 гг. в Магнитогорске (Челябинская область), в 2016 г. в ЗАТО Железногорск (Красноярский край).

Неопределившиеся в развитии ИБ регионы в большей степени ориентированы на развитие смежных практик. Наиболее показательный и успешный опыт применения практик самообложения и соучаствующего проектирования представлен в Республике Татарстан. Тем не менее значительная часть регионов, составивших эту группу, не имеет заметного опыта применения практик, предусматривающих участие граждан.

¹⁹ В 2016 г. в Свердловской области была реализована муниципальная практика ИБ на территории ЗАТО Новоуральск. В конце 2017 г. была инициирована программа на региональном уровне.

²⁰ В ХМАО развитие ИБ происходит на муниципальном уровне.

²¹ В 2015–2016 гг. в Пензенской области реализовывалась смежная практика на муниципальном уровне (г. Пенза). Начало ИБ на региональном уровне планируется в 2018 г.

²² Регионы, не участвующие в Соглашении по развитию ИБ в 2016–2018 гг.

ЗАДАЧИ РАЗВИТИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Завершившийся 2017 г. ознаменован целым рядом качественных изменений в развитии инициативного бюджетирования, что нашло свое отражение в утверждении Правительственной комиссией по вопросам открытого правительства²³ Программы развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации на среднесрочный период. Программа направлена на решение комплекса задач по углублению развития ИБ в Российской Федерации: определение возможностей использования ИБ как основополагающего условия развития общественной инфраструктуры городских и сельских поселений; формирование единых подходов к развитию ИБ в субъектах РФ и на федеральном уровне; определение места ИБ в стратегии развития Российской Федерации и субъектов РФ; характеристика и определение направления развития практик реализации проектов с участием граждан, направленных на развитие общественной инфраструктуры; анализ партисипаторных механизмов, обеспечивающих реализацию проектов ИБ в сфере развития общественной инфраструктуры городских и сельских поселений, сопоставление с действующими механизмами смежных практик; выявление особенностей мер государственного регулирования, направленных на развитие ИБ; определение состава и основного содержания нормативно-правового обеспечения развития ИБ; систематизация прямых и косвенных эффектов ИБ и выработка предложений по оценке их масштабов и разнообразия [1]; описание содержания и основных элементов информационной кампании, раскрывающей понятия и возможности ИБ; составление «дорожной карты» реализации основных мероприятий по развитию ИБ; установление набора показателей и результатов, характеризующих программы, практики и проекты ИБ; определение механизма мониторинга и контроля реализации данной программы [10]. Решение названных в программе задач позволит вывести развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации в среднесрочной перспективе на качественно новый уровень.

Библиография

1. Беленчук А. А., Вагин В. В., Шульга И. Е. Инициативное бюджетирование как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов // *Финансы*. 2017. № 8. С. 10–21.
2. Рекомендации по организации общественного участия в реализации проектов комплексного благоустройства городской среды / Сайт Приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды и ЖКХ». URL: <http://gorodsreda.ru/documents/metodiki-i-rekomendatsii/?sect>.
3. Вагин В. В., Шаповалова Н. А., Гаврилова Н. В. Факторы, возможности и ограничения развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации // *Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал*. 2017. № 1. С. 103–113.
4. Маряхина Л. А. Практика ППМИ – новые возможности // *Бюджет*. 2017. № 4.
5. Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование и смежные практики // *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. 2016. № 38. С. 2–19.
6. Рекомендации по применению механизма грантовой поддержки местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности: информ.-метод. изд. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2016. 88 с.
7. Шульга И. Е., Вагин В. В., Хачатрян Г. Н. и др. Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения. М.: Алекс, 2017. 124 с.
8. Фенин А. Ю. Консультанты региональных проектных центров инициативного бюджетирования: модель компетенций // *Вестник Поволжского государственного университета сервиса. Серия: Экономика*. 2016. № 4 (46). С. 17–24.
9. Шаповалова Н. А. Информационное сопровождение процесса развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации // *Менеджмент и бизнес-администрирование*. 2017. № 3. С. 31–47.
10. Программа развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации на среднесрочный период. URL: <http://www.fa.ru/org/dep/dof/Documents/seminar/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%92%D0%B0%D0%B3%D0%B8%D0%BD%D0%92%D0%92%2020062017.pdf>.

²³ Заседание правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства состоялось 20 декабря 2017 года. См. протокол заседания (<http://open.gov.ru/upload/iblock/96b/96b6a11b0593881c134e71f2b6070094.pdf>).

V. V. Vagin, N. A. Shapovalova

Status of Initiative Budgeting in the Russian Federation: New Trends and Opportunities for Development

Authors' affiliation:

Vladimir V. Vagin (e-mail: vagin@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Natalia A. Shapovalova (e-mail: shapovalova@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

The article presents the results of monitoring of the initiative budgeting (IB) programs and practices in the Russian Federation for 2016 – in its 35 subjects. It analyzes the IB programs administration strategies, sources and forms of budgetary allocation for the IB projects, general and special legal regulations, parameters of the regional IB practices, and conditions of institutional infrastructure at the regional level. The authors attempt to systemize the programs and practices of the IB and also formulate and describe the criteria for IB development evaluation in the Russian Federation regions. The proposed approach, as well as the analysis of the indicators of the IB regional programs and practices, made it possible to form TOP 15 subjects of the Russian Federation leading in initiative budgeting in 2016. The IB indicators for 2015–2016 and its development pace in 2017 give the reason to predict positive dynamics of qualitative and quantitative indicators, and also create prerequisites for the successful implementation of the Program for the Initiative Budgeting Development in the Russian Federation for the medium-term period, developed by the Ministry of Finance of the Russian Federation.

Keywords:

initiative budgeting, participatory budgeting, citizens' involvement, co-financing, development of public infrastructure, local government, local government expenditures

JEL: H72, H76, H79

References

1. Belenchuk A. A., Vagin V. V., Shul'ga I. E. Initiative Budgeting as a Tool for Improving the Efficiency of Budget Expenses. *Finansy – Finance*, 2017, no. 8, pp. 10–21.
2. Recommendations on the Organization of Public Participation in the Realization of Public Environment Complex Improvement Projects. Formation of a comfortable urban environment and housing and communal services Priority Project Web-site. Available at: <http://gorodsreda.ru/documents/metodiki-i-rekomendatsii/?sect>.
3. Vagin V. V., Shapovalova N. A., Gavrilova N. V. Factors, Opportunities and Restrictions for the Development of Initiative Budgeting in the Russian Federation. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2017, no. 1, pp. 103–113.
4. Marjahina L. A. The Practice of PPMI – New Opportunities. *Bjudzhnet – Budget*, 2017, no. 4.
5. Vagin V. V., Shapovalova N. A. Participatory Budgeting and Related Practices. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya – Financial Analytics: Science and Experience*, 2016, no. 38, pp. 2–19.
6. Recommendations on the Application of the Mechanism of Grant Support to Local Initiatives of Rural Areas Citizens. Moscow: Rosinformagrotekh Publ., 2016, 88 p.
7. Shul'ga I. E., Vagin V. V., Khachatryan G. N. et al. Initiative Budgeting. Russian Experience of Public Participation in Addressing Local Issues. Moscow: Aleks Publ., 2017, 124 p.
8. Fenin A. Yu. The Consultants of Regional Design Centers of Initiative Budgeting: a Competency Model. *Vestnik Povolzhskogo gosudarstvennogo universiteta servisa. Seriya "Ekonomika" – Vestnik of Volga region State University of Service. Series "Economics"*, 2016, no. 4 (46), pp. 17–24.
9. Shapovalova N. A. Information Support of the Initiative Budgeting Development in the Russian Federation. *Menedzhment i biznes-administrirovanie – Management and Business Administration*. 2017, no. 3, pp. 31–47.
10. Program for the Initiative Budgeting Development in the Russian Federation for the Medium-Term Period. Available at: <http://www.fa.ru/org/dep/dof/Documents/seminar/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%92%D0%B0%D0%B3%D0%B8%D0%BD%D0%92%D0%92%2020062017.pdf>.