



К. Г. Качалкина, Э. Р. Нуртдинов, Н. Ш. Розе

Развитие форм и методов реализации инициативного бюджетирования в Республике Башкортостан

Кристина Геннадиевна Качалкина (e-mail: kachalkinakg@isirb.ru), младший научный сотрудник Центра экономических исследований Института стратегических исследований Республики Башкортостан (г. Уфа)

Эльдар Расихович Нуртдинов (e-mail: nurtdinover@isirb.ru), руководитель Центра изучения гражданских инициатив Института стратегических исследований Республики Башкортостан (г. Уфа)

Нелли Шамильевна Розе (e-mail: rozens@isirb.ru), младший научный сотрудник Центра изучения гражданских инициатив Института стратегических исследований Республики Башкортостан (г. Уфа)

Аннотация

В статье проведен обзор существующих форм и методов реализации инициативного бюджетирования в России и Республике Башкортостан. Дана характеристика Программы поддержки местных инициатив как наиболее распространенного метода реализации инициативного бюджетирования в России, обозначена ее значимость для развития объектов региональной инфраструктуры. Рассмотрен опыт реализации Программы поддержки местных инициатив в Республике Башкортостан, и представлены основные направления возможного развития новых методов инициативного бюджетирования в республике. В рамках исследования рассмотрено место инициативного бюджетирования в Стратегии социально-экономического развития РБ до 2030 г., проведен анализ взаимосвязи реализации инициативного бюджетирования как подпроекта Стратегии с достижением результатов других стратегических инициатив. В заключение приведен анализ эффектов, достигаемых от реализации практики, и их взаимосвязь с целевыми показателями Стратегии.

Ключевые слова:

инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, гражданские инициативы, местные инициативы, развитие инфраструктуры, социально-экономическое развитие

JEL: R1, O18

В условиях демократического государства граждане законодательно имеют право принимать участие в выработке решений, направленных на улучшение качества жизни своего локального сообщества. Существует значительное разнообразие методов и способов выражения гражданских и местных инициатив: неформальные местные общины, некоммерческие организации и общества, обращения граждан в органы местного самоуправления, законодательные и судебные органы государственной власти. Однако зачастую эти способы недостаточно эффективны либо их влияние довольно ограничено. Проблемой является также довольно низкий уровень гражданского самосознания и отсутствие желания принимать участие в подобного рода решениях, в том числе из-за стереотипа, что гражданское мнение не сыграет роли. Поэтому

во многих развивающихся странах власти осознают потребность в создании прямого и прозрачного способа вовлечения граждан в решение актуальных проблем местных сообществ. Необходимость создания такой формы, которая позволяла бы гражданам выдвигать инициативы и доносить эти инициативы до органов власти, привела к формированию института партисипаторного бюджетирования в Бразилии в городе Порту-Алегри, откуда оно распространилось по всему миру [1]. В Российской Федерации эти инструменты начали использоваться в 2007 г., и в настоящее время продолжается активное развитие данного направления как стратегически обоснованного механизма финансирования объектов общественной инфраструктуры на основе местных инициатив.

ФОРМЫ И МЕТОДЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РФ

Инициативное бюджетирование (ИБ) — российский термин, под которым понимается совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик 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 [2].

Можно выделить два вида проектов гражданского участия в распределении бюджетных средств: в первом случае граждане и заинтересованные юридические лица субсидируют проект совместно в дополнение к региональным бюджетным средствам, а во втором граждане участвуют только в распределении бюджетных средств между разными проектами.

В России практикуется несколько форм реализации ИБ:

- Программа поддержки местных инициатив (ППМИ);
- программы «Народная инициатива», «Народный бюджет», «Народный проект» и пр.;
- проект Центра Res Publica Европейского университета в Санкт-Петербурге при поддержке Фонда А. Л. Кудрина.

Наибольшее развитие и распространение в России получила практика ППМИ, реализуемая по методике Всемирного банка с 2007 г. Ее особенностью является наличие четырех источников финансирования проектов: население, спонсоры, местный бюджет и региональная субсидия. Такой подход обеспечивает ряд положительных эффектов социально-экономического характера:

- рост бюджетной грамотности и налоговой дисциплины населения;
- повышение лояльности и уровня доверия к власти;
- повышение взаимного доверия соседских обществ;
- уменьшение контрактной цены проектов, экономия бюджетных средств;
- решение актуальных и первостепенных задач (региона).

Еще одна специфическая особенность ППМИ — цикличность проекта. Это подразумевает непрерывность реализации практики в течение нескольких лет. По итогам каждого раунда, который длится один год, проводится анализ результатов, затем вносятся коррективы в законодательную базу и механизм реализации проекта. Кроме того, непрерывная реализация практики позволяет накапливать положительный социальный и экономический эффект, тем самым способствуя росту благосостояния местного сообщества [3–6].

У данной практики есть и ряд ограничений. Среди главных — ограниченная типология проектов, которые привязаны к полномочиям органов местного самоуправления, которые, в свою очередь, определяются Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Вторым направлением развития ИБ на уровне муниципалитетов может стать введение непосредственно партисипаторного бюджетирования в классическом его варианте, при котором гражданская инициатива будет выражаться через создание в районных центрах и городах бюджетных комиссий. Комиссии будут выступать как представители населения и участвовать в распределении части бюджетных средств городов и районных центров, инициировать и реализовывать актуальные проекты совместно с администрацией муниципального образования.

Оба предлагаемых направления развития способствуют формированию самостоятельности муниципалитетов, повышению эффективности бюджетных расходов и усилению общественного контроля.

Также идет разработка новых практик реализации ИБ и для регионального уровня. Так, в 2017 г. был реализован пилотный проект «Уфимские дворики». В 2018 году предлагается масштабировать проект на территорию всех ГО региона и реализовывать его под названием «Башкирские дворики». Проект представляет собой вариант партисипаторного бюджетирования, при котором субсидии, направленные на благоустройство и решение проблем жителей многоквартирных домов, распределяются путем конкурсного отбора.

Еще одно возможное направление развития ИБ в регионе — вовлечение в процессы бизнес-сообществ и реализация крупных социально ориентированных проектов по модели инициативного бюджетирования. Такой метод подразумевает распределение части средств крупных компаний, предусмотренных на реализацию корпоративной социальной политики, путем проведения конкурсного отбора проектов с участием населения. При этом местная администрация может оказывать содействие участникам и организатору на разных этапах реализации проекта. Развитие корпоративной социальной ответственности в Республике Башкортостан в совокупности с развитием ИБ позволит трансформировать «население — органы власти» в трехстороннее взаимодействие «население — бизнес — органы власти», что может стать одним из факторов развития стратегической кооперации в регионе.

Непосредственно в поддержке с направлениями Стратегии СЭР-2030 планируется развивать ИБ в агропромышленном комплексе. Предлагается использовать форму экстрабюджетирования для софинансирования гражданами проектов малого и среднего предпринимательства в АПК, что позволит развивать реальный сектор экономики.

Предлагаемые к реализации новые для Республики Башкортостан проекты гражданского участия в управлении бюджетными средствами систематизированы в табл. 1.

Таблица 1

Предлагаемые к реализации на территории Республики Башкортостан практики ИБ

Практики	Описание	Целевая направленность	Особенности
«Башкирские дворики»	Реализация конкурсного отбора проектов комплексного благоустройства дворовых территорий в городских округах республики	Городские округа, население многоквартирных домов	Исключительно городская практика, распространенная на всей территории региона
«Наше село»	Реализация конкурсного отбора проектов, направленных на решение вопросов местного значения без участия регионального бюджета	Муниципальные районы, городские, сельские поселения	Практика, реализуемая на уровне муниципалитетов самостоятельно, без региональной субсидии
Создание бюджетных комиссий на уровне муниципалитетов	Отбор проектов благоустройства путем создания бюджетных комиссий и обеспечения участия населения в распределении части бюджетных средств муниципалитета	Муниципальные районы, городские, сельские поселения	Практика создания бюджетных комиссий, реализуемая самостоятельно на уровне муниципалитетов

Практики	Описание	Целевая направленность	Особенности
«Корпоративная социальная ответственность»	Реализация конкурсного отбора проектов благоустройства сельских территорий при осуществлении политики КСО коммерческими предприятиями	Территории присутствия представителей крупного бизнеса	Практика, направленная на участие населения в распределении бюджета на благоустройство территорий присутствия коммерческих предприятий
Агропроекты	Реализация конкурсного отбора доходогенерирующих проектов в сфере сельского хозяйства	Муниципальные районы, городские, сельские поселения	Практика вовлечения населения для участия в отборе доходогенерирующих проектов и дальнейшем обеспечении жизнеспособности выбранного объекта
«Большое дело»	Реализация конкурсного отбора крупных социально значимых объектов благоустройства в формате телевизионной передачи с использованием элементов краудфандинга	Все муниципальные образования региона	Практика, подразумевающая возможное участие всех жителей региона, а также населения других регионов за счет использования наиболее влиятельного средства массовой информации, возможностей СМС-голосования, а также голосования за проекты на краудфандинговой платформе

Источник: составлено авторами.

Дальнейшее развитие ПБ планируется осуществлять с использованием современных технологий, сети Интернет и телевидения. Так, предлагается распространение практики голосования за проекты на интернет-порталах. Решение значимых проектов для всей республики может быть реализовано с использованием телевидения: проекты презентуются на региональных каналах в виде дебатов или конкурса, получают мнения экспертов, а каждый житель может проголосовать за понравившийся проект путем СМС-сообщения. Такой механизм способствует развитию института демократии и повышает доступность гражданского участия в жизни своего региона.

МЕСТО ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РБ

Инициативное бюджетирование является одним из подпроектов стратегической инициативы «Активизация инвестиционной деятельности» в рамках общих вопросов развития. ИБ позволит решать проблемы развития объектов местного значения социального назначения, а впоследствии может быть использовано и для развития местного социально ориентированного бизнеса. К 2030 г. по стратегии планируется привлечь до 3 млрд руб. внебюджетных средств на развитие общественной инфраструктуры. При реалистичной оценке эффект от реализации этого проекта приведет к приросту ВРП приблизительно на 49,8 млрд руб. [7].

Рассмотрим влияние развития инициативного бюджетирования на достижение стратегических инициатив и реализацию стратегических проектов Стратегии СЭР-2030 (табл. 2). Согласно Стратегии СЭР-2030 сформированы стратегические ожидания относительно развития инициативного бюджетирования в Республике Башкортостан, а именно: положительное влияние результатов реализации проектов ИБ на ее социально-экономическое развитие, в отношении той или иной степени достижения стратегических инициатив. Кроме того, само содержание Стратегии дает несколько направлений для дальнейшего развития этого инструмента. Например, можно разработать метод реализации экстрабюджетирования с ориентацией на развитие туризма по перспективным направлениям экотуризма, гастротуризма и на развитие туристической инфраструктуры. Другой вариант — софинансирование проектов с привлечением внешних инвесторов, для развития значимых и больших по объемам инвестиционных средств проектов [8–10].

Взаимосвязь ИБ и Стратегии СЭР-2030

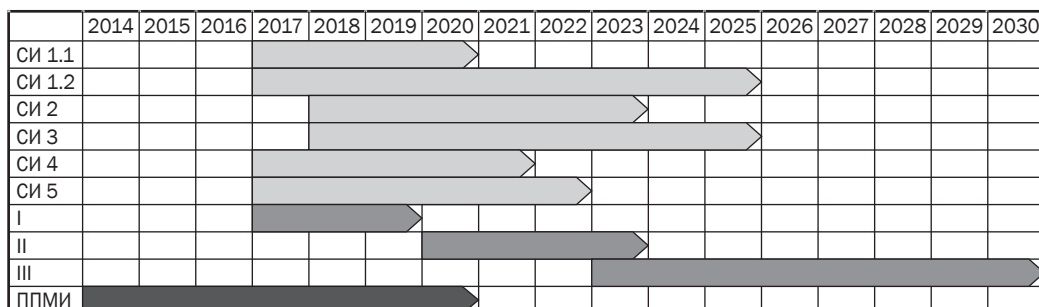
Стратегическая инициатива (СИ)	Проект	Характер влияния ИБ
Общие вопросы развития		
1.1. Активизация инвестиционной деятельности	1.1.1. Активизация инвестиционной деятельности	Является непосредственным подпроектом
1.2. Позиционирование РБ	1.2.1. Маркетинг территорий 1) Гражданская идентичность 2) Инвестиционно ориентированный брендинг	Способствует формированию положительного образа региона, чувства принадлежности к местному сообществу граждан, привлечению инвесторов в проекты ИБ
Реальный сектор экономики		
2. Новые индустрии и рынки	2.1. Поддержка частных быстрорастущих компаний 2.2. Создание агропромышленного кластера 2.3. Туризм и рекреация	Развитие ИБ как метода поддержки агропроектов будет способствовать реализации проектов 2.1 и 2.2. Возможно вовлечение граждан в софинансирование проектов развития инфраструктуры туризма в новом методе реализации ИБ
Развитие человеческого потенциала		
3. Семья РБ-2030	3.1. Семейная социальная ответственность 3.2. Семейное предпринимательство 3.3. Индустрия семейных событий 3.4. Новое поколение-2030	Способствует реализации таких подпроектов, как «Добровольчество», «Мой дом – Башкортостан». Возможно развитие методов ИБ для привлечения граждан к софинансированию проектов детского образования
Государственное управление		
4. Государственное управление	4.1. Внутренняя перенастройка 4.2. Эффективные внешние коммуникации	ИБ в любой форме позволит улучшить диалог между населением и органами власти
Территориальное развитие		
5. Сбалансированное пространство РБ	5.1. Формирование центров развития на базе экономических зон РБ и развитие агломераций	ИБ выступает как эффективный способ развития инфраструктуры на всех уровнях региональной структуры

Источник: составлено авторами на основе [7].

Соотнесем продолжительность активной фазы реализации проектов и подпроектов Стратегии СЭР-2030 с этапами реализации программы развития ИБ в Башкортостане на рис. 2.

Рисунок 2

Диаграмма Ганта проектов стратегии СЭР-2030 и программы развития ИБ в Республике Башкортостан



Примечание:

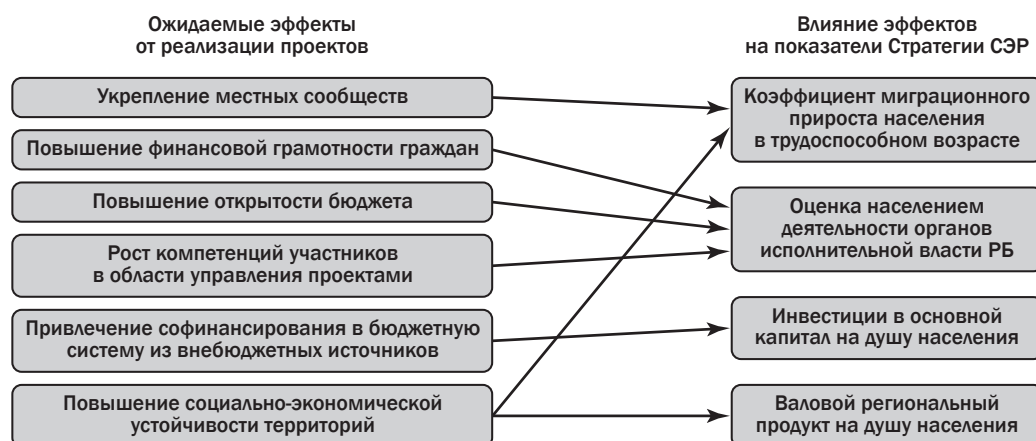
- I – Разработка и адаптация новых практик ИБ;
- II – Пилотирование и коррекция новых практик ИБ;
- III – Масштабирование проектов.

Источник: составлено авторами на основе [7].

Из рисунка видно, что активная фаза реализации проектов проходит параллельно этапам разработки, адаптации и пилотирования новых методов реализации ИБ в регионе. Одновременное развитие позволит достичь наибольшего эффекта и более полного достижения поставленных целей. Ожидаемые эффекты от реализации проектов ИБ и их взаимосвязь с показателями Стратегии СЭР Республики Башкортостан представлены на рис. 3.

Рисунок 3

**Взаимосвязь эффектов от реализации проектов ИБ
и показателей Стратегии СЭР-2030 Республики Башкортостан**



Источник: составлено авторами.

Указанные показатели относятся к четырем из пяти направлений развития республики: человеческий потенциал, государственное управление, реальный сектор экономики и общие вопросы развития. На территориальное управление реализация ИБ оказывает непосредственное, но трудноизмеримое влияние путем сокращения разрыва в интегральном показателе за счет сбалансированного развития как городских, так и сельских территорий. Для сокращения разрыва между разными регионами республики, однако, требуются дополнительные меры. Можно сделать вывод, что реализация ИБ позволяет достичь как экономического эффекта в виде прироста ВРП и увеличения объема инвестиций в регионе, так и социального эффекта в виде формирования гражданской идентичности и укрепления местных сообществ [11].

Учитывая значимость практик активизации гражданских инициатив для развития региона, распространение ИБ в масштабах всей России можно считать важным направлением на средне- и долгосрочную перспективу [12]. Успешная реализация практик ИБ в самой республике может способствовать дальнейшему развитию ИБ в России на основе распространения опыта Башкирии на другие регионы. При этом можно рассматривать несколько вариантов развития, в том числе трансформацию существующего проектного центра в Центр компетенций по инициативному бюджетированию на территории РБ.

Таким образом, укрепление института гражданских и местных инициатив — одно из стратегически важных направлений развития Республики Башкортостан. Инициативное бюджетирование как форма вовлечения граждан в принятие решений по вопросам местного развития за десять лет практики в РФ показало себя как действенный механизм развития принципов партисипаторности. Положительные эффекты реализации инициативного бюджетирования включают в себя как социальные, так и экономические эффекты и способствуют конструктивному развитию регионов. В Республике Башкортостан инициативное бюджетирование реализуется посредством Программы поддержки местных

инициатив; за четыре года практики было реализовано более 1000 проектов общественной инфраструктуры. Среди перспективных направлений совершенствования методов ИБ в Башкортостане можно выделить адаптацию ППМИ для уровня сельских поселений и развитие принципов и практик партисипаторного бюджетирования на уровне районов и городов, а также увеличение доли использования сети Интернет и телевидения для расширения практик. Кроме того, ИБ в республике взаимосвязано со Стратегией СЭР-2030, и его совершенствование оказывает положительный эффект на развитие человеческого потенциала, государственного управления и реального сектора экономики. При условии успешного опыта внедрения новых методов реализации ИБ в регионе возможно распространение опыта Башкортостана на другие регионы Российской Федерации.

Библиография

1. Сентоме И., Херцберг К., Рёке А., Аллегретти Д. Партисипативный бюджет: разнообразие форм и моделей // Муниципалитет: экономика и управление. 2013. № 2. С. 5–23.
2. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Практики инициативного бюджетирования в деятельности муниципальных органов власти // Власть. 2015. № 12. С. 42–46.
3. Макаренко А. С. Гражданская инициатива как фактор развития гражданского общества // Система ценностей современного общества. 2014. № 35. С. 97–101.
4. Рукавишников И. В. Гражданская инициатива как инструмент гражданского общества // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014. № 3 (46). С. 66–70.
5. Ягодка Н. Н. Гражданские инициативы как инструмент диалога между властью и гражданским обществом в России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2015. № 4. С. 128–140.
6. Насретдинова Л. Ф., Хузина Н. Ш. Особенности конкурсного отбора проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах в Республике Башкортостан // Научный журнал «Дискурс». 2016. № 2 (2). С. 491–498.
7. Котов Д. В., Гамилова Д. А., Буренина И. В. и др. Стратегия социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года: монография / Под общей ред. Д. В. Котова. Уфа: Аэтерна, 2016. 160 с.
8. 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting / Urban Governance Toolkit Series. UN-Habitat, 2004. URL: <http://unhabitat.org/books/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting/>.
9. Сафуанов Р. М., Кашипова И. Р. Программы инициативного бюджетирования: направления взаимодействия с бизнес-сообществом // Финансы Башкортостана. 2016. № 4 (70). С. 82–86.
10. Котов Д. В., Нуртдинов Э. Р. Механизм реализации корпоративной социальной ответственности, основанный на гражданских инициативах // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2017. № 1. С. 82–85.
11. Хузина Н. Ш. Участие местных бизнес-сообществ в проектах инициативного бюджетирования как фактор повышения инвестиционной привлекательности муниципального образования / Материалы XI международной конференции «Российские регионы в фокусе перемен», г. Екатеринбург, 17–19 ноября 2016 г.: сборник докладов. Екатеринбург: УМЦ УПИ, 2016. Ч. 2. С. 645–652.
12. Вагин В. В. Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 3. С. 105–114.

K. G. Kachalkina, E. R. Nurtdinov, N. Sh. Roze

Development of Forms and Methods of Initiative Budgeting Realization in Republic of Bashkortostan

Authors' affiliation:

Kristina G. Kachalkina (e-mail: kachalkinakg@isirb.ru), Institute of Strategic Researches of Republic of Bashkortostan, Ufa 450008, Russian Federation

Eldar R. Nurtdinov (e-mail: nurtdinover@isirb.ru), Institute of Strategic Researches of Republic of Bashkortostan, Ufa 450008, Russian Federation

Nely Sh. Roze (e-mail: rozens@isirb.ru), Institute of Strategic Researches of Republic of Bashkortostan, Ufa 450008, Russian Federation

Abstract

The article presents the review of existing forms and methods of initiative budgeting realization in Russia and Republic of Bashkortostan. The research gives characteristic of Local Initiatives Upholding Program as the most commonly used method of initiative budgeting in Russia, and also focuses on the importance of this program for local infrastructure facilities development. The authors review the experience of Republic of Bashkortostan in Local Initiatives Upholding Program realization and define new potential methods of initiative budgeting realization in republic. The role of initiative budgeting in Strategy of Social-Economic Development of Bashkortostan up to 2030 year is stated as a part of research. The interdependence of initiative budgeting realization as a sub-project of this strategy with other strategic undertakings achievement also examined by the authors. In conclusion the article presents the analysis of effects gained by realization of initiative budgeting methods and describes their correlation with targeted indexes of the strategy.

Keywords:

initiative budgeting, participative budgeting, extra-budgeting, civil initiatives, local initiatives, infrastructure facilities development, social-economic development

JEL: R1, O18

References

1. Vagin V. V., Gavrilova N. V., Shapovalova N. A. Practices of Initiative Budgeting in Municipal Government Authorities' Activities. *Vlast' – Power*, 2015, no. 12, pp. 42–46.
2. Sentome I., Khertsberg K., Reke A., Allegretti D. Budgeting and its Diversity. *Munitsipalitet: ekonomika i upravlennie – Municipality: Economics and Management*, 2013, no. 2, pp. 5–23.
3. Makarenko A. S. Civil Initiative as Factor of Civil Society Development. *Sistema tsennostei sovremennogo obshchestva – System of Values of Modern Society*, 2014, no. 35, pp. 97–101.
4. Rukavishnikova I. V. Civil Initiative as Instrument of Civil Society. *Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie – Science and Education: Economy and Financial Economy; Entrepreneurship; Law and Management*, 2014, no. 3 (46), pp. 66–70.
5. Yagodka N. N. Civic Initiatives as an Instrument of Dialogue between Government and Civil Society in Russia. *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Seriya Politologiiã – RUDN Journal of Political Science*, 2015, no. 4, pp. 128–140.
6. Nasretdinova L. F., Huzina N. Sh. Features of Competitive Selection of Development Projects of Public Infrastructure based on Local Initiatives in the Republic of Bashkortostan. *Nauchnyi zhurnal «Diskurs» – Scientific Journal «Discourse»*, 2016, no. 2 (2), pp. 491–498.
7. Kotov D. V., Gamilova D. A., Burenina I. V. Strategy of Social-Economic Development of Republic of Bashkortostan up to 2030 year. Ufa: Aeterna Publ., 2016, 160 p.
8. 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Urban Governance Toolkit Series. UN Habitat, 2010. Available at: <http://unhabitat.org/books/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting/>.
9. Safuanov R. M., Kashipova I. R. Programs of Initiative Budgeting: Course of Cooperation with Business Community. *Finansy Bashkortostana – Finance of Bashkortostan*, 2016, no. 4 (70), pp. 82–86.
10. Kotov D. V., Nurtdinov E. R. Mechanism of Realization of Corporate Social Responsibility Based on Initiative Budgeting. *Ekonomika i upravlenie: nauchno-prakticheskii zhurnal – Economics and Management: Research and Practice Journal*, 2017, no. 1, pp. 82–85.
11. Khuzina N. The Participation of Local Business Communities in Projects Budgeting Initiative as a Factor of Increase of Investment Appeal of Municipality. XI International Conference “Russian Regions in the Focus of Change”, Ekaterinburg: UMC UPI Publ., 2016, Part II, pp. 645–652.
12. Vagin V. V. Theoretical Aspects of Development Initiative Budgeting in the Russian Federation. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2016, no. 3, p. 105–114.