



Влияние гражданской партисипации на эффективность бюджетных расходов

Владимир Владимирович Вагин, к. филос. н., руководитель Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России, г. Москва
E-mail: vagin@nifi.ru, ORCID 0000-0001-5570-2593

Ирина Вениаминовна Петрова, к. э. н., г. Москва
E-mail: iniveri@yandex.ru, ORCID 0000-0001-9913-5770

Аннотация

Статья посвящена взаимосвязи общественного участия и эффективности бюджетных расходов. Изучение эффективности бюджетных расходов — одна из самых актуальных тем общественных финансов. В то же время вопрос о том, имеет ли влияние гражданское участие на повышение эффективности государственных расходов, рассматривается в научной литературе нечасто. Авторы анализируют формирование системы гражданского участия в реализации проектов государственных программ и нацпроектов Российской Федерации и делают вывод о значимости гражданской партисипации для повышения эффективности бюджетных расходов.

Базой для эмпирического анализа настоящей статьи выбраны результаты участия граждан в реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» и других государственных программ. Авторами сделана попытка выявить основные подходы к определению показателей эффективности общественного участия в государственных программах и федеральных проектах. В статье также содержатся рекомендации по поддержке организаторов мероприятий участия граждан на региональном и местном уровнях.

Ключевые слова: вовлечение граждан, гражданская партисипация, общественное участие, эффективность бюджетных расходов, инициативное бюджетирование, аллокационная эффективность, федеральный проект «Формирование комфортной городской среды»

JEL: H72, H76, H79

Для цитирования: Вагин В. В., Петрова И. В. Влияние гражданской партисипации на эффективность бюджетных расходов // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 25–38. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-25-38.

The Role of Public Participation in Ensuring the Efficiency of Budget Expenditures

Vladimir V. Vagin¹

E-mail: vagin@nifi.ru, ORCID 0000-0001-5570-2593

Irina V. Petrova

E-mail: iniveri@yandex.ru, ORCID 0000-0001-9913-5770

¹ Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

The article is devoted to the relation between public participation and the effectiveness of budget expenditures. Studying the effectiveness of budget expenditures is one of the most relevant topics of public finance. At the same time, the question of whether civil participation has an impact on improving the efficiency of public spending is not often considered in the scientific literature. The authors analyze the development of the system of civil participation in the implementation of projects of state programs and national projects of the Russian Federation, and conclude that civil participation is important for improving the efficiency of budget expenditures.

The results of citizens' participation in the implementation of "Formation of a comfortable urban environment" federal project are chosen as the basis for the empirical analysis of this article. The authors attempt to determine the main approaches to forming indicators of the effectiveness of public participation in state programs and federal projects. The article also contains recommendations aimed at encouraging event organizers to engage citizens at the regional and local levels.

Keywords: civil participation, efficiency of budget expenditures, participatory budgeting, allocation efficiency, "Formation of a comfortable urban environment" federal project

JEL: H72, H76, H79

For citation: Vagin V.V., Petrova I.V. The Role of Public Participation in Ensuring the Efficiency of Budget Expenditures. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 6, pp. 25–38 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-25-38.

ВВЕДЕНИЕ

Одной из малозаметных новаций в сфере государственного управления в Российской Федерации последних лет является декларация необходимости участия граждан в определении приоритетности тех или иных локальных инфраструктурных проектов и деятельности, направленной на их реализацию. Впервые этот императив был назван в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию в декабре 2016 г.¹ В начале 2017 г. участие граждан стало важным элементом приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды»². В октябре 2018 г. поддержка участия граждан в бюджетных решениях в форме «инициативного бюджетирования» (далее — ИБ) вошла в состав «Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года»³. Однако в научной литературе практически не изучен вопрос о том, есть ли связь между участием граждан в выдвижении и реализации подобных проектов и эффективностью расходов бюджетных средств. Целью данной статьи является определение взаимосвязи между эффективностью расходования бюджетных средств и гражданской партисипацией⁴.

Вопрос эффективности расходования финансов укоренен в анализе функционирования хозяйствующих субъектов и в наибольшей степени изучен с точки зрения управления объектами предпринимательской деятельности субъектом такой деятельности. В то же

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 1 декабря 2016 г.

² Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2018 г. № 1710).

³ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года.

⁴ Гражданская партисипация — общественное участие граждан в государственном и муниципальном управлении в формах, предусмотренных нормативно-правовыми актами Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

время влияние гражданского участия на эффективность общественных финансов совсем недавно стала рассматриваться как часть государственной повестки. В Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах (IX раздел — «Обеспечение подотчетности (подконтрольности) бюджетных расходов») определен перечень мероприятий, направленных на развитие инициативного бюджетирования — ключевой формы гражданского участия в бюджетных решениях, в том числе «включение инициативного бюджетирования в состав возможных механизмов реализации различных мероприятий, направленных на развитие городской среды»⁵.

В Российской Федерации накоплен уникальный опыт вовлечения граждан в решение вопросов местного значения, поддержку местных инициатив [Shulga I., Vagin V., 2018]. Одновременно с инициативным бюджетированием значительное развитие получили смежные практики: рейтинговое голосование, соучастующее проектирование и другие. Вовлечение граждан в этом случае предполагает их участие в выборе, обсуждении проектов планировочных решений на локальных территориях городов и поселений [Вагин В. В., Шаповалова Н. А., 2016; Санофф Г., 2015; Снигирева Н., 2016].

С 2015 г. в России установлена новая проектная форма государственного управления, которую можно рассматривать как единство планов развития важнейших социальных областей и деятельности по их осуществлению, сформированных прежде всего в рамках национальных проектов. Национальные проекты, входящие в состав госпрограмм Российской Федерации, в этом смысле явились хорошим индикатором гибкости правовой системы России, которая в идеальном случае не должна допускать инерции при оперативном решении острых вопросов, определяющих эффективность обеспечения функций государства [Пономарева С. А., 2019].

Сегодня отсутствует единая методология гражданского участия, различные отраслевые министерства, ответственные за реализацию национальных проектов, создают собственные, не апробированные процедуры гражданского участия. Часто эти процедуры отсутствуют или противоречат нормам действующего федерального законодательства [Шугрина Е. С., 2019]. Такая ситуация свидетельствует о том, что потенциал гражданского участия еще не стал значимым ресурсом реализации целей стратегических документов РФ.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

В общеэкономическом смысле эффективность является характеристикой качества деятельности организации. «При операционализации понятия эффективности организации принято различать результативность (*effectiveness*) и экономичность (*efficiency*) ее деятельности. Первая измеряет степень достижения установленных для организации целей. Вторая же, сопоставляя получаемые анализируемой единицей результаты со значениями факторов (обычно затратами ресурсов), при которых они были достигнуты, дает представление о том, насколько экономично она функционирует» [Федотов Ю. В., 2012, с. 53].

Р. С. Афанасьев и Н. В. Голованова, опираясь на многочисленные российские и зарубежные источники, систематизировали представления об эффективности бюджетных расходов. «Понятие эффективности включает следующие компоненты: техническая эффективность (*technical efficiency*), которая определяется как соотношение стоимости промежуточного результата (общественного блага или услуги) и ресурсов, затраченных на его производство; аллокационная эффективность (*allocative efficiency*), которая означает

⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг.».

использование имеющихся в распоряжении бюджета ресурсов для получения результата, максимально соответствующего предпочтениям жителей... Аллокационная эффективность означает, что жители получают максимальную отдачу от ограниченных бюджетных ресурсов» [Афанасьев Р. С., Голованова Н. В., 2016, с. 63].

А что такое «предпочтения» жителей? Насколько они устойчивы? Какие процедуры позволяют их выявить? Все эти вопросы встают сегодня перед исследователями, изучающими вопрос интеграции гражданского участия в государственное управление. Б. С. Новек описал существующие в научной литературе мнения в отношении гражданского участия. Первый подход — «люди не обладают теми знаниями, способностями, склонностями, которые есть у профессионалов». Второй подход — «участие людей в управлении невозможно организовать, так как невозможно создать эффективно функционирующие дискуссионные группы». Третий — «организация общества слишком сложна для понимания рядовыми гражданами, а следовательно, гражданское участие неэффективно» [Новек Б. С., 2016, с. 143–152]. Американский ученый не останавливается лишь на перечислении существующих подходов, он пытается создать свою модель гражданского участия, выходящую за рамки «совещательного фундаментализма», оставляющего гражданам только дискуссии и сферу гражданского общества. Таким образом, выявление лишь «предпочтений» как основы «аллокационной эффективности» уже не устраивает сторонников новых форм гражданского участия.

Одновременно с этим недостаточное внимание уделяется еще одной грани «аллокационной эффективности» — определению места (*location*) наиболее эффективного приложения бюджетных средств. Это не только определение географического месторасположения для новых объектов, но и выбор формы удовлетворения потребностей местного сообщества. Сообщества, вовлеченные в управление бюджетными расходами и территориальное развитие, формируют «максимальное предпочтение», которое повышает эффективность бюджетных расходов. Вслед за этим эффективность бюджетных расходов начинает напрямую зависеть от ценности достигаемого результата для конкретного сообщества. Таким образом, в части «аллокационной эффективности» значимость общественного участия в создании необходимой для жизнедеятельности общественной инфраструктуры становится все более заметной.

Еще один аспект обозначенного нами вопроса: а на что, собственно, влияет общественное участие — на «эффективность общественных финансов» или на «управление этой сферой»? В научной литературе появились публикации, которые обосновывают предметную область темы исключительно сферой управления [Белоусов Ю. В., 2016]. Однако авторы статьи считают, что общественное участие нельзя ограничивать исключительно вопросами управления государственными и муниципальными финансами.

ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Государственные программы представляют в настоящее время наибольший интерес с точки зрения изучения связи между гражданским участием и эффективностью их реализации, так как структура государственных программ в наиболее полной мере по сравнению с другими официальными документами раскрывает участников, мероприятия, ресурсы и ожидаемые результаты. При этом расходы федерального бюджета, структурированные государственными программами, в 2020 г. приблизились к 50 %.

Рассматривая сводные годовые доклады о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации (табл. 1), можно увидеть, что ни по одной из государственных программ плановые показатели не достигнуты полностью. Количество внесенных изменений в государственные программы Российской Федерации и изменение числа их мониторинговых показателей вместе с изменениями, вносимыми

в федеральный бюджет, в рассматриваемом периоде позволяют говорить о значительном числе корректировок. Таким образом, делать выводы об эффективности бюджетных расходов и даже их результативности в рамках государственных программ, отражаемых меняющимися показателями, сложно.

При этом бюджетная эффективность в оценке сведена исключительно к результативности и отражает физические (качественные и количественные) характеристики достигнутого результата по сравнению с планируемыми (ожидаемыми).

Структура бюджетных расходов в большинстве стран мира складывается из капитальных (инвестиционных) и текущих расходов. Капитальные расходы направляются на создание и воспроизводство источников будущих бюджетных расходов, а текущие (эксплуатационные) расходы — на поддержание систем жизнедеятельности общества. Эффективность текущих расходов стремится к нулю при любом заданном значении показателя, эффективность капитальных расходов стремится к единице. В каждом отраслевом направлении расходов присутствуют оба этих вида. Основная задача финансового менеджмента в сферах управления бюджетными финансами заключается в доведении доли текущих расходов до необходимого минимума с целью приоритизации капитальных расходов. Сложность задачи на данный момент заключается в том, что существующая система показателей как государственных программ Российской Федерации, так и новых для бюджетного процесса документов — федеральных проектов — содержит показатели, характеризующие преимущественно эффективность капитальных расходов. При этом существующая система показателей отражает результативность, а не эффективность бюджетных расходов в условиях альтернативности выбора направлений расходования бюджетных средств. Данные, приведенные в табл. 1, с очевидностью демонстрируют, что даже при постоянных изменениях в структуре показателей реализации госпрограмм уровень их достижения оставляет желать лучшего.

Таблица 1

**Анализ реализации отдельных государственных программ
Российской Федерации в 2015–2019 гг. по отдельным параметрам /
Analysis of the implementation of individual state programs
in the Russian Federation by particular parameters (2015–2019)**

Наименование	Количество внесенных изменений в году, ед.					Количество показателей в году, ед.				Уровень достижения показателей результативности в году, %			
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Развитие здравоохранения	-	-	3	3	4	12	12	12	5	90,6	84,7	95,1	89,6
Развитие образования	-	4	2	6	8	9	9	9	14	93,3	77,8	89,9	81,3
Социальная поддержка граждан	-	-	5	4	4	3	2	2	2	93,9	82,2	94,1	99,82
Доступная среда	-	2	4	-	2	6	6	7	6	74,4	98,7	93,0	89,38
Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации	-	-	4	6	9	3	3	3	5	47,7	55,0	79,2	98,4
Содействие занятости населения	-	-	3	2	2	4	4	4	4	70,7	83,5	90,0	98,96
Развитие культуры и туризма	-	-	9	6	8	20	20	21	21	73,8	77,4	87,7	89,39
Охрана окружающей среды	-	1	2	2	2	8	6	6	7	96,1	87,8	92,4	91,85
Развитие физической культуры и спорта	3	3	5	4	3	2	3	3	4	98,4	98,2	86,4	95,83
Экономическое развитие и инновационная экономика	5	5	2	4	6	6	6	6	8	75,3	84,3	92,3	87,32
Информационное общество	2	1	6	5	5	6	6	7	8	71,5	80,4	86,4	93,67

Наименование	Количество внесенных изменений в году, ед.					Количество показателей в году, ед.				Уровень достижения показателей результативности в году, %			
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Развитие рыбохозяйственного комплекса	1	1	3	1	1	9	9	9	9	90,2	64,2	77,5	89,46
Развитие Северо-Кавказского федерального округа	2	1	3	1	3	15	15	15	15	89,5	94,4	87,9	84,84
Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами	-	-	1	1	2	7	8	8	9	77,4	85,5	94,8	93,62
Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков	-	-	2	1	1	6	6	6	5	91,0	95,6	95,1	94,11
Федеральный бюджет Российской Федерации	3	1	2	2	1								

Источник: составлено авторами по данным сводных годовых докладов о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации за 2015, 2016, 2017 и 2018 гг. Портал госпрограмм РФ (<https://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarterReportToGovernment>) / Source: compiled by the authors based on the combined annual reports on the implementation and evaluation of the state programs' effectiveness in the Russian Federation in 2015, 2016, 2017 and 2018.

ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЕ «ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПНЫМ И КОМФОРТНЫМ ЖИЛЬЕМ И КОММУНАЛЬНЫМИ УСЛУГАМИ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Бюджетные расходы направлены на удовлетворение потребностей общества и государства, поэтому справедливо предположить, что общественные институты и организации являются неявными участниками бюджетного процесса. К настоящему времени в Российской Федерации накоплен определенный опыт общественного участия в создании социальной инфраструктуры, инфраструктуры благоустройства, реализации социальных проектов. При этом десять государственных программ Российской Федерации (из 39, без учета начинающих свое действие с 2019 г. и позже), входящие в блок «Новое качество жизни», имеют все основания для использования потенциала общественного участия и общественного контроля.

На сегодняшний день обязательность гражданского участия отражена только в государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». Обязательность гражданского участия выражена в том, что первоочередному благоустройству подлежат общественные пространства, которые поддержаны большинством населения муниципального образования^{6, 7, 8}.

⁶ Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р).

⁷ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2018 г. № 1710).

⁸ Приказ Минстроя России от 18 марта 2019 г. № 162 «Об утверждении методических рекомендаций по подготовке государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды в рамках реализации федерального проекта "Формирование комфортной городской среды"».

Данная государственная программа связана с федеральным проектом «Формирование комфортной городской среды». Его цель — кардинальное повышение комфортности городской среды, повышение индекса качества городской среды на 30 %, сокращение в соответствии с этим индексом количества городов с неблагоприятной средой в два раза, а также создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30 %.

В данном федеральном проекте определены следующие формы общественного участия:

— рейтинговое голосование в городах по выбору общественных территорий, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке, с применением целевой модели по вовлечению граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды;

— участие граждан в мониторинге реализации государственных (муниципальных) программ формирования современной городской среды с использованием информационных систем путем реализации возможности гражданам и организациям оставить свое мнение о ходе и результатах реализации программ⁹.

При описании модели реализации приоритетного проекта определено, что благодаря созданию новой нормативной правовой базы на муниципальном уровне в Российской Федерации будет создан механизм реализации мероприятий по благоустройству, отвечающий современным требованиям к созданию комфортной среды проживания граждан и предполагающий масштабное вовлечение граждан в реализацию указанных мероприятий, что позволит увеличить объем реализуемых мероприятий и улучшить качество среды проживания в населенных пунктах.

Паспорт приоритетного проекта указывает, что основной адресной группой выгодополучателей является население, которое одновременно участвует в реализации мероприятий федерального проекта. Поскольку организация осуществления благоустройства на территории муниципального образования относится к вопросам местного значения¹⁰, можно говорить о том, что приоритетный проект стал первым масштабным инструментом участия граждан в муниципальном и территориальном развитии.

За два года реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» создана новая организационная, нормативно-правовая, методологическая, творческая, образовательная и контрольная инфраструктура участия граждан и общественных институтов в управлении созданием и развитием комфортной среды жизнедеятельности. Нормативные акты Правительства Российской Федерации (правила субсидирования программ городской среды в различных редакциях) фактически обязали органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления финансово закрепить распределение приоритетов поддержания и развития уровня комфорта жизнеобеспечения граждан в муниципальных образованиях с населением свыше 1000 человек, что позволило начать применение даже в небольших населенных пунктах минимальных стандартов благоустройства, присущих преимущественно городам¹¹.

⁹ Федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» является преемником приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», который реализован в 2017–2018 гг.

¹⁰ См. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹¹ Отчет о реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» в 2018 г. / Официальный сайт Департамента энергетики, жилищного и коммунального хозяйства города Новосибирска. URL: [http://degkh.ru/blagoustroystvo/munitsipalnaya-programma-formirovanie-sovremennoy-gorodskoy-sredy/Отчет%20о%20ходе%20реализации%20работ%20по%20благоустройству%20дворовых%20территорий%20в%202018%20\(08.05.2018\).pdf](http://degkh.ru/blagoustroystvo/munitsipalnaya-programma-formirovanie-sovremennoy-gorodskoy-sredy/Отчет%20о%20ходе%20реализации%20работ%20по%20благоустройству%20дворовых%20территорий%20в%202018%20(08.05.2018).pdf).

Приказы Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации о государственных (муниципальных) программах современной городской среды впервые подробно определили и систематизировали круг проблем и вопросов, которые типичны для муниципальных образований Российской Федерации. Предложены варианты их решения и тиражирования в нормативных документах регионального и муниципального уровней. Разработаны методические рекомендации по вовлечению населения в процесс управления созданием проектов благоустройства локального (дворовое пространство) и муниципального (общественное пространство) масштаба, мотивирования гражданской активности (рейтинговое голосование). Впервые в документах федерального уровня предложено рассматривать общество и общественные институты в качестве уполномоченных участников социально-экономического развития государства¹². В этом же направлении эволюционирует инфраструктура общественного контроля за реализацией государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды.

Очень важным аспектом гражданской партисипации является финансовое и трудовое участие населения в реализации проектов. Общая сумма софинансирования гражданами и юрлицами проектов инициативного бюджетирования составила в 2018 г. почти 2 млрд руб.¹³ При этом финансовый вклад граждан важен с точки зрения создания мотивации сопричастности граждан к создаваемым объектам. Эти объекты при последующей эксплуатации благодаря софинансированию становятся объектами пристального общественного контроля.

В реализации приоритетного проекта в 2018 г. в 59 субъектах РФ финансовое участие приняли (табл. 2) более 717,8 тыс. граждан в благоустройстве 3106 объектов (дворовых и общественных территорий), собрав более 368 млн руб. (в среднем на одного человека — 512 руб., на один объект — 118,5 тыс. руб.).

Таблица 2

**Финансовое участие граждан
в разрезе объектов в 2018 г. в сравнении с 2017 г. /
Financial participation of citizens
in the context of objects in 2018 compared to 2017**

Наименование объектов благоустройства	Количество объектов	Финансовое участие граждан			
		Сумма средств на одного человека	Сумма средств на один объект	Участие граждан	
		руб.	тыс. руб.	чел.	тыс. руб.
Всего:	3106 (-10 %)	512 (+42 %)	118,5 (+60 %)	717 827 (+1 %)	368 069 (+44 %)
Дворовые территории	3094 (-10 %)	508 (+42 %)	117,6 (+42 %)	715 572 (+1,2 %)	363 916 (+44 %)
Общественные пространства	12 (-70 %)	1841 (+128 %)	346,1 (+948 %)	2255 (+45 %)	4153 (+200 %)
Парки	0	0	0	0	0

Источник: Отчет о реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» в 2018 г. / Source: Report on the implementation of the priority project "Formation of a comfortable urban environment" in 2018.

¹² Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» / Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319514/.

¹³ Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. 2019 г. / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/index.php?id_4=128384#.

Лишь в исключительных случаях финансовое участие в благоустройстве дворовых территорий гражданами превысило 10 % (табл. 3).

Таблица 3

**Финансовое участие граждан
в разрезе субъектов Российской Федерации в 2018 г. /
Financial participation of citizens
in the context of the subjects of the Russian Federation in 2018**

Субъект Российской Федерации	Финансовое участие граждан, млн руб.	Доля средств в общей стоимости работ, %	Количество участников, тыс. чел.
Кемеровская область	50,48	7,4	101
Хабаровский край	46,63	12,2	39
Красноярский край	35,1	5,2	100
Свердловская область	28,3	4,2	39
Калининградская область	20,2	5	20

Источник: Отчет о реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» в 2018 г. / Source: Report on the implementation of the Priority project "Formation of a comfortable urban environment" in 2018.

Финансовое участие в благоустройстве дворовых территорий граждане приняли в 51 субъекте Российской Федерации. В 80 субъектах РФ более 990 тыс. граждан приняли трудовое участие в благоустройстве объектов (парков, дворовых и общественных территорий) в 8630 мероприятиях.

ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ В РЕАЛИЗАЦИИ ДРУГИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

Гражданское участие предусмотрено и в иных государственных программах Российской Федерации. Так, Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» связана с федеральным проектом «Социальная активность»¹⁴. Целью данного федерального проекта являются развитие добровольчества (волонтерства), развитие талантов и способностей у детей и молодежи, в т. ч. студентов, путем поддержки общественных инициатив и проектов, вовлечения к 2024 г. в добровольческую деятельность 20 % граждан, вовлечения 45 % молодежи в творческую деятельность и 70 % студентов — в клубное студенческое движение.

В данном федеральном проекте определены следующие формы общественного участия:

- участие в конкурсах, направленных на развитие добровольчества в школах;
- доступ к использованию единой информационной системы в сфере развития добровольчества, которая представляет собой систему эффективного поиска информации, взаимодействия, коммуникации и обучения добровольцев, комплексного учета волонтерского опыта и компетенций, объединения запросов и предложений волонтерской помощи в одном месте, способствующую комплексному решению задач по созданию условий для развития добровольчества;
- участие в подготовке (переподготовке) специалистов по работе в сфере добровольчества и технологий работы с волонтерами на базе центров поддержки добровольчества (волонтерства), НКО, образовательных организаций и иных учреждений, осуществляющих деятельность в сфере добровольчества;

¹⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие образования"».

— участие в конкурсном отборе на предоставление субсидий (грантов) лучшим практикам в сфере добровольчества (волонтерства), реализуемым в субъектах Российской Федерации.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма на 2013–2020 годы» связана с федеральным проектом «Культурная среда»¹⁵. Ее целью является обеспечение к 2024 г. условий доступа граждан к лучшим образцам культуры путем создания современной инфраструктуры для творческой самореализации и досуга населения.

В данном федеральном проекте определены следующие формы общественного участия:

— участие в конкурсе грантов на реновацию федеральных, региональных и муниципальных учреждений отрасли культуры;

— участие в конкурсе грантов на возрождение усадеб.

Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на сегодняшний день не имеет прямой связи с федеральными проектами. Вместе с тем в данной государственной программе содержится подпрограмма 1 — «Обеспечение долгосрочной устойчивости федерального бюджета и повышение эффективности управления общественными финансами». Ее ожидаемый результат — обеспечение доступности информации о деятельности публично-правовых образований в сфере управления общественными финансами; повышение информированности граждан о проводимой бюджетной политике и бюджетном процессе, о возможности участвовать в практиках инициативного бюджетирования. За органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации закрепляется обязанность разработки программных документов, создающих нормативную основу легитимизации участия граждан и организаций в процессах управления социально-экономическим развитием территорий и их финансировании, в том числе за счет внебюджетных источников на добровольно-обязательных началах¹⁶.

Мероприятия иных нормативно-правовых документов социального блока сформулированы таким образом, что общество является инструментом, а не субъектом их выполнения. Формулировки программных документов не предполагают ответственности общественных институтов, граждан за принятие решений. Федеральные проекты, рассмотренные выше, в этом смысле являются важным этапом на пути к идентификации сообществ как участников реализации мероприятий, распорядителей и контролеров бюджетных средств, ответственных за достижение результата.

Государственные программы Российской Федерации распределены по блокам. Выше отмечено, что документы, входящие в блок «Новое качество жизни», имеют наибольший потенциал общественного вовлечения. Этот вывод сформирован по результатам анализа текстов государственных программ Российской Федерации в части их мероприятий и показателей согласно утвержденным нормативно-правовым актам. Причем и мероприятия, и показатели определяют общество (общественные группы) как пользователя (потребителя) оказания государственных услуг (выполнения государственных функций), при этом роль в качестве субъекта формирования запроса на оказание государственных услуг (выполнение государственных функций) практически сведена к минимуму.

¹⁵ Паспорт федерального проекта «Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры» («Культурная среда»). Официальный сайт министерства культуры Новосибирской области. URL: https://mk.nso.ru/sites/mk.new.nso.ru/wodby_files/files/page_4722/3_pasport_federalnogo_proekta_kulturnaya_sreda.pdf.

¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 320 (ред. от 29.03.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»».

Рассматривая государственные программы Российской Федерации как инструментарий управления ресурсами федерального бюджета и основного публичного организационно-правового пространства для обеспечения транспарентности взаимосвязей ресурсов, целей и результатов в государственном масштабе, на текущий момент можно однозначно говорить, что общественные институты лишь эпизодически представлены в данных документах, что снижает уровень общественного участия в сфере муниципального и территориального развития.

Лишь в малой доле мероприятий общественные группы определены как активные участники, и прежде всего это школьники и молодые люди, а также лица, чья профессиональная деятельность связана с организацией общественно поощряемой активности детей и молодежи. Таким образом, потенциал общественных групп как получателей и контролеров бюджетных средств, ответственных за достижение результата, в процессе реализации мероприятий используется минимально. Для повышения уровня общественного участия в социально-экономическом развитии государства необходимо определить для каждой государственной программы Российской Федерации, каждого федерального проекта адресные общественные группы исполнителей, пользователей и контролеров достижения результатов мероприятий, взаимосвязь данных групп между собой, особенности деятельности каждой группы, взаимную синхронизацию деятельности групп и финансовую отчетность.

После определения адресных общественных групп целесообразно сформулировать состав показателей результативности и показателей эффективности общественного участия в реализации государственных программ Российской Федерации и федеральных проектов и разработать основные подходы к оценке влияния гражданского участия на эффективность бюджетных расходов при реализации данных программ и проектов.

ОЦЕНКА ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ

Изучение проблемы измерения и оценки эффективности бюджетных расходов широко представлено в научной литературе [Афанасьев Р. С., Голованова Н. В., 2016; Бокарев А. А. и др., 2017; Гулакова О. И., 2012]. Однако по-прежнему актуальным остается вопрос измерения вклада «участия граждан» в оценке эффективности бюджетных расходов.

При оценке федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» сложился следующий набор параметров.

Первый параметр оценки — количество адресных общественных групп (целевых групп) и их представителей, принявших участие в мероприятии на всех стадиях от организации до контроля. Эффективность выражается в росте числа адресных общественных групп, на которые распространяется действие программы.

Второй параметр — коммуникационная активность адресных общественных групп, выражаемая через количественное значение способов презентации хода реализации мероприятия, число скорее положительных отзывов. Эффективность будет выражать общественное мнение, сложившееся по истечении реализации мероприятия.

Третий параметр — сумма средств, собранная путем софинансирования, фандрайзинга, краудфандинга и иных законных способов аккумулирования частных средств. Эффективность будет выражать соотношение суммы частных и бюджетных средств.

Еще одним измеримым параметром могла бы стать вся совокупность активностей. Число и характер мероприятий, появившихся или реализованных одновременно с основным мероприятием. Эффективность будет выражать разброс сфер реализации сопряженных мероприятий (число сфер, которые были затронуты в ходе реализации мероприятия, глубина вовлечения граждан в события проекта).

В инициативном бюджетировании сложилась своя система измерения результатов развития ИБ в субъектах Российской Федерации на основании данных мониторинга

Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России и оценки эффектов ИБ, предполагающая выводы об уровне удовлетворенности государственными услугами, деятельностью органов власти и т. д. на основании социологических исследований [Вагин В. В., Гаврилова Н. В., 2017].

Определенные попытки систематизации оценок гражданского участия в контексте доверия власти формируются и в зарубежной научной литературе [Aghion P. et al., 2010; Cabannes Y., Lipietz B., 2017].

Включение данных показателей в государственные программы Российской Федерации и федеральные проекты в отраслевой адаптации позволит увидеть масштаб и характер участия общества в социально-экономическом развитии государства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Методология и культура гражданской партисипации (общественного участия) в социально-экономическом развитии государства в Российской Федерации находятся на этапе начального становления.

2. Для их укрепления важна активизация государственного заказа в определенных сферах. Традиции проектов «Электронное правительство», «Открытое правительство», «Открытые данные» обеспечили доступность информационной базы о государственной деятельности для широкого круга пользователей, в буквальном смысле сократив расстояние между человеком и государством. Тем самым заложен фундамент становления процедур гражданского участия.

3. Требуется более глубокого осмысления «аллокационная» составляющая понятия эффективности общественных расходов. В мире и в Российской Федерации существует значительная практика локализованной гражданской партисипации в формах партисипаторного (инициативного) бюджетирования, соучаствующего проектирования, рейтингового голосования и т. д.

4. К настоящему времени сформированы предпосылки масштабирования общественного участия в инфраструктурных и социальных проектах. Было бы целесообразно в целях масштабирования опыта участия граждан в федеральных проектах стимулировать власти субъектов Российской Федерации, выделив отдельное мероприятие в государственной программе «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (подпрограмма 3 «Содействие повышению качества управления региональными и муниципальными финансами и эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по повышению уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹⁷). Это позволит создать систему стимулов для региональных и муниципальных властей более активно включать общественные институты и инициативных граждан в управление социально-экономическим развитием территорий.

5. Целесообразно приступить к анализу возможностей интеграции процедур общественного участия в состав государственных программ и федеральных проектов Российской Федерации, взяв за основу методологию инициативного бюджетирования и сложившуюся практику гражданской партисипации в федеральном проекте «Формирование комфортной городской среды».

¹⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»».

Список источников

- Афанасьев Р. С., Голованова Н. В. Понятие эффективности бюджетных расходов: теория и законодательство // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 1. С. 51–62.
- Белосусов Ю. В. Общественное участие как элемент системы эффективного управления общественными финансами // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 4. С. 88–96.
- Бокарев А. А., Богачева О. В., Смородинов О. В. Развитие методологии оценки эффективности управления государственными инвестициями в инфраструктуру // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 4. С. 56–69.
- Вагин В. В., Гаврилова Н. В. Методология оценки программ и практик инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2017. Т. 10. № 12. С. 1393–1406. URL: <https://doi.org/10.24891/fa.10.12.1393>.
- Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование и смежные практики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 8 (320). С. 2–19.
- Гулакова О. И. Теоретико-методологические основы измерения общественного эффекта инфраструктурных проектов // Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки. 2012. Т. 12. № 4. С. 146–157.
- Новец Б. С. Умные граждане — умное государство: Экспертные технологии и будущее государственного управления / Пер. с англ. М.: Олимп-Бизнес, 2016. 512 с.
- Пономарева С. А. Проблемы интеграции программно-целевого и проектного подходов в свете реализации национальных проектов // Финансы. 2019. № 3. С. 23–30.
- Санофф Г. Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов / Пер. с англ. Под ред. Н. Снигиревой, Д. Смирнова. Вологда: Проектная группа 8, 2015. 170 с.
- Снигирева Н. Как вовлечь жителей в проектирование общественных пространств. Методические рекомендации. Казань: Проектная группа 8, 2016. 42 с.
- Федотов Ю. В. Измерение эффективности деятельности организации: особенности метода DEA (анализа свертки данных) // Российский журнал менеджмента. 2012. Т. 10. № 2. С. 51–62.
- Шугрина Е. С. Муниципальная демократия: тенденции развития в материалах правоприменительной практики // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 3. С. 108–124.
- Aghion P., Algan Y., Cahuc P. et al. Regulation and Distrust // *The Quarterly Journal of Economics*. 2010. Vol. 125. Iss. 3. P. 1015–1049.
- Cabannes Y., Lipietz B. Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics / *International Institute for Environment and Development*. 2017. P. 1–18.
- Shulga I., Vagin V. Developing Participatory Budgeting in Russia / *Hope for democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Epopiarecord LDA Faro, Portugal. 2018. P. 427–445.

Поступила в редакцию 5 июня 2020 г.
Принята к публикации 18 декабря 2020 г.

References

- Aghion P., Algan Y., Cahuc P. et al. (2010). Regulation and Distrust. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 125, iss. 3, pp. 1015–1049.
- Afanasev R.S., Golovanova N.V. (2016). Public Expenditure Efficiency: Theoretical and Legislation Approach. *Finansovyi zhurnal — Financial Journal*, no. 1, pp. 51–62 (In Russ.).
- Belosusov Yu.V. (2016). Public Participation as an Element of the Effective System of Public Finance Management. *Finansovyi zhurnal — Financial Journal*, no. 4, pp. 88–96 (In Russ.).
- Bokarev A.A., Bogacheva O.V., Smorodinov O.V. (2017). Methodology Development of Efficiency Evaluating of Public Infrastructure Investment Management. *Finansovyi zhurnal — Financial Journal*, no. 4, pp. 56–69 (In Russ.).
- Cabannes Y., Lipietz B. (2017). Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. *International Institute for Environment and Development*. pp. 1–18.
- Gulakova O.I. (2012). Theoretical and Methodological Bases for Measuring of the Public Effect of Infrastructure Projects. *Vestnik NGU. Series: Socio-economic sciences*, vol. 12, no. 4, pp. 146–157 (In Russ.).
- Fedotov Yu.V. (2012). Measuring the Effectiveness of Organization's Activity: Features of the DEA Method (data convolution analysis). *Rossiiskii zhurnal menedzhmenta — Russian Management Journal*, vol. 10, no. 2, pp. 51–62 (In Russ.).
- Noveck B.S. (2015). *Smart Citizens Smarter State*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ponomareva S.A. (2019). Problems of Integration of Program-Targeted and Project Approaches in the Context of National Project Implementation. *Finansy*. no. 3. pp. 23–30 (In Russ.).

Sanoff G. (2010). *Democratic Design: Participation Case Studies in Urban and Small Town Environments*. VDM Verlag Dr. Müller, August 23, 2010.

Snigireva N. (2016). How to Involve Citizens in the Designing of Public Spaces. Methodical recommendations. Kazan: Project group 8, 42 p. (In Russ.).

Shugrina E.S. (2019). Municipal Democracy: Development Trends in the Materials of Law Enforcement Practice. *Pravoprimerenie – Law Enforcement Review*, vol. 3, no. 3. pp. 108–124 (In Russ.).

Shulga I., Vagin V. (2018). Developing Participatory Budgeting in Russia. Hope for democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. *Epopeiarecord LDA Faro, Portugal*, pp. 427–445.

Vagin V.V., Gavrilova N.V. (2017). A Methodology for Evaluating of Programs and Practices of Initiative Budgeting in the Regions of the Russian Federation. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya – Financial Analytics: Science and Experience*, vol. 10, no. 12, pp. 1393–1406 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.24891/fa.10.12.1393>.

Vagin, V.V., Shapovalova N.A. (2016). Participatory Budgeting and Related Practices. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya – Financial Analytics: Science and Experience*, no. 38 (320), pp. 2–19 (In Russ.).

Received 05.06.2020

Accepted for publication 18.12.2020