

УДК 336.14

Ключевые слова:

открытый бюджет,
партисипаторное
бюджетирование,
инициативное
бюджетирование,
экстра-бюджетирование,
софинансирование,
программа поддержки
местных инициатив,
народная инициатива,
народный бюджет

В. В. Вагин, к. филос. н.,

руководитель Центра инициативного бюджетирования
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: vagin@nifi.ru)

Н. В. Гаврилова,

мл. науч. сотр. Центра инициативного бюджетирования
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: gavrilova@nifi.ru)

Н. А. Шаповалова, мл. науч. сотр. Центра инициативного бюджетирования

Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: shapovalova@nifi.ru)

Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития

Ранее был проанализирован мировой опыт вовлечения граждан в решения о выборе приоритетов расходования бюджетных средств¹. Такая практика получила название партисипаторное бюджетирование (ПБ). Современный этап партисипаторного бюджетирования в России можно определить как инициативное бюджетирование (ИБ). Данная практика представляет собой 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 в последующем контроле за реализацией отобранных проектов.

Характерной особенностью российской версии ИБ является экстра-бюджетирование, предполагающее софинансирование гражданами проектов, отобранных с помощью согласительных процедур². Свыше полутора десятков российских регионов имеют опыт реализации различных проектов ИБ. Региональные программы вовлечения граждан в бюджетный процесс становятся предметом научного изучения³.

¹ Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3.

² Методические рекомендации по реализации проектов партисипаторного и экстра-бюджетирования: проект / Сайт Открытого правительства (<http://budget.open.gov.ru/upload/iblock/f64/f64a83c0593d162f1272d0b0e61278f0.pdf>, дата обращения: 30.07.2015).

³ Первый семинар «Бюджет как предмет социальных наук» // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 2.

ПРОГРАММА ПОДДЕРЖКИ МЕСТНЫХ ИНИЦИАТИВ

Наибольший опыт реализации проектов инициативного бюджетирования в России накоплен в рамках Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка. Программа Всемирного банка реализуется в семи регионах и является частью общей стратегии банка «Развитие силами местных сообществ». К важнейшим особенностям программы в России относятся конкурсность процедур, безусловное партисипаторное вовлечение населения, интеграция в административную, бюджетную и правовую системы Российской Федерации⁴. Еще одна особенность программы — консультирование представителей российских региональных и местных властей. Реализуемые в России проекты осуществляются на средства региональных бюджетов при обязательном софинансировании населения и муниципалитетов.

Старт ППМИ состоялся в 2007 г. в Ставрополье. В настоящее время программа работает в Кировской, Тверской областях, Хабаровском крае, республиках Башкортостан и Северная Осетия — Алания. С 2014 г. два региона — Ставропольский край и Нижегородская область — продолжили реализацию программы самостоятельно. Несколько региональных проектов находятся в разработке. С 2008 г. ППМИ стала частью стратегии партнерства Всемирного банка и Российской Федерации на периоды 2008–2012 гг. и 2012–2016 гг.

ППМИ представлена в очень разных регионах с точки зрения географического расположения, экономического потенциала, концентрации населения и социально-культурных особенностей. Для России программа является новым подходом в практике предоставления социальных услуг на местном уровне, хотя и находится в рамках действующего законодательства о местном самоуправлении⁵.

Типология проектов, реализованных за восемь лет работы ППМИ в России, отражает самые насущные проблемы людей. Чаще всего поддерживались и софинансировались проекты ремонта дорог и организации водоснабжения. Такие проекты совокупно составляют 51 % от общего числа всех реализованных инициатив и лидируют во всех регионах. Следующий крупный блок образуют проекты ремонта объектов культурной инфраструктуры (14 %) и благоустройства территории поселений (10 %). Далее следуют проекты обустройства мест отдыха и детских площадок (7 %) и объектов спортивной инфраструктуры (6 %). Завершают список проекты организации освещения, противопожарных мероприятий, благоустройства мест захоронений и проекты, не вписывающиеся в общую типологию⁶. По мере развития ППМИ и закрытия базовых проблем поселений граждане начинают формулировать инициативы более высокого уровня. На местах отмечают необходимость расширения и развития программы, чтобы появилась возможность реализовывать более масштабные проекты⁷.

Необходимо отметить, что выбор проектов, получающих поддержку в рамках ППМИ, ограничен вопросами местного значения, прописанными в 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», и региональными компонентами программы. Тем не менее власти могут серьезно влиять на дизайн ППМИ и расширять типологию проектов. Например, в некоторых регионах положение о ППМИ позволяло поддерживать

⁴ Шульга И., Сухова А. Софинансирование инициатив // Бюджет. 2015. № 4 (148).

⁵ Шульга И., Сухова А., Хачатрян Г. Развитие потенциала общин: программа поддержки местных инициатив в России / Европа и Центральная Азия. Информационный бюллетень Всемирного банка. Июнь 2014. Вып. 71 (http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/10/08/000442464_20141008100159/Rendered/PDF/892270BRIORUSSOUBLICO0KB0710russian.pdf).

⁶ Шульга И., Сухова А., Хачатрян Г. Программа поддержки местных инициатив в России: итоги реализации и факторы успеха / Брошюра Всемирного банка, 2015.

⁷ Абастова А. Местные инициативы растут — большие и маленькие // Благодарненские вести. 12.08.2014 (<http://blog-vesti.ru/mestnye-iniciativy-rastut-bolshie-i-malenkie/>).

проекты, направленные на закупку техники и оборудования для нужд поселения, тогда как в остальных такие инициативы не рассматривались. В то же время поселение может иметь высокую потребность в решении проблем, не попадающих в перечень возможных типов объектов инфраструктуры. Это могут быть инвестиционные или коммерческие проекты, которые способны создавать рабочие места и развивать экономику поселений.

Как уже было отмечено выше, средства, выделяемые из регионального бюджета, в обязательном порядке софинансируются из местных источников — из бюджетов поселений, со стороны населения и местного бизнеса. Региональная субсидия на финансирование ППМИ поступает в муниципальные бюджеты. Органы местного самоуправления, в свою очередь, предоставляют небольшие субсидии (гранты) поселениям для реализации микропроектов, которые готовятся совместно жителями и представителями местных органов власти. Средний показатель софинансирования проектов населением составляет 10 %. При этом максимальные значения совокупного местного софинансирования в некоторых регионах находятся в диапазоне от 31 до 46 %.

В случае фактической экономии субсидии после проведения закупочных процедур высвободившийся объем субсидии перераспределяется между другими муниципальными образованиями либо направляется на поддержку новых проектов, выбранных в ходе дополнительных конкурсных процедур. Неиспользованная муниципальным образованием субсидия, как правило, возвращается в бюджет региона.

Бюджетные средства распределяются региональной комиссией на конкурсной основе, исходя из заранее определенных критериев. Набор критериев определяется для каждого из участвующих регионов таким образом, чтобы учитывались местные условия и потребности. Основными критериями служат: участие граждан в выборе проекта, размер местного софинансирования, неденежное участие населения в реализации проекта, количество благополучателей. Сам конкурсный механизм автоматизирован.

Регионы по-разному определяют и стоимость проектов. Размер предоставляемой субсидии начинается с 500 тыс. руб. и может достигать 3 млн руб. Число проектов, которые могут быть реализованы в одном поселении, также серьезно различается от региона к региону.

Стоимость полномасштабных региональных программ варьируется в пределах 60–300 млн руб. — это объем средств, которые ежегодно выделяются из региональных бюджетов. За период 2010–2013 гг. объем финансирования ППМИ в Кировской области вырос в 15 раз, в Тверской области (за 2013–2014 гг.) — в 2,5 раза, в Ставропольском крае (за 2009–2013 гг.) — в два раза.

За период с 2007 по 2014 г. в рамках ППМИ реализованы более 2000 проектов, а число благополучателей программы превысило 1,2 млн человек. С 2007 г. в регионах прошло более 3000 собраний, в которые были вовлечены более 130 тыс. участников. В Кировской области этот показатель максимальный — 20 % взрослого населения участвуют в ППМИ. «Накопленный актив» проектов составил 3,5 тыс. человек. Это наиболее активные члены инициативных групп, вовлеченные во все этапы программы, популяризаторы и распространители опыта.

Все регионы, принимавшие участие в ППМИ, перешли (или планируют это сделать) от осуществления пилотных мероприятий на ограниченной территории к полномасштабной реализации. Исключение составляет Ставропольский край, где проект ППМИ так и не был масштабирован на весь регион и сейчас продолжает работать в семи восточных районах. Важно отметить, что в региональных версиях ППМИ, реализуемых автономно, без технической поддержки и методологического контроля консультантов программы Всемирного банка, наблюдается значительная корректировка базовой версии, выражающаяся в упрощении процедур (изменение веса отдельных критериев оценки проектов,

увеличение сроков реализации проектов, изменение требований к размеру местного софинансирования), что уже сказывается на количественных результатах и может снизить эффективность программы в долгосрочной перспективе.

Долгосрочными эффектами ППМИ являются: рост удовлетворенности населения качеством социальных услуг, минимизация иждивенческих настроений со стороны населения и активизация его участия в местном развитии, укрепление взаимного доверия населения и органов местного самоуправления. Уместно говорить также и о росте эффективности бюджетных решений. Во-первых, проекты, выбранные и профинансированные местным населением, по факту оказываются экономичнее тех же проектов, но реализуемых без вовлечения населения. Кроме того, такие объекты бережнее эксплуатируются. Во-вторых, методика ППМИ — это управленческий инструмент, позволяющий выявлять самые острые и насущные вопросы на местах, которые часто не видны из «центра».

ПРОГРАММА «НАРОДНЫЙ БЮДЖЕТ» («НАРОДНАЯ ИНИЦИАТИВА»)

В 2011 г. общероссийская партия «Единая Россия» выступила с инициативой публичного обсуждения федерального трехлетнего бюджета на 2012–2014 гг. — партийный проект получил название «Народный бюджет». Председатель Правительства РФ В. В. Путин предложил провести аналогичные обсуждения по региональным бюджетам в субъектах Российской Федерации на всех уровнях власти с привлечением общественных организаций и населения на местах, чтобы сформировать бюджет страны на основании консолидированного мнения общества.

Предполагалось, что в регионах обсуждение бюджета будет проходить на трех уровнях: отраслевом, межмуниципальном и муниципальном. Все поступившие в ходе обсуждения «Народного бюджета» предложения и замечания населения должны были быть учтены в проектах областных бюджетов. Результаты обсуждения на низовом (муниципальном) уровне — на заседаниях городских, сельских и поселковых советов — могли помочь скорректировать местные бюджеты, а мнение регионов, соответственно, — найти свое отражение в федеральном бюджете. Формирование «Народного бюджета» стало одним из трех направлений работы Общероссийского народного фронта (ОНФ). Партийную инициативу поддержал Минфин России, который согласился вынести на обсуждение Правительства РФ подготовленные с учетом «народных инициатив» основные параметры бюджета на 2012–2014 гг. Организаторами обсуждений на местах стали координационные советы ОНФ. Фракции «Единой России» в региональных органах власти и муниципалитетах осуществляли контроль за процессом и должны были подключаться в случае необходимости. После обсуждений выбор вносимых в бюджеты предложений осуществляли парламентарии. Регионы самостоятельно организовывали обсуждения и сбор предложений.

По оценкам руководства ОП «Единая Россия», процедурами «Народного бюджета» было распределено свыше 80 млрд руб.⁸ Лучшее всего процесс был организован в Иркутской, Свердловской, Омской, Рязанской и Волгоградской областях. Предполагалось наладить работу по контролю за расходованием принятых с учетом общественного мнения бюджетов, чтобы избежать возможных корректировок со стороны исполнительной власти. Бюджетная инновация «Единой России» в 2011 г. в той или иной степени получила поддержку во всех регионах. В большинстве регионов «Народный бюджет» не вышел за пределы предложенной базовой модели, предполагающей общественные обсуждения и сбор наказов депутатам, хотя в некоторых регионах создал предпосылки для серьезных бюджетных инноваций. Несколько областей сумели трансформировать проект

⁸ Гальченко: *Формировать региональные и муниципальные бюджеты может каждый / Официальный сайт партии «Единая Россия». 21 июля 2011 г. (<http://er.ru/news/56022/>).*

в новаторские практики работы с местным бюджетом. Это «Народный бюджет» Тульской области, проекты «Народная инициатива» в Иркутской и Тамбовской областях, работающие уже в течение нескольких лет.

Тульский проект «Народный бюджет», выросший из партийного проекта, направлен на определение и реализацию социально значимых проектов на территориях муниципальных образований области с привлечением граждан и организаций к деятельности органов местного самоуправления по решению проблем местного значения.

В первые годы реализации (2011–2013 гг.) «Народный бюджет» распространялся исключительно на сельские населенные пункты и предусматривал выделение субсидий муниципалитетам на проекты по ремонту водопроводных сетей, восстановление освещения и опиловку деревьев. Выбор объектов был нормативно ограничен коммунальной сферой и определялся органами местного самоуправления с учетом мнения населения. Обязательным условием финансирования было совместное обсуждение проблем и выбор объектов для финансирования на сельских сходах.

С 2014 г. проект распространили на городские муниципалитеты и поселения. Выбор объектов стал принципиально иным. Главное, что появилось в программе, — это обязательное софинансирование и конкурсный механизм выбора проекта. Отбор непосредственных исполнителей (поставщиков, подрядчиков) по мероприятиям проекта осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Расширены были и параметры проектов: добавились объекты городской и социальной инфраструктуры, в частности многоквартирные дома, парки, ДК, досуговые центры. Опыт Тульской области позволяет говорить, что жители активно участвуют в софинансировании ремонта многоквартирных домов⁹. Особенности городского уклада предполагают участие представителей юридически оформленных территориальных групп жителей (КТОСы, ТОСы, ТСЖ) и организационно оформленных социальных групп (советы ветеранов, инвалидов, клубы по интересам и т. д.). В сельских поселениях основной формой участия является собрание жителей. Принцип экстра-бюджетирования (софинансирования), как обязательный элемент региональной программы, обеспечил увеличение бюджета проектов почти в два раза. В 2014 г. при размере субсидии 377 млн руб. софинансирование составило 238 млн руб. (муниципальные образования — 121 млн руб., население — 72 млн, спонсоры — 45 млн), что увеличило бюджет программы этого года до 616 млн руб.

Программа 2015 г. претерпела ряд изменений¹⁰. Ключевым элементом программы стал портал «Открытый регион-71» (www.openregion71.ru), на котором теперь сосредоточены основные сервисы проекта. Помимо общей информации и образцов документов на нем доступна вся информация по реализуемым проектам (место, характер работ, подрядчик, бюджет, итоги голосования, оценка проекта, фотографии объекта «до» и «после»). Одним из критериев оценки проектов стали результаты интернет-голосования, организуемые на портале. Кроме того, с 2015 г. отменена возможность участия жителей и спонсоров в форме работ и материалов, допускается только денежное софинансирование. Принимать участие в программе «Народный бюджет-2015» теперь могут и члены садовых некоммерческих организаций, при условии что участвующие в конкурсе объекты находятся в муниципальной собственности. Заявки готовятся совместно муниципальными образованиями и инициативной группой и принимаются через портал «Открытый

⁹ Ярошевский В. С., Сафонова М. В. Народному бюджету народный размах // Бюджет. 2015. № 2 (146).

¹⁰ Открытое государственное и муниципальное управление: организационно-правовые аспекты и практика реализации: учебное пособие / Под общ. ред. А. А. Спиридонова. Тула: Изд-во ТулГУ, 2014. С. 142.

регион-71» от муниципалитета населенного пункта. Сбор средств населения начинается только после победы заявки на конкурсе. Количество заявляемых на конкурс проектов не ограничено.

Параметры тульской программы 2015 г. вплотную приблизились к параметрам программы ППМИ Всемирного банка, реализуемой в Кировской области. Среди сходств можно отметить гибкую систему критериев оценки, софинансирование, различие параметров софинансирования для городских и сельских поселений, юридически оформленные целевые группы проекта, роль интернет-технологий, в частности, голосование за проекты и возможность контролировать ход реализации проекта. Тульский проект гармонично вписан в систему местного самоуправления и бюджетную систему региона.

Проект «Народная инициатива» в Иркутской области также был инициирован партией «Единая Россия» в 2011 г. Далее он был поддержан правительством региона и стал развиваться самостоятельно. В первый год проекта использовался механизм дотаций городским округам и муниципальным районам области. В дальнейшем предпочтение было отдано межбюджетным трансфертам (целевым субсидиям) из регионального бюджета. В среднем бюджет проектов составлял 500 млн руб. ежегодно. Проект «Народная инициатива» позиционируется как самостоятельная разработка региона в сфере ИБ.

Основные параметры программы: вовлеченность жителей как городских, так и сельских поселений; обязательное софинансирование со стороны муниципальных бюджетов в размере от 1 до 10 %; быстрая реализуемость проектов; отбор инициатив с обязательным участием населения на ежегодных сходах и собраниях. К задачам привлечения жителей к управлению территорией и решению самых острых местных проблем со временем добавились финансовые и административные задачи, такие как восполнение бюджетного дефицита муниципалитетов, координация взаимодействия муниципальных образований 1-го и 2-го уровня, переход на программный бюджет, экономия бюджетных средств.

Среди особенностей иркутской практики следует выделить меньшую степень вовлечения населения в выдвижение и отбор проектов по сравнению с практикой ППМИ. Без участия населения проходит процедура подготовки заявки и реализация проекта. Отсутствует конкурсный механизм отбора проектов. «Программный» принцип предоставления субсидии зачастую противоречит рейтингу приоритетных для жителей поселения инициатив. Региональные власти и администрации МО оставляют за собой право окончательного решения по выбору тематики и фокусу инициатив. Отсутствует системное изучение хода реализации проекта в регионе.

Необходимо упомянуть широкую вариативность проектов иркутской практики ИБ. Во многом благодаря «программному» принципу финансирования в орбиту проекта попадают дошкольные, школьные, досуговые, медицинские учреждения. Заслуживает внимания созданная в регионе система информирования о ходе реализации проектов на официальных сайтах муниципалитетов и правительства. Все желающие могут ознакомиться с фотографиями «до», «в процессе» и «после» реализации проекта, суммами потраченных средств, сроками реализации проекта.

В 2012 г. **Тамбовская область** получила грант правительства за высокие показатели работы по итогам 2011 г. Часть гранта решено было направить в города и районы области для решения проблем местного значения с обязательным условием участия жителей в определении объектов финансирования. Практика реализации этих проектов получила название «Народная инициатива».

Среди особенностей программы следует отметить: создание общественных советов, усредненный объем средств для поселений и осуществление мониторинга реализации проектов на сайтах муниципалитетов.

Одним из положительных следствий проекта можно считать активизацию процессов местного самоуправления на местах и выявление лидеров местных сообществ. В работу советов по реализации проекта «Народная инициатива» было вовлечено 2020 человек. Уже в 2013 г. на выборах в органы местного самоуправления Тамбовской области большая часть этого актива была выдвинута кандидатами в депутаты и главы поселений¹¹.

С 2014 г. многие регионы начали называть свои программы открытости бюджета, не связанные с изначальной партийной инициативой, «Народный бюджет». Так, необходимо упомянуть программу «Народный бюджет» Ульяновской области, запущенную в конце 2014 г., программу «Народный бюджет» Вологодской области, перезапуск которой состоялся в 2015 г., и грантовый конкурс «Народный бюджет», реализуемый на уровне городского округа «город Якутск».

ПРОЕКТ ЦЕНТРА RES PUBLICA ЕВРОПЕЙСКОГО УНИВЕРСИТЕТА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

В 2013 г. в России по инициативе Европейского университета в Санкт-Петербурге (ЕУСПб) была внедрена технология партисипаторного бюджетирования в муниципальное управление двух городов — Череповца (Вологодская область) и Соснового Бора (Ленинградская область). В основу методики ЕУСПб¹² была положена апробированная практика ПБ, реализованная в Порту-Алегри¹³. В 2014 г. к эксперименту по внедрению ПБ проявили интерес в Челябинске, Иркутске и пос. Славянка Хабаровского края, но проекты в этих городах так и не были запущены. В том же году практикой партисипаторного бюджетирования заинтересовалось руководство Кировской области. С 2015 г. процедуры ПБ внедряются уже в восьми городских муниципалитетах области. Совокупный бюджет всех проектов ПБ за 2013–2015 гг. составил около 150 млн руб.

Механизм ПБ предполагает распределение специально выделенной части бюджета или внешних привлеченных средств комиссией, состоящей из граждан и представителей муниципалитета. Горожане в ходе проекта могут выдвигать бюджетные инициативы по развитию различных сфер жизни города.

Для введения процедур ПБ в муниципальное управление требуется соблюсти определенные требования. В первую очередь представители исполнительной власти (мэр города, глава муниципального образования) должны быть подготовлены к их применению. Во-вторых, необходим достаточный уровень заинтересованности самих горожан в решении муниципальных проблем, который выясняется в ходе предварительного исследования. В-третьих, администрация муниципального образования должна быть готова выделять деньги для распределения в рамках проекта (как правило, не более 1 % годового бюджета). Важно, чтобы эти средства были свободными и были определены представителями исполнительной власти, ответственные за реализацию инициатив граждан. Кроме того, методика предполагает наличие детализированной информации о формировании и исполнении бюджета муниципалитета, которая потребуется для организации обучения членов комиссии.

¹¹ Народная инициатива. Продолжение. Материал издания «Тамбовский курьер». Опубликовано на портале dialog.pronko.org 08.10.2014 (<http://dialog.pronko.org/monitoringsmi/news/narodnaya-iniciativa-prodolzhenie>).

¹² Шилов Л. Партиципаторное бюджетирование (ПБ) в России и Европе: опыт реализации прикладных проектов (http://www.eu.spb.ru/images/RESPUBLICA/Patricipiarnoe_budjetirovanie.pdf).

¹³ Wyngowski S. Local Participation in Brazil: Porto Alegre's Model for 21st Century Local Government // *Gnovis, a Journal of Communication, Culture and Technology*. 2013. December 11 (<http://www.gnovisjournal.org/2013/12/11/local-participation-in-brazil-porto-alegres-model-for-21st-century-local-government/>).

Эксперименты успешно реализуются уже на протяжении трех лет. Введены в эксплуатацию объекты, предложенные и подготовленные с участием горожан. Обсуждение инициатив давно вышло за рамки бюджетных комиссий и приобрело характер общегородского обсуждения с активным вовлечением СМИ и интернет-ресурсов. В Череповце участников проекта удалось погрузить в процесс формирования «Стратегии развития города до 2022 года», тем самым предоставив возможность членам комиссии ознакомиться с основными направлениями развития города, понять существующие проблемы¹⁴.

В 2014 г. череповецкий городской проект «Народный бюджет» получил дальнейшее развитие — в городе стала внедряться программа «Народный бюджет-ТОС». Новое направление проекта призвано мотивировать жителей города к созданию территориального общественного самоуправления для решения социальных проблем и вопросов местного значения через участие в бюджетных процедурах. В проекте могут участвовать созданные и зарегистрировавшие устав территориальные общественные самоуправления города (ТОС). Распределение средств городского бюджета осуществляется через выдвижение ТОС инициатив по решению вопросов местного значения. Объем средств, выделяемых для распределения ТОС, — от 700 тыс. до 1 млн руб.

Третьим регионом, где реализуется проект ЕУСПб, является **Кировская область**. Правительство области первоначально ставило целью вовлечение населения в распределение бюджетных средств и повышение открытости деятельности органов местного самоуправления, информированности и финансовой грамотности населения¹⁵. Организатором проекта выступил Департамент финансов. В 2015 г. идеология проекта была скорректирована и детализирована. «Народный бюджет» — это развитие социального партнерства органов местного самоуправления и общества в бюджетной сфере как механизма повышения гражданской активности, а также создание условий для развития институтов гражданского общества. Он призван решать следующие задачи: стимулирование непосредственного участия населения в местном самоуправлении, активизация его участия в решении вопросов местного значения; повышение открытости деятельности органов местного самоуправления; привлечение внимания населения к бюджету и бюджетному процессу; расширение правовых знаний населения в сфере финансов¹⁶.

В первый год в проекте «Народный бюджет» принимало участие три городских поселения: Мирный, Омутнинск, Уржум. В 2015 г. все городские поселения Кировской области имели возможность представить заявки на участие в конкурсном отборе. Были разработаны система оценки и критерии отбора лучших заявок от муниципальных образований. В итоге восемь поселений области получили по 2 млн руб. на реализацию инициативных предложений граждан — к зарезервированному в бюджете каждого муниципалитета 1 млн руб. было добавлено столько же в виде гранта из бюджета области.

Наряду с практиками ПБ и ППМИ Кировская область развивает программы софинансирования образовательных услуг и расходов на приобретение лекарственных препаратов. В настоящее время администрация региона обсуждает вопрос о создании Совета по координации партисипаторных проектов.

¹⁴ Макарова Л. В мэрии Череповца сегодня подвели предварительные итоги реализации проекта «Народный бюджет» / Официальный сайт города Череповца (<http://www.cherinfo.ru/news/61143>).

¹⁵ Проект «Народный бюджет» будет продолжен / Официальный сайт Правительства Кировской области (<http://www.kirovreg.ru/news/detail.php?ID=58398>).

¹⁶ Постановление Правительства Кировской области от 24.02.2015 № 26/104 «О реализации проектов «Народный бюджет»». Приложение № 1 / Официальный сайт Правительства Кировской области (<http://www.kirovreg.ru/publ/AkOUP.nsf/62bd0840256f32bcc3257149006da49f/E78DA3492FD0499043257E28002F626D>).

ВЫВОДЫ

Все без исключения проекты участия граждан в бюджетном процессе в Российской Федерации опираются на апробированный во многих странах мира опыт партисипаторного бюджетирования. Однако далеко не всегда партисипаторные процедуры используются в полной мере. Особенностью российских практик является акцент на реализации исключительно низовых народных инициатив, направленных на решение вопросов местного значения. Еще одна черта — обязательное софинансирование населением проектов инициативного бюджетирования. При этом финансовое участие населения в сочетании с партисипаторными процедурами мультиплицируют эффект от реализации проектов.

Опыт российских регионов с длительной историей инициативного бюджетирования позволяет проследить эволюцию идеологии проектов ИБ от повышения эффективности бюджетных расходов, финансовой грамотности к развитию социального партнерства органов местного самоуправления и общества в бюджетной сфере как механизма повышения гражданской активности. Федеральное участие в программах инициативного бюджетирования носит единичный характер. Отдельные регионы используют для развития ИБ полученные правительственные гранты или возможности, заложенные в государственных программах.

Фрагментарный характер использования ключевых процедур партисипаторного бюджетирования в целом ряде регионов РФ не позволил региональным и местным властям добиться долгосрочного эффекта от внедрения программ инициативного бюджетирования. Вероятно, есть необходимость аудита программ ИБ в отдельных регионах и перезапуска программ.

Реальное участие граждан в бюджетном процессе осложнено отсутствием серьезной инфраструктуры на федеральном и региональном уровнях, основанной на апробированных российским и международным опытом механизмах, институтах организации участия, обеспечивающих максимальную прозрачность и удобство для граждан. Далеко не везде успешная практика инициативных проектов сопровождается активной информационной кампанией в поддержку их развития. Да и сами региональные власти не всегда понимают, в чем их заинтересованность от внедрения проектов.

Органы местного самоуправления зачастую не способны оценить потенциал инициативного бюджетирования и только в результате «давления снизу» инициативных групп соглашаются на участие их поселений в конкурсных процедурах. Но и после этого сказывается отсутствие навыков проведения собраний инициативных групп, оформления проектной документации. Незнание азов проектного управления чиновниками серьезно ограничивает развитие инициативного бюджетирования. Но едва ли не самая важная проблема — неразвитость публичного языка общения чиновников и участников инициативных групп. Обучение чиновников навыкам работы с инициативными группами и привлечение внешних консультантов для сопровождения проектов пока носит эпизодический характер.

Вовлечению населения в проекты инициативного бюджетирования препятствует недоверие населения к «очередной новации». Недостаток у большинства граждан опыта реального участия в публичных мероприятиях (собраниях, слушаниях, сходах и т. д.) — еще одна серьезная проблема на пути увеличения охвата населения практикой инициативного бюджетирования.

В то же время активное внедрение инструментов инициативного бюджетирования делает востребованной информацию «Бюджетов для граждан» не только на федеральном, но и на региональном и местном уровнях, в результате чего формируется значительная аудитория потребителей информации о бюджете в понятной форме.

На региональном и муниципальном уровнях необходимо создать институциональные, правовые и организационные основы применения инструментов инициативного

бюджетирования. Для обеспечения качества указанной работы на федеральном уровне необходимо осуществить ряд мер по активизации создания институциональной инфраструктуры инициативного бюджетирования.

Наличие практик инициативного бюджетирования должно найти свое отражение в рейтинге открытости региональных бюджетов и оценке качества финансового менеджмента на муниципальном и региональном уровнях¹⁷.

Библиография

1. Белоусов Ю. В., Тимофеева О. И. Анализ уровня открытости бюджетных данных в субъектах Российской Федерации // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3.
2. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3.
3. Голованова Н. В. Оценка открытости (прозрачности) бюджетной системы: обзор международного и российского опыта // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3.
4. Открытое государственное и муниципальное управление: организационно-правовые аспекты и практика реализации: учебное пособие / Под общ. ред. А. А. Спиридонова. Тула: Изд-во ТулГУ, 2014.
5. Первый семинар «Бюджет как предмет социальных наук» // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 2.
6. Шульга И., Сухова А. Софинансирование инициатив // Бюджет. 2015. № 4.
7. Шульга И., Сухова А., Хачатрян Г. Программа поддержки местных инициатив в России: итоги реализации и факторы успеха / Брошюра Всемирного банка, 2015.
8. Ярошевский В. С., Сафонова М. В. Народному бюджету народный размах // Бюджет. 2015. № 2.
9. Абастова А. Местные инициативы растут — большие и маленькие [Электронный ресурс] / Благодарненские вести. 12.08.2014 г. Режим доступа: <http://blag-vesti.ru/mestnye-iniciativy-rastut-bolshe-i-malenkie/>.
10. Гальченко: Формировать региональные и муниципальные бюджеты может каждый [Электронный ресурс] / Официальный сайт партии «Единая Россия». 21 июля 2011 г. Режим доступа: <http://er.ru/news/56022/>.
11. Макарова Л. В мэрии Череповца сегодня подвели предварительные итоги реализации проекта «Народный бюджет» [Электронный ресурс] / Официальный сайт города Череповца. 30.09.2013. Режим доступа: <http://www.cherinfo.ru/news/61143>.
12. Методические рекомендации по реализации проектов партисипаторного и экстра-бюджетирования: проект [Электронный ресурс] / сайт Открытого правительства. Режим доступа: <http://budget.open.gov.ru/upload/iblock/f64/f64a83c0593d162f1272d0b0e61278f0.pdf>. Дата обращения 30.07.2015.
13. Народная инициатива. Продолжение. [Электронный ресурс] / Материал издания «Тамбовский курьер». Опубликовано на портале dialog.pronko.org 08.10.2014. Режим доступа: <http://dialog.pronko.org/monitoringsmi/news/narodnaya-iniciativa-prodolzhenie>.
14. Постановление Правительства Кировской области от 24.02.2015 № 26/104 «О реализации проектов “Народный бюджет”» [Электронный ресурс] / Официальный сайт Правительства Кировской области. Режим доступа: <http://www.kirovreg.ru/publ/AkOUP.nsf/62bd0840256f32bcc3257149006da49f/E78DA3492FD0499043257E28002F626D>.
15. Проект «Народный бюджет» будет продолжен. 3.07.2014 [Электронный ресурс] / Официальный сайт Правительства Кировской области. Режим доступа: <http://www.kirovreg.ru/news/detail.php?ID=58398>.
16. Шульга И., Сухова А., Хачатрян Г. Развитие потенциала общин: программа поддержки местных инициатив в России [Электронный ресурс] / Европа и Центральная Азия. Информационный бюллетень Всемирного банка. Июнь 2014 г. Вып. 71. Режим доступа: http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/10/08/000442464_20141008100159/Rendered/PDF/892270BR10RUSS0UBLIC00KB0710russian.pdf.
17. Шилов Л. Партиципаторное бюджетирование (ПБ) в России и Европе: опыт реализации прикладных проектов [Электронный ресурс] / Сайт Европейского университета в Санкт-Петербурге. Режим доступа: http://www.eu.spb.ru/images/RESPUBLICA/Participiarnoe_budjetirovanie.pdf.
18. Wungowski S. Local Participation in Brazil: Porto Alegre's Model for 21st Century Local Government [Электронный ресурс] // Gnovis, a Journal of Communication, Culture and Technology. 2013. December 11. Режим доступа: <http://www.gnovisjournal.org/2013/12/11/local-participation-in-brazil-porto-alegres-model-for-21st-century-local-government/>.

¹⁷ Голованова Н. В. Оценка открытости (прозрачности) бюджетной системы: обзор международного и российского опыта // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3; Белоусов Ю. В., Тимофеева О. И. Анализ уровня открытости бюджетных данных в субъектах Российской Федерации // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3.