

## Инициативное бюджетирование: стратегия развития

### Вторая Всероссийская конференция по инициативному бюджетированию

**Ключевые слова:**

*инициативное бюджетирование, программа поддержки местных инициатив, проекты инициативного бюджетирования, бюджет для граждан*

**JEL:** H53, H54, H76, R51

Организаторами второй Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию (ИБ), которая состоялась 19–20 октября 2016 г., выступили Комитет гражданских инициатив, Всемирный банк и НИФИ Минфина России. Целью конференции было обсуждение стратегии развития инициативного бюджетирования в России на период до 2020 г. В конференции приняли участие депутаты Государственной думы Федерального собрания РФ, руководители и сотрудники Минфина России, главы финансовых органов субъектов Федерации, представители муниципалитетов, консультанты, эксперты, гражданские активисты (всего свыше 150 человек из 27 регионов России).

Открывал конференцию директор НИФИ Минфина России **В. С. Назаров**, который зачитал приветственное слово Министра финансов Российской Федерации А. Г. Силуанова: «Сегодня настало время думать о стратегии развития инициативного бюджетирования на более долгосрочный период. Очевидно, что инициативное бюджетирование — важный элемент устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации и повышения эффективности бюджетных расходов. Предстоит усилить интеграцию деятельности в рамках «Бюджета для граждан» и инициативного бюджетирования, развить инициативное бюджетирование на региональном уровне власти».

Тема первой панельной дискуссии конференции — «Есть ли место инициативному бюджетированию в экономической повестке развития страны» — позволила участникам сформулировать свое отношение к вопросу о значимости процесса вовлечения граждан в экономическое развитие территорий. В России и во всем мире имеется много свидетельств того, как граждане выступают участниками развития общественной инфраструктуры поселений и определяют пути развития мест своего проживания. Для стран ЕС важнейшим направлением поддержки местных сообществ является их вовлечение в экономическое развитие через туризм, торговлю, народные промыслы и многое другое. Подобные проекты все активнее реализуются в рамках отдельных программ развития ИБ Федерации. С помощью доходогенерирующих проектов ИБ может ставить реальные задачи вовлечения сообществ в региональное развитие. Проекты развития муниципальной инфраструктуры, реализуемые в рамках проектов ИБ, формируют подлинный бюджет развития поселений. При этом реализация данных проектов за счет комплекса дополнительных экономических, социальных, институциональных эффектов делает их преимущества бесспорными.

**А. Л. Кудрин**, председатель совета Центра стратегических разработок, в своем выступлении подчеркнул, что предстоящие три года — годы эффективности бюджетных расходов, эффективности государственного управления. Инициативное бюджетирование должно

занять свое место в этом процессе. Отдельные регионы активно ищут способы интеграции практик инициативного бюджетирования в региональные стратегии развития. Пришло время серьезного обсуждения места новых технологий вовлечения граждан в процессы территориального развития в актуальной экономической повестке развития страны.

Директор и постоянный представитель Всемирного банка в России **А. Хорваи** поделился своим мнением о том, какую важную роль играет мнение граждан в определении приоритетов расходования бюджетных средств. Он подчеркнул, что со стороны невозможно определить, какие именно проблемы в первую очередь интересуют жителей конкретных поселений. И ни в коем случае не следует навязывать людям чужое мнение, которое они не разделяют.

Выступление министра финансов Республики Башкортостан **Р. Д. Субханкуловой** было посвящено опыту, накопленному в субъекте Федерации за три года реализации инициативного бюджетирования. Наряду с тем, что в республике организована одна из самых масштабных в Российской Федерации программа инициативного бюджетирования, власти Башкирии активно занимаются приложением партисипаторных механизмов к продвижению проектов общественной инфраструктуры. Тем самым не на словах, а на деле используются технологии участия граждан в проектах экономического развития.

Далее перед участниками конференции выступила **Л. А. Калинин**, заместитель председателя правительства, министр финансов Ставропольского края, проанализировавшая экономические и социальные эффекты инициативного бюджетирования. Со Ставрополя началось развитие инициативного бюджетирования в России. И сегодня отчетливо виден кумулятивный характер происшедших в восточных районах края — месте пилотного развития практик с участием граждан — изменений. Так, в частности, количество введенных в действие жилых домов, построенных индивидуальными застройщиками с 2007 по 2015 г., выше на 73 %, чем по краю в целом. По оценкам Министерства финансов Ставропольского края, можно говорить о повышении эффективности бюджетных расходов в восточных районах на 2,3–6,0 %.

О росте эффективности бюджетных расходов как одном из важных результатов инициативного бюджетирования говорил в своем выступлении **В. Г. Приступов**, заместитель губернатора Алтайского края, председатель комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике. В крае, по его словам, есть опыт выделения грантов губернатора при опоре на мнение граждан. Кроме того, заслуживает внимательного изучения опыт краевых властей по организации работы с гражданами в рамках реализации ФЦП «Устойчивое развитие села». Данный опыт весьма важен при включении технологий инициативного бюджетирования в состав механизма выделения части субсидий из федерального бюджета субъектам Российской Федерации в рамках государственных программ.

Большой интерес присутствующих вызвало выступление председателя Комитета финансов Санкт-Петербурга **А. А. Корабельникова**, поделившегося с участниками конференции первым опытом реализации в двух пилотных районах Санкт-Петербурга программы инициативного бюджетирования. Свыше 700 заявок на реализацию проектов было подано жителями Центрального и Василеостровского районов в рамках первой в нашей стране программы инициативного бюджетирования в мегаполисе.

Вторая панельная дискуссия была посвящена институциональной инфраструктуре инициативного бюджетирования, которая включает в себя: проектные центры, консультантов, систему обучения и сертификации, нормативно-правовое обеспечение, то есть то, без чего успешная реализация программ в субъектах РФ невозможна. Уже есть серьезные достижения, но и много проблем, требующих своего решения. Модератор дискуссии **И. Е. Шульга**, руководитель проекта Всемирного банка «Развитие инициативного бюджетирования в России», в своем вступительном слове назвал основные параметры

Соглашения между Министерством финансов Российской Федерации и Всемирным банком о развитии инициативного бюджетирования в 2016–2018 гг. За текущий год консультанты Всемирного банка и специалисты НИФИ провели 18 выездных информационных семинаров, пять федеральных семинаров, три межрегиональных семинара, четыре тренинга для проектных центров. Участниками образовательных семинаров стали свыше 1000 руководителей органов государственной власти и местного самоуправления, создано больше десяти проектных центров.

В выступлениях **Н. В. Калугиной**, заместителя министра финансов Республики Башкортостан, **И. И. Егорова**, заместителя министра финансов Тверской области, и **Е. М. Дрогова**, консультанта проектного центра Кировской области, прозвучали оценки собственного опыта субъектов РФ по созданию различных моделей проектных центров. Все три применяемые в России модели имеют свои достоинства и особенности, но универсальной модели, подходящей для всех субъектов РФ, не существует. Выбирать конкретную форму организации проектного центра придется властям субъектов Федерации. О практических аспектах реализации инициативного бюджетирования в субъектах РФ и международном опыте инициативного бюджетирования рассказали консультант Всемирного банка в России **С. А. Гридин** и международный консультант Всемирного банка **Г. Н. Хачатрян**. Завершил панельную дискуссию **Е. Г. Ясин**, профессор, научный руководитель НИУ ВШЭ, поделившийся размышлениями о важности выстраивания надежной инфраструктуры инициативного бюджетирования и роли государства в этом процессе. Весьма символическими стали слова корифея экономической науки и практики об уникальности и важности той работы, которую осуществляют все люди, вовлеченные в практику инициативного бюджетирования.

Инициативное бюджетирование возможно лишь при активном и заинтересованном территориальном сообществе. Выдвигаемые и реализуемые гражданами-участниками проекты носят неполитический, непартийный характер и посвящены главным образом вопросам развития территорий, обустройству городов, поселений. ИБ порождает новые профессии, такие как консультант инициативного бюджетирования; дает возможность реализации гражданской активности; становится местом приложения усилий НКО в качестве проектных центров инициативного бюджетирования. Новые грани российского гражданского общества стали предметом обсуждения третьей панельной дискуссии. Журналист и экономический обозреватель **Б. В. Грозовский**, модерировавший дискуссию, предоставил первое слово **Н. В. Акиндиновой**, директору Института «Центр развития» НИУ ВШЭ. Эксперт по вопросам прогнозирования, характеризуя текущее состояние и тенденции развития российской экономики, обратила внимание присутствующих на важность повышения эффективности бюджетных расходов. Начальник управления политического анализа Министерства внутренней региональной и муниципальной политики Нижегородской области **Н. В. Костюкович** охарактеризовал особенности реализации инициативного бюджетирования и главные черты взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества в субъекте Федерации. **В. Э. Стадников**, заместитель декана Высшей школы урбанистики ВШЭ, затронул чрезвычайно важную для всего гражданского общества тему участия граждан, жителей городских поселений в сохранении и развитии территорий культурного и исторического наследия. Технология инициативного бюджетирования дает новый толчок данному процессу.

«Бюджет для граждан» в Российской Федерации и инициативное бюджетирование уже состоялись как явления. Безусловно, необходимо дальнейшее продвижение и популяризация этих процессов, но не менее важным аспектом развития становится выбор оптимального пути. Должно ли развитие идти по пути интеграции или процессы должны быть обособлены? Каждый из субъектов РФ сам определяет направление развития «Бюджета для граждан» и практики ИБ, а также способ их реализации. Однако настало время

обсуждения дальнейшего развития двух разных, но близких процессов. Обсуждению названных тем была посвящена панельная дискуссия «Бюджет для граждан» и инициативное бюджетирование в России: пути интеграции». Модератор дискуссии, ведущий научный сотрудник ИПЭИ РАНХиГС **И. А. Соколов**, заострил внимание присутствовавших на вопросе о том, на что именно должна распространяться интеграция двух смежных процессов.

Директор Департамента бюджетной методологии и финансовой отчетности в государственном секторе Минфина России **С. В. Романов** подчеркнул важность оптимизации практик «Бюджета для граждан» и инициативного бюджетирования. И тот и другой процессы безусловно важны в рамках реализации одной из стратегических целей Минфина России — открытости бюджетных данных и вовлечения граждан в процесс бюджетных решений, но не следует забывать о приоритетности текущей повестки деятельности министерства. Именно поэтому конкретные вопросы результативности новых практик должны оставаться в сфере пристального внимания их организаторов.

В своем выступлении **В. В. Вагин**, руководитель Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России, поддержал тезис о необходимости тесной интеграции практик инициативного бюджетирования и «Бюджета для граждан». Последний уже де-факто стал не только текстом популярного изложения бюджета, выпускаемого Минфином России, но и процессом вовлечения граждан в более широкий круг бюджетных решений. Интеграция особенно важна на местном уровне власти, где проекты инициативного бюджетирования фактически пробуждают интерес населения к бюджетной проблематике и в то же время создают социальный заказ на «открытость муниципальных бюджетных данных». Нельзя приходить к людям с готовыми решениями о том, какой должна быть «открытость», нужно дать муниципалитетам, реализующим инициативное бюджетирование, пройти путь раскрытия своих бюджетов во взаимодействии с гражданами в процессе совместной работы на собраниях, сходах, бюджетных комиссиях и т. д. Едва ли целесообразно переносить критерии международного бюджетного партнерства, вполне приемлемые на федеральном уровне власти, на муниципальный уровень.

Дискуссию продолжила **А. В. Величко**, начальник отдела анализа финансового менеджмента Минфина Оренбургской области. Область стала лидером рейтинга открытости бюджетных данных за 2015–2016 гг. во многом благодаря творческому осмыслению процессов открытости на региональном и местном уровнях власти. Таким образом, вовлечение граждан в бюджетные решения для руководства финансового органа стало естественным продолжением уже реализуемого процесса. О важности интеграции двух процессов в своем выступлении высказался также **А. В. Беляков**, заместитель директора Департамента финансов Ярославской области.

Второй день работы конференции включал в себя ряд практических мероприятий. Семинар «Факторы возможностей и ограничений развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ» был посвящен обсуждению важнейшего вопроса о том, какие препятствия стоят на пути дальнейшего развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации и о том, что способствует данному процессу.

Особое внимание было уделено развернутому выступлению **И. Е. Егорова**, заместителя министра финансов Тверской области. Три группы рисков и целый ряд препятствий сопровождают развитие инициативного бюджетирования, по мнению докладчика. К первой группе рисков относятся: «закостенение» принятых в профессиональном сообществе шаблонов и алгоритмов развития практик ИБ («только так правильно»); формальное следование процедурам в ущерб содержанию и качеству («протокол, а не собрание»); отсутствие системы оценок эффективности реализации проектов ИБ, тиражирование неверных посылов и идей; отказ от новых подходов в пользу апробированных процедур. Вторую группу составили следующие риски: ИБ рассматривается как отдельный инструмент и не встроено в систему иных мер государственной политики; инструменты ИБ не используются

в других программах и направлениях, кроме первоначально выбранных организаторами; ИБ внедряется решением «сверху», без формирования должной мотивации у ответственного менеджера проекта и проектной команды; проектный офис и проекты ИБ излишне персонифицированы и становятся зависимыми от одного человека или сотрудника. И в третьей группе возможных рисков оказались: резкий рост объемов, имеющий следствием проблемы с администрированием программ ИБ («неудобно участвовать»); отсутствие системы контроля качества объектов и сроков, которые могут привести к девальвации ИБ в глазах благополучателей; несоответствие уровня политической поддержки программы и ожиданий менеджмента (особенно при ротации в органах власти); проблемы властей с финансированием программ ИБ, способные привести к сокращению объемов и нивелированию достигнутых эффектов. В числе ограничений развития ИБ докладчик назвал четыре группы факторов: административные ограничения, под которыми понимаются сложности внедрения и управления программой; политические ограничения, понимаемые как предел вовлечения жителей в бюджетный процесс и поддержки процесса ИБ со стороны действующих политиков; финансовые ограничения, объясняемые сокращением расходов бюджета на мероприятия по развитию общественной инфраструктуры; общественные ограничения, предполагающие завышенные ожидания общества либо отсутствие интереса в ИБ со стороны потенциальных благополучателей.

В выступлении заместителя министра финансов Республики Башкортостан **Н. В. Калугиной** также был назван ряд факторов, сопутствующих участию граждан в бюджетном процессе на современном этапе. Инициативное бюджетирование в Российской Федерации тормозит отсутствие опыта ИБ в городах, низкая платежеспособность населения и значительные транзакционные издержки по платежам, а также наличие объектов с неурегулированными вопросами собственности и слабое привлечение бизнеса. Н. В. Калугина обратила внимание на множество неочевидных нюансов, которые могут быть связаны с национальной или региональной спецификой субъекта РФ, и на важность обмена опытом и выработки консенсуса в принятии совместных с гражданами решений.

Заключительная часть конференции была посвящена презентации лучших практик инициативного бюджетирования и смежных<sup>1</sup> практик участия граждан в развитии своих поселений. Разнообразные примеры успешных муниципальных проектов Программы поддержки местных инициатив в Республике Башкортостан содержались в выступлении консультанта Всемирного банка **Г. А. Кондратьевой**. Опыт реализации проекта «Народный бюджет» в Якутске, в т. ч. опытом запуска городского портала «One-click Якутск», поделился **Р. В. Тимофеев**, начальник департамента по связям с общественностью, взаимодействию со СМИ, внешним и межрегиональным связям окружной администрации ГО «город Якутск». **В. А. Демьянов**, директор Департамента территориального развития Ярославской области, рассказал участникам о региональном проекте «Обустроим область к юбилею!», в рамках которого с участием граждан были распределены 1,6 млрд руб.

Депутат муниципального собрания г. Пушкино Московской области **А. С. Шальнев** рассказал о проекте реконструкции общественного пространства сквера имени Маяковского «Сквер в треугольнике». Конкурс проектов реконструкции, объявленный инициативной группой, собрал свыше 111 заявок проектных решений российских и зарубежных архитекторов, 38 из них представили готовые проекты. **Д. А. Федотова**, партнер организации «Публичные пространства», представила апробированные в российских условиях технологии социального включения жителей в процесс развития города.

В ходе конференции были представлены новые интернет-ресурсы ИБ, разработанные совместно КГИ и Центром инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России. Это

---

<sup>1</sup> Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование и смежные практики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 38.

обновленная версия интернет-портала budget4me<sup>2</sup>, на котором доступна онлайн-версия Второго информационного бюллетеня по инициативному бюджетированию и онлайн-курс Университета КГИ, посвященный ИБ. Участники конференции получили пакет методических рекомендаций по реализации Программы поддержки местных инициатив Всемирного банка.

По решению оргкомитета конференции четыре региона, активнее прочих реализующие на своей территории инициативное бюджетирование — Ставропольский край, Республика Башкортостан, Тверская и Кировская области, — были награждены памятными знаками.

**Автор**



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

---

**V. V. Vagin**

**Proactive Budgeting: Development Strategy**  
**The Second All-Russian conference for Proactive Budgeting**

**Keywords:**

*proactive budgeting, support program for local initiatives, budgeting initiative projects, the citizens budget*

**JEL:** H53, H54, H76, R51

**Vagin Vladimir V.**, PhD (Philosophy), Head of the Center of Participatory Budgeting, Financial Research Institute

(e-mail: [vagin@nifi.ru](mailto:vagin@nifi.ru))

**Author's affiliation:**

*Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*

---

<sup>2</sup> Портал по инициативному бюджетированию — это база практик гражданских инициатив по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан, пополняемая база проектов ИБ, школа ИБ и разнообразные материалы, посвященные российскому и зарубежному опыту (<http://budget4me.ru/>).