

Факторы, возможности и ограничения развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации

Аннотация

В статье предпринята попытка выявления факторов, возможностей и ограничений развития инициативного бюджетирования (ИБ) в Российской Федерации. Исследование включает в себя анализ нормативно-правовых документов, статистических данных о реализации практик ИБ в субъектах, данных экспертного опроса, материалов из открытых источников и участия субъектов в реализации Соглашения по развитию инициативного бюджетирования в Российской Федерации в 2016–2018 гг. между Министерством финансов РФ и Всемирным банком. Субъекты РФ систематизированы по степени проявленного интереса к инициативному бюджетированию. Выявлено, что 44 субъекта РФ уже вовлечены в реализацию программ инициативного бюджетирования, к группе неопределившихся в своем отношении к ИБ можно отнести 41 субъект РФ. Даны характеристики каждой из групп. По отдельным регионам приведен развернутый комментарий особенностей процесса участия граждан в ИБ. Систематизирован набор факторов, обуславливающих развитие ИБ в субъектах Федерации. Данные факторы объединены в четыре группы: политико-административные, экономические, социальные и институциональные. Предложено обоснование влияния каждого из факторов на динамику развития ИБ в регионах. Практическое значение выводов состоит в возможности прогнозировать и стимулировать дальнейшее развитие региональных программ ИБ.

Ключевые слова:

инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, факторы развития, вовлечение граждан, участие граждан, бюджет

JEL: H72, H76, H79

Последнее десятилетие в России ознаменовалось поступательным развертыванием практик инициативного бюджетирования (далее — ИБ) [1]. Ретроспективная оценка накопленного опыта и анализ текущего состояния реализации практик в российских регионах позволяют сделать выводы о факторах, возможностях и ограничениях дальнейшего развития процесса участия граждан в бюджетных решениях.

Актуальность исследования обусловлена наличием ряда проблем в развитии инициативного бюджетирования в Российской Федерации, вызванных недостатком информации о российской и зарубежной практике применения и знаний об ИБ у представителей органов государственной власти, отсутствием навыков организации процедур участия граждан в обсуждении бюджетных вопросов, неразвитостью институциональной инфраструктуры развертывания практики инициативного бюджетирования в регионах России.

В то же время инициативное бюджетирование обладает высоким потенциалом повышения эффективности общественных финансов [2] за счет дополнительных эффектов, сопровождающих региональные программы ИБ. Уже сегодня можно говорить о том, что в результате реализации практик проявляются устойчивые формы самоорганизации территориальных сообществ, увеличивается число ответственных за судьбу своего поселения граждан и т. д.

Сбор данных о текущей реализации практик инициативного бюджетирования в российских субъектах и о намерениях региональных властей на ближайшее будущее осуществлялся несколькими способами.

1. В марте-апреле 2016 г. руководители финансовых органов субъектов Российской Федерации получили приглашение принять участие в реализации Соглашения Минфина России и Всемирного банка (ВБ)¹, направленного на развитие инициативного бюджетирования в России в 2016–2018 гг. 27 субъектов РФ выразили свою готовность войти в число участников Соглашения в 2016 г. Позднее о своем намерении включиться в реализацию Соглашения начиная с 2017 г. заявили еще 12 субъектов РФ. В то же время 35 субъектов РФ не проявили заинтересованности, а 11 субъектов РФ предоставили мотивированный отказ от участия в мероприятиях Соглашения.
2. В 2016 г. в рамках подготовки ежегодного доклада «Бюджет для граждан» [3] Минфин России направил официальный запрос о реализации практик ИБ в финансовые органы субъектов РФ. Положительные ответы и описание практик ИБ в 2015 г. были получены от 31 субъекта РФ².
3. В рамках мероприятий Соглашения на всероссийском семинаре консультантов ИБ впервые была представлена анкета для региональных проектных центров, сформированная совместными усилиями консультантов Всемирного банка (ВБ) и специалистов НИФИ. Представителям 27 субъектов РФ³, участвующим в Соглашении, было предложено заполнить анкету о реализации программ ИБ в 2015 г. и представить планы на 2016–2017 гг.
4. Центром инициативного бюджетирования НИФИ был организован экспертный опрос, посвященный факторам, возможностям и ограничениям развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ⁴.
5. В ходе мониторинга использовались данные из открытых источников: интернет-ресурсы региональных органов власти, федеральных министерств, региональных средств массовой информации, нормативные документы.

ТИПОЛОГИЯ РЕГИОНОВ

Мониторинг реализации программ ИБ в российских регионах, а также анализ реализации Соглашения позволяют выделить две основные группы субъектов РФ по характеру участия в инициативном бюджетировании. Для группировки принимались во внимание следующие критерии: продолжительность реализации практики ИБ в субъекте РФ, характер территориального охвата практикой ИБ, размер средств из бюджета субъекта, направляемых на финансирование программы ИБ, методологическое соответствие субъектовой практики ключевым принципам ИБ, реализация собственных практик ИБ или «смежных» практик, степень проявленности интереса к мероприятиям Соглашения.

¹ 7 апреля 2016 г. Министерством финансов Российской Федерации и ВБ (Международный банк реконструкции и развития) было подписано Соглашение по развитию инициативного бюджетирования в Российской Федерации в 2016–2018 гг. В основе Соглашения лежит идея тиражирования лучших российских и международных практик в области ИБ путем методической, обучающей и консультационной поддержки органов власти субъектов РФ.

² Результаты анализа предоставленных ответов были использованы для подготовки раздела «Основные результаты и перспективы развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации» Доклада о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2015 г.

³ Семинар состоялся 16 мая 2016 г. В анкетировании участвовали субъекты РФ, вошедшие в Соглашение в первой половине 2016 г.

⁴ Экспертный онлайн-опрос проходил в июне–июле 2016 г. Опрос был реализован методом структурированных экспертных интервью (<http://goo.gl/44T25h>). В исследовании приняли участие 123 эксперта из 37 субъектов РФ.

Таблица 1

**Типология субъектов РФ по характеру участия
в инициативном бюджетировании в 2016 г.**

№	Вовлеченные	Неопределившиеся
1	Алтайский край	Архангельская область
2	Амурская область	Астраханская область
3	Волгоградская область	Белгородская область
4	Вологодская область*	Брянская область
5	Воронежская область	Владимирская область**
6	Еврейская автономная область*	Забайкальский край
7	Иркутская область*	Ивановская область
8	Кабардино-Балкарская Республика	Калининградская область**
9	Калужская область	Камчатский край
10	Карачаево-Черкесская Республика	Кемеровская область**
11	Кировская область*	Краснодарский край**
12	Костромская область*	Курганская область
13	Красноярский край	Курская область
14	Ленинградская область	Липецкая область
15	Московская область	Магаданская область
16	Мурманская область	Москва**
17	Нижегородская область*	Ненецкий автономный округ
18	Новосибирская область	Новгородская область**
19	Оренбургская область	Омская область
20	Пензенская область	Орловская область
21	Пермский край	Приморский край
22	Республика Адыгея	Псковская область
23	Республика Башкортостан*	Республика Алтай**
24	Республика Карелия*	Республика Бурятия
25	Республика Коми	Республика Дагестан**
26	Республика Марий Эл*	Республика Ингушетия
27	Республика Саха (Якутия)*	Республика Калмыкия
28	Республика Северная Осетия – Алания	Республика Крым**
29	Рязанская область	Республика Мордовия**
30	Санкт-Петербург	Республика Татарстан**
31	Саратовская область	Республика Тыва
32	Сахалинская область	Республика Хакасия
33	Свердловская область	Ростовская область
34	Ставропольский край*	Самарская область
35	Тамбовская область*	Севастополь
36	Тверская область*	Смоленская область
37	Томская область	Тюменская область
38	Тульская область*	Удмуртская Республика
39	Ульяновская область*	Челябинская область**
40	Хабаровский край*	Чувашская Республика**
41	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	Чукотский автономный округ
42	Чеченская Республика	
43	Ямало-Ненецкий автономный округ	
44	Ярославская область	
	Итого: 44 субъекта РФ	Итого: 41 субъект РФ

Примечания: * более года практической реализации ИБ; ** оцениваются как заинтересованные в ИБ.
Источник: составлено авторами.

Группа субъектов РФ, вовлеченных в инициативное бюджетирование

Группу вовлеченных регионов составили субъекты РФ, участвующие в Соглашении и/или реализующие различные программы ИБ.

К активным участникам в первую очередь относятся субъекты Федерации, реализующие проекты ИБ в рамках Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) при участии ВБ на протяжении ряда лет. Это Ставропольский и Хабаровский края, Кировская, Тверская и Нижегородская области, Республика Башкортостан, Еврейская автономная область. В число таких субъектов входит также Республика Северная Осетия — Алания, имеющая опыт пилотирования ППМИ. Данную группу активных участников ИБ объединяет общая методологическая база программ (характер вовлечения, конкурсный механизм отбора проектов, система критериев оценки, типология проектов, софинансирование) [4]. Программы ИБ в большинстве регионов проектировались и запускались при участии консультантов российского офиса Всемирного банка.

К группе вовлеченных также отнесены субъекты РФ, в 2014–2016 гг. запустившие собственные программы ИБ с конкурсным механизмом отбора проектов, спроектированные в соответствии с методологическими принципами ППМИ: Республика Марий Эл, Республика Карелия, Ульяновская и Вологодская области. В эту группу также включены регионы, находящиеся в процессе реформирования субъектовой программы ИБ, например Республика Коми и Тамбовская область. К вовлеченным по праву отнесены Тульская область с программой «Народный бюджет», Иркутская область с программой «Народные инициативы». В этих регионах больше, чем в остальных субъектах РФ, реализующих отличные от ППМИ ВБ программы, развивают и наращивают финансирование проектов ИБ.

Общее для данной группы — значимая роль внебюджетного софинансирования в дизайне региональной программы⁵. Этот показатель присутствует в большинстве практик, но для регионов, реализующих ППМИ, характерно увеличение софинансирования со стороны населения и бизнеса. Яркая иллюстрация — Тверская область, где этот показатель достигает 15 % от стоимости проектов, а совокупное софинансирование — 44 % (по итогам 2015 г.). Еще одной общей особенностью данной группы субъектов стало постепенное распространение программ ИБ на территорию городских округов.

Значительную часть характеризуемой группы занимают субъекты РФ, реализующие собственные оригинальные практики, направленные на вовлечение граждан в определение бюджетных приоритетов: Ярославская область, Красноярский и Пермский края. В Пермском крае 2 июня 2016 г. был принят закон № 654-ПК «О реализации проектов инициативного бюджетирования», ставший первым региональным законом об ИБ. В 2017 г. закон получит свое практическое воплощение в программе «Народный бюджет», размер краевой субсидии на реализацию инициатив граждан запланирован в размере 290 млн руб. В 2017 г. на территории шести муниципальных районов Красноярского края началась реализация пилотного проекта поддержки местных инициатив с бюджетом 60 млн руб. Одним из условий предоставления краевой субсидии станет софинансирование заявляемых проектов в размере не менее 15 %. Заслуживает внимания опыт Ярославской области, успешно реализовавшей в 2016 г. программу «Обустроим область к юбилею!» с объемом финансирования в размере 1,6 млрд руб. Программа предусматривала отдельные процедуры ИБ и стала самой масштабной из всех рассматриваемых практик. Отдельный интерес представляет программа Костромской области, благодаря которой в 2015 г. удалось привлечь рекордное по объему софинансирование —

⁵ Программа «Народные инициативы» Иркутской области является исключением. В ней не предусмотрено софинансирование со стороны населения и юридических лиц, только вклад муниципального бюджета.

119 млн руб. за счет средств населения, муниципальных бюджетов и бизнеса (в то время как область выделила субсидию в размере 40 млн руб.). В Оренбургской области с 2011 по 2015 г. были отобраны и профинансированы 2327 инициатив на общую сумму более 959 млн руб. в рамках программы по реализации наказов избирателей. В 2016 г. окончательно сформировалось понимание того, как реализовывать инициативное бюджетирование, в Санкт-Петербурге⁶, Московской, Ленинградской, Новосибирской, Калужской, Волгоградской областях, Карачаево-Черкесской и Кабардино-Балкарской республиках.

К группе вовлеченных регионов имеет смысл отнести те регионы из числа субъектов Федерации, которые активно участвуют в Федеральной целевой программе (ФЦП) «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» и планирующих масштабные программы инициативного бюджетирования начиная с 2017 г. Это Алтайский край, Республика Саха (Якутия), а также Калужская и Пензенская области, которые вошли в Соглашение, имея за плечами опыт реализации сельских проектов с участием граждан в рамках данной ФЦП.

Кроме того, в эту группу входят регионы с многолетним опытом реализации практики партисипаторного бюджетирования (ПБ) [о зарубежном опыте ПБ см. подробнее 5–7; о российском — 8; 9] в ряде городских муниципалитетов — это Кировская, Ленинградская и Вологодская области, а также Красноярский край, в котором внедрение собственной практики «Народный бюджет» на основе классического ПБ происходит в ЗАТО Железнодорожск. Это свидетельствует о заинтересованности органов власти регионов в данном виде ИБ.

Амурская, Воронежская, Мурманская, Рязанская, Саратовская, Сахалинская, Томская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Адыгея и Чеченская республики вошли в Соглашение о развитии инициативного бюджетирования в субъектах РФ в конце 2016 г. и пока еще обсуждают параметры своих программ.

Группа неопределившихся в реализации инициативного бюджетирования субъектов РФ

Группу неопределившихся составили субъекты РФ, где приглашение к участию в Соглашении было оставлено без официального ответа, а также регионы, предоставившие мотивированные отказы. Важно отметить, что зачастую представители неопределившихся субъектов РФ активно участвуют в мероприятиях Соглашения, организуемых внедряющими ИБ регионами.

Среди неопределившихся субъектов РФ представляется возможным выделить регионы, имеющие успешный опыт развития «смежных» практик⁷: Архангельская, Владимирская области, Республика Татарстан, Москва. Некоторые регионы реализуют программы или локальные инициативы, направленные на вовлечение граждан в обсуждение бюджетных вопросов, например Приморский край, Калининградская, Омская и Кемеровская области. В ряде случаев вовлечение граждан в бюджетный процесс для решения вопросов местного значения происходит в форме апробированных субъектами РФ практик: территориального общественного самоуправления (Архангельская область), института сельских старост (Владимирская область), самообложения граждан (Республика Татарстан) [10].

В региональных программах этих субъектов РФ часто наблюдается использование краудсорсингового механизма для сбора идей и предложений со стороны граждан.

⁶ Осенью 2016 г. Комитетом финансов Санкт-Петербурга была запущена программа ИБ «Твой бюджет-2016» в Центральном и Василеостровском районах города с общим бюджетом 20 млн руб. Программа спроектирована на основе классического партисипаторного бюджетирования.

⁷ Здесь и далее к числу «смежных» ИБ практик отнесены: самообложение граждан, территориально-общественное самоуправление, институт сельских старост, краудсорсинг, соучаствующее проектирование.

Самый яркий пример этой практики — интернет-проект «Активный гражданин», развиваемый в Москве. Следует отметить и опыт программы «партийной» поддержки гражданских инициатив, реализуемой на уровне Законодательного собрания Приморского края. Многолетняя «Программа конкретных дел» Калининградской области при незначительном редизайне, предусматривающем внедрение процедур ИБ, способна существенно повысить свой потенциал. Необходимо отметить самостоятельный опыт внедрения партисипаторного бюджетирования в Магнитогорске (Челябинская область), целью которого было формирование бюджета города на 2016–2017 г. при участии и с учетом мнений жителей города.

Ряд субъектов РФ пока не продемонстрировал сколько-нибудь явного интереса к практикам и мероприятиям ИБ. Однако это не всегда свидетельствует об отсутствии такого опыта, иногда это связано с непониманием важности информирования внешней аудитории о происходящих внутри субъекта РФ процессах, а также недостаточная осведомленность специалистов финансовых органов о «смежных» практиках и программах вовлечения, реализуемых другими органами исполнительной власти в субъекте РФ.

ФАКТОРЫ, ОБУСЛОВЛИВАЮЩИЕ РАЗВИТИЕ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Ключевые факторы развития программ ИБ в субъектах РФ могут быть разбиты на четыре группы: политико-административные, экономические, социальные и институциональные.

Политико-административные факторы

Специфика сложившейся системы управления в РФ предполагает, что успешные и долгосрочные проекты в различных управленческих сферах запускаются на высшем уровне власти. В регионах инициатором такого рода проектов, как правило, становится высшее должностное лицо субъекта РФ.

Существенным обстоятельством является тот факт, что ИБ несет в себе новаторскую для большинства чиновников идеологию — открытый диалог с населением и его вовлечение в процессы, которые в традиционной схеме распределения бюджетных средств не предполагают общественного участия. Неудивительно, что среди региональных руководителей эта идеология часто встречает отторжение или, в случае принятия на концептуальном уровне, начинает стопориться при практическом воплощении.

По мнению большинства участников экспертного опроса, именно активность и заинтересованность высших должностных лиц определяют, насколько успешно будут реализованы субъектовые программы ИБ.

Важный фактор успеха — участие в запуске и последующей реализации программы ИБ руководителя финансового органа субъекта Федерации. Ни один другой региональный орган исполнительной власти не способен самостоятельно принять решение о развертывании практики ИБ. Успешная реализация программы ИБ в ситуации, когда руководитель регионального финансового органа выступает противником данной идеи, также маловероятна. Даже в случае, когда оперативное руководство программой ИБ осуществляет другое министерство или ведомство, финансовый орган должен быть включен в процесс реализации программы и иметь возможность влиять на него. Косвенное подтверждение данному тезису можно найти в результатах экспертного опроса.

Экономические факторы

Принятие решения о запуске программы ИБ зачастую тормозится на стадии поиска источника ее финансирования. Существует устойчивая точка зрения, что программа ИБ должна финансироваться за счет дополнительных средств. Тем не менее представляется

правильным распространить механизм участия граждан в распределении бюджетных средств на те финансовые ресурсы, которые выделяются территориям в рамках отраслевых программ. Таким образом, не стоит рассматривать высокий уровень бюджетного дефицита как основание для игнорирования механизма ИБ. Реализация программы ИБ — лучшая гарантия оптимального механизма расходования бюджетных средств, направленных на решение вопросов местного значения.

Как показывает опыт ППМИ ВБ, в менее благополучных субъектах РФ и отдельных депрессивных районах, где годами накапливались нерешаемые проблемы в сфере общественной инфраструктуры, активность населения, а также его готовность софинансировать проекты выше, чем в тех регионах, где подобные проблемы не столь остры⁸.

Целый ряд регионов использует иные источники финансирования программ ИБ: предоставленные за успехи в реализации госпрограмм гранты Правительства РФ; субсидии ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года». Наличие дополнительного источника финансирования может стать пусковым механизмом развития ИБ.

Эксперты из регионов, где уже идет реализация ИБ, в ходе исследования ссылались на ограниченность средств как существенное препятствие для успешной реализации программ ИБ. По их мнению, необходимо ежегодно приращивать бюджеты проектов для достижения всей совокупности эффектов ИБ.

Социальные факторы

Характер вовлечения граждан в бюджетные решения в разных регионах имеет существенные отличия. К примеру, в национальных республиках население активнее принимает участие в собраниях и софинансировании проектов. Исторически сложившаяся практика решения коллективных проблем силами сообщества может быть хорошим подспорьем для запуска и реализации ИБ. В силу этого фактора можно прогнозировать разную степень эффективности, вовлечения и восприимчивости населения к тем или иным механизмам участия, а также скорости развития ИБ в разных субъектах РФ.

Уровень развития социального капитала в российских регионах измерялся в ходе исследования, проведенного по инициативе Общественной палаты РФ в 2015 г. [11]. С большой долей вероятности можно предположить, что накопленный в субъекте РФ социальный капитал решающим образом способен влиять на успешность реализации программы ИБ.

Участники экспертного опроса из числа регионов, пока не вовлеченных в программы ИБ, основными препятствиями для их запуска называют отсутствие доверия к власти и нежелание граждан участвовать в проектах ИБ. Однако эксперты из вовлеченных в ИБ субъектов РФ такие причины не рассматривают как существенные и не считают препятствием для развития. То же можно сказать о роли органов местного самоуправления — на стадии планирования их участие недооценивается, хотя на стадии реализации они оказываются основными союзниками организаторов программ ИБ.

Определенное, но весьма неоднозначное влияние на успешность запуска программы ИБ имеет уровень протестных настроений в субъекте РФ. С одной стороны, если граждане открыто выражают недовольство действиями властей, подписывают петиции, самоорганизуются в социальных сетях, ходят на митинги, это свидетельствует о более высоком уровне гражданской активности. В этом смысле механизмы участия граждан, заложенные в практиках ИБ, могут стать эффективным способом реализации данного

⁸ Действительно и для других субъектов РФ в том случае, если дизайн программы ИБ предусматривает механизм софинансирования и должным образом мотивирует население.

потенциала. Мнения и интересы граждан могут быть услышаны и учтены. С другой стороны, изначальный скептицизм и недоверие к властям способны усложнить процесс запуска ИБ. Граждане, симпатизирующие кардинальным политическим решениям и ожидающие радикальных изменений, вряд ли проявят интерес к проектам каждодневного участия, направленным на постепенное улучшение качества жизни. Успешной можно считать такую программу ИБ, которая развивается благодаря общественной поддержке со стороны населения, бизнеса и муниципалитетов. Тогда ее реализация станет не только предметом заботы региональных властей, но и результатом усилий большого количества заинтересованных участников.

Институциональные факторы

Как свидетельствует практика, состояние институциональной инфраструктуры ИБ в субъекте РФ — крайне важное условие успешной реализации программы. Под инфраструктурой ИБ понимаются: собственный опыт реализации программ; развитое нормативно-правовое регулирование практик; наличие проектных центров и достаточного количества опытных консультантов; разнообразие практик ИБ; система обучения активистов и представителей органов власти; налаженные каналы информирования населения и т. д. Необходимо отметить, что даже в регионах, давно реализующих практики ИБ, необходимая для запуска и тиражирования инфраструктура зачастую представлена неравномерно.

В субъектах РФ, где присутствует опыт нескольких «смежных» практик (самообложение граждан, территориальное общественное самоуправление, институт сельских старост, краудсорсинговые проекты и т. д.), региональные и муниципальные главы лучше разбираются в вариативности дизайна различных управленческих инструментов, соответственно, могут быстрее освоить процедурные особенности ИБ и будут способны эффективнее применять механизм ИБ, избежав типичных ошибок «новичков». Интерес и готовность к изменениям, успешно работающие «смежные» практики могут влиять на формирование инфраструктуры ИБ, косвенно способствовать запуску и развитию практик ИБ.

Реализацию практик и механизмов стимулирования региональных органов власти и местного самоуправления для повышения открытости бюджетных данных также можно рассматривать как фактор, положительно влияющий на вероятность появления региональных программ ИБ. Способствовать появлению ИБ может работающее законодательство, предназначенное для регулирования «смежных» практик, в т. ч. законодательные акты и положения на уровне районов и поселений.

Положительный опыт формирования бюджета субъекта РФ на основе программных принципов бюджетирования, бюджета, ориентированного на результат, способствует применению ИБ как одного из элементов подпрограмм государственных региональных программ. Этот подход к бюджетированию программы развития ИБ видится как самый оптимальный и может стать залогом ее успешной реализации. При этом не так уж важно, в рамках какой госпрограммы нашлось место механизму ИБ. В некоторых субъектах Федерации ИБ становится частью программы государственных гарантий местного самоуправления, устойчивого развития сельских поселений и т. д. Разработка концептуальных подходов и практического алгоритма формирования эффективной муниципальной политики, а также тренд на совершенствование практики ее реализации выступают важными факторами результативности деятельности органов местного самоуправления. Внедрение ИБ способно выявить внутренние ресурсы повышения качества и объема предоставляемых населению услуг.

Еще один фактор успешности программы — возможность для поиска оптимального алгоритма финансирования деятельности консультантов и проектных центров. Последние выполняют чрезвычайно важную функцию по обеспечению взаимодействия между органами государственной власти и населением, тем самым способствуя выработке нового

языка публичного общения, а также консультируют и обучают активистов и представителей органов власти участию в основных процедурах ИБ.

Заслуживает упоминания ряд обстоятельств, связанных с информационным сопровождением ИБ, что в значительной степени способствовало реализации программ ИБ в отдельных субъектах РФ. Необходимость широкого информирования граждан является тем фактором развития ИБ, в отношении которого наблюдается единство мнений экспертов, принявших участие в экспертном опросе. Причем этот фактор занимает лидирующее место по приоритетности. Можно предположить, что успех развития ИБ в РФ напрямую зависит от успешности кампании по информированию широких слоев населения.

Эксперты отмечают слабость обмена опытом между регионами. В то же время очевидно, что реализованная соседним или близлежащим регионом программа ИБ позволяет опираться на апробированный опыт и позитивный информационный фон, сопровождающий любую успешную региональную программу ИБ. Стоит отметить, что в регионах, планирующих запуск ИБ, в отличие от уже реализующих, эксперты не были склонны придавать большого значения организации публичного обсуждения на интернет-площадках. В связи с этим важно транслировать положительный опыт интернет-обсуждений и развивать новые форматы общественных дискуссий.

Успех информационной кампании в немалой степени зависит от качества визуального контента, логотипа, ключевых слоганов кампании. Заслуживают пристального внимания выбор, насыщенность рекламных носителей и наполнения СМИ. Информационная кампания должна быть современной и всеохватной, затрагивать все основные аудитории жителей и проводиться на понятном большинству жителей языке.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В 2016 г. впервые удалось систематизировать опыт ИБ в субъектах РФ за 2015 г. Одновременно с этим собраны оценочные данные по реализации программ ИБ в текущем году. 16 субъектов РФ имеют более одного года практической реализации ИБ и ведут планомерную работу по вовлечению граждан в бюджетные решения. В 2015 г. объем субсидий на реализацию региональных программ ИБ составил 1652 млн руб., софинансирование муниципалитетами, населением и бизнесом — 884,9 млн руб., а общая стоимость проектов ИБ с учетом региональных и федеральных субсидий (ФЦП Минсельхоза России) и средств софинансирования достигла 2624,4 млн руб. Можно прогнозировать, что в 2016 г. затраты на реализацию проектов вырастут в полтора раза и превысят 4,5 млрд руб. В дополнение к уже реализующим программы ИБ субъектам Федерации 28 регионов планируют внедрение собственных программ в 2017 г. или проводят подготовку для их запуска в 2018 г.

В рамках работы по систематизации данных разработан набор параметров, достаточно полно описывающих региональные программы ИБ, что дает возможность сведения и анализа разрозненной информации. Апробирована система сбора информации об ИБ из разных источников, дополняющих друг друга. Впервые предпринята попытка проведения опроса экспертов с целью верификации гипотез о препятствиях развитию ИБ в субъектах РФ.

Проведенный анализ позволил систематизировать набор факторов, препятствующих (способствующих) развитию ИБ в субъектах РФ, что найдет свое отражение в разрабатываемой программе «Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации».

Библиография

1. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 94–103.
2. Беленчук А. А., Лавров А. М. Формирование национальной системы оценки качества управления общественными финансами // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2. С. 7–27.
3. Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / [Электронный ресурс]. Министерство финансов Российской Федерации. 2016. Режим доступа: http://minfin.ru/common/upload/library/2016/10/main/DBDG16_11-09-2016_with_cover_oms.pdf.
4. Хачатрян Г., Шульга И., Гридин С., Сухова А. Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив. М.: Алекс, 2016.
5. Wampler B. Participatory Budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation, and Accountability. Penn State University Press, 2009.
6. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting [Электронный ресурс] // Journal of Public Deliberation. 2012. Vol. 8. Iss. 2. Режим доступа: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>.
7. Dias N. Twenty-five years of participatory budgets in the world. A new social and political movement? / Hope for Democracy. 25 years of Participatory Budgeting worldwide. In Loco Association, 2014.
8. Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование и смежные практики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 38. С. 2–19.
9. Партиципаторное бюджетирование. Как привлечь граждан к управлению городом / [Электронный ресурс]. Брошюра НОУ ВПО «ЕУСПб», 2016. Режим доступа: https://eu.spb.ru/images/RESPUBLICA/PB/PB_booklet_e.pdf.
10. Санофф Г. Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов / Генри Санофф / Пер. с англ. Ред. Н. Снигирева, Д. Смирнов. Вологда: Проектная группа 8, 2015.
11. Социальный капитал: альтернативный источник энергии / [Электронный ресурс]. Итоговый форум активных граждан «Сообщество». Москва. 3–4 ноября 2015 года. Подготовлено Aventura. Режим доступа: <https://goo.gl/2v141R>.

Авторы



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



Шаповалова Наталья Арнольдовна, мл. науч. сотр. Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: shapovalova@nifi.ru)



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

V. V. Vagin, N. A. Shapovalova, N. V. Gavrilova

Factors, Opportunities and Restrictions for the Development of Initiative Budgeting in the Russian Federation

Abstract

In the article the author makes the attempt to reveal the factors, opportunities and restrictions for the development of initiative budgeting (IB) in the Russian Federation. The methodology of the research includes the analysis of legal documents, statistical data about realization of IB practices in the regions, expert survey findings, materials from open sources and the analysis of the regions' participation in the Agreement on the initiative budgeting development in the Russian Federation in the years 2016–2018, which was signed between the Ministry of Finance of the Russian Federation and the World Bank. The Agreement is based on the idea of duplication of the best Russian and foreign practices in the field of IB through methodologic, educational and consultation support to the authorities of the regions of the Russian Federation. Russian regions, based on their interest to initiative budgeting practices, are systematized into two groups. There are 44 involved and 41 undecided regions revealed. The author suggests descriptive characteristics for each group of regions and gives detailed commentaries for some regions. That helps to reveal a set of factors, that contribute to the IB development in the regions. These factors are also systematized into four groups: political-administrative, economic, social and institutional. Moreover, the author offers for each group of factors the justification of why and how they determine the dynamics of IB development in regions. The practical importance of the article is the ability to stimulate and predict the further development of the IB practice in Russia.

Keywords:

initiative budgeting, participatory budgeting, development factors, citizen involvement, participation of citizens, budget

JEL: H72, H76, H79

Vagin Vladimir V., PhD (Philosophy), Head of the Center for Participatory Budgeting, Financial Research Institute
(e-mail: vagin@nifi.ru)

Shapovalova Natalia A., Junior Researcher, Center for Participatory Budgeting, Financial Research Institute
(e-mail: shapovalova@nifi.ru)

Gavrilova Nadezda V., Junior Researcher, Center for Participatory Budgeting, Financial Research Institute
(e-mail: gavrilova@nifi.ru)

Authors' affiliation:

Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation