

Первый семинар «Бюджет как предмет социальных наук»

В Научно-исследовательском финансовом институте 4 марта 2015 г. состоялся первый семинар «Бюджет как предмет социальных наук», организованный Центром инициативного бюджетирования НИФИ при поддержке Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации. В мероприятии приняли участие сотрудники представительства Всемирного банка в России, научные сотрудники НИФИ и Европейского университета в Санкт-Петербурге, руководители органов исполнительной власти регионов, а также представители Минфина России.

Семинар открыл директор НИФИ, к. э. н. **В. С. Назаров**. Он заметил, что НИФИ занимается разными темами, которые актуальны для Минфина России, — от мониторинга кризисных явлений в нашей экономике до пересмотра бюджетных проектов в рамках изменяющихся макропрогнозов, а также подходами и к социальной политике, и к открытости бюджетов субъектов Российской Федерации. Одна из новых тем — это инициативное бюджетирование. По мнению выступающего, эта тема — некий мостик в будущее, и она позволит это будущее создавать. В ней есть простор для интеллектуально-академической деятельности, с одной стороны, а с другой — возможность проанализировать, может ли это работать в нашей стране.

Мероприятие продолжил модератор семинара, к. ф. н., руководитель Центра инициативного бюджетирования НИФИ **В. В. Вагин**. Он рассказал, что идея этого семинара возникла после круглого стола в Доме Правительства РФ в сентябре 2014 г., когда стало понятно, что руководителей финансовых департаментов, представителей обеих палат Федерального собрания, представителей общественных организаций интересует не только практическая реализация проектов инициативного бюджетирования, но и абсолютно научная тема, с которой выступил в завершение семинара ректор Европейского университета **О. В. Хархордин**. Эта тема — публичный язык взаимодействия между обществом и властью, который был разрушен за несколько десятилетий перестроечного и постперестроечного времени.

В. В. Вагин выразил надежду, что семинар будет началом процесса, результатом которого должно стать формирование научной панели ученых социальных наук, занимающихся бюджетной проблематикой. И сами семинары могут проходить не обязательно в НИФИ, с учетом перспективы расширения круга консультантов и проектных центров инициативного бюджетирования. Цель первого семинара — это не только обсуждение представленных докладов, но и принятие заявок на темы последующих самостоятельных семинаров.

Как понималась «открытость бюджета» в России в самом начале пути, в 2006 г.? Понятие открытости бюджета не сводилось к понятию прозрачности, хотя многие авторы,

пишущие сегодня на тему открытого бюджета, сводят его к прозрачности. Но при этом тема бюджетной прозрачности и внедрения процедур контроля, в т. ч. общественного, за расходованием бюджетных средств — это совершенно отдельная тема. И включать ее на правах приоритетной в тему открытости бюджета не вполне правильно.

Гораздо более перспективно понимание открытости бюджета с точки зрения его понятности для граждан, популяризации бюджетной и социальной информации — такой приоритет был избран Минфином России, Департаментом бюджетной политики. Открытость бюджета стала частью государственной политики. И есть основания говорить об открытости бюджета как ключевом элементе формирующейся идеологии совместного участия граждан и представителей государственных и местных властей в вопросах формирования доходной части бюджета и определении приоритетных направлений расходования бюджетных средств.

Теме вовлеченности граждан в бюджетный процесс в форме партисипаторного бюджетирования в прошлом году исполнилось 25 лет, тема открытого бюджета гораздо моложе. Более того, открытость бюджетов «проросла» из темы партисипаторных бюджетов. «Инициативное бюджетирование» — термин, объединяющий разнообразные бюджетные практики поддержки местных инициатив в решении вопросов местного значения в российских регионах. Партисипаторное бюджетирование — лишь одно из них. В завершение своего выступления В. В. Вагин назвал возможные темы следующих семинаров: зарубежный опыт инициативного бюджетирования; концепция обучения чиновников регионального и муниципального уровня власти инструментам вовлечения граждан в бюджетные инициативы, а также обучения активистов.

Отвечая на вопрос о выработке точной терминологии (использование терминов «народный бюджет», «бюджет для граждан» и пр.), В. В. Вагин подчеркнул, что терминологическая ясность совершенно необходима. «Открытый бюджет» — это самое широкое понятие, элемент государственной политики. Популярная версия бюджета — текст, который готовит Минфин России, называется «Бюджет для граждан». Это не калька с английского *Open Budget*, но наиболее удачный термин в российских условиях. «Народный бюджет» — практика, позволяющая эффективно решать вопросы местного значения наряду с уже существующими устоявшимися формами, прописанными в федеральном законе «Об основах местного самоуправления». Это также проекты поддержки местных инициатив, партисипаторное бюджетирование, проекты экстра-бюджетирования (софинансирования проектов гражданами).

И. Е. Шульга, к. э. н., руководитель Программы поддержки местных инициатив представительства Всемирного банка в России, старший научный сотрудник Лаборатории институционального анализа экономического факультета МГУ, выступил с презентацией на тему «Механизмы, сопровождение и результаты участия населения в Программе поддержки местных инициатив (ППМИ)». Он начал свое выступление с того, что подчеркнул: инициативное бюджетирование в России работает, и работает хорошо. Проблема — в распространении этой практики, выработке общего языка, общей терминологии. Эта дискуссия чрезвычайно важна — если договориться называть эти проекты инициативным бюджетированием, то это только первый этап. Второй этап — формирование общего знания и консенсуса, он даже более важен, в т. ч. на региональном уровне. Если понятие «инициативное бюджетирование» станет общепринятым, то ППМИ готова считать себя частью этой модели. Программа поддержки местных инициатив — одна из форм инициативного бюджетирования.

Докладчик отметил, что ППМИ вырастает из программ развития местного сообщества. И в этом смысле она никогда не позиционировалась как программа, связанная с каким бы то ни было бюджетированием. Мандат Всемирного банка — это борьба с бедностью. Бедность концентрируется в некоторых сообществах, и нужно было найти инструмент,

который позволял бы выявлять проблемы этих местных сообществ и оперативно их решать. Но сделать это невозможно, если не вовлекать их в процесс. В этом смысле все партисипаторные практики, в том числе и инициативное бюджетирование, — это некий инструмент, но никогда не цель для проектов Всемирного банка.

ППМИ относится к этому классу проектов, но она на самом деле особенная — полностью интегрирована в национальную административную и бюджетную систему. В этом смысле программа отчасти даже уникальна, потому что в большинстве стран мира, где работает Всемирный банк, это не так. То есть в других странах создаются фонды, иногда они называются «фонды социальных инвестиций». Всемирный банк дает заем, программа приобретает национальный статус, но при этом возникает некий квазифонд со своими правилами игры. Там все идет параллельно бюджетной системе. Российский проект был изначально встроен в бюджетную систему. И второй важный момент — Всемирный банк работает с региональными проектами в формате оказания консультационных услуг.

И. Е. Шульга рассказал далее об общих принципах ППМИ: поселению выделяются субсидии из региональных бюджетов на определенные проекты, связанные с развитием социальной инфраструктуры. Эти проекты должны быть подготовлены совместно администрацией и представителями населения, а непосредственно их готовят инициативные группы. Они должны быть отобраны на конкурсной основе и обязательно софинансированы со стороны населения и местного бизнеса. И они должны быть завершены в течение одного года — это важно с точки зрения мотивации.

Типология проектов, которых уже более 2 тысяч: сельские дороги, водоснабжение, дома культуры, — выбор граждан. Это объекты «критической инфраструктуры». В среднем вклад населения составляет около 10 %, это достаточно существенная цифра; при этом на отдельных территориях софинансирование может достигать до 50 %.

Правильный подбор мотивации и обязательное техническое сопровождение — самые трудные моменты запуска проектов. Здесь есть развилка — как заинтересовать участников? Каждый раз, в каждом новом регионе (и это тоже к вопросу о языке, о коммуникациях) представители администраций высказывают опасение, что местное население не станет участвовать в софинансировании. Но рациональная мотивация и желание получить на вложенные 10 рублей 90 дополнительных перевешивают. Работает именно эта мотивация. Вряд ли найдется человек, который пришел в ППМИ, потому что он ответственный гражданин. Он придет с конкретной мотивацией решить свои проблемы.

Второй вопрос — техническое сопровождение. Какие бы хорошие инструкции ни были написаны и «спущены» в регионы, а оттуда в муниципалитеты, ничего из этого не выйдет. На первом этапе инициативные группы буквально нужно вести за руки. Механизм простой: собрание провести, определить, кто будет этим заниматься, выбрать проект. Помощь начинается с составления протоколов собраний. Представители муниципалитетов учатся составлению протоколов собраний, а к протоколу собрания — что в решениях должно быть отражено, и еще инструкция к протоколу; подготовке проектов; составлению сметы, дефектной ведомости. На каждом этапе этой схемы существуют проблемы, которые нужно конкретно решать. В каждом собрании участвуют консультанты — в первый год это совершенно необходимо. Необходимы тренинги. Лишь на второй-третий год конкурсные заявки составляются самостоятельно.

Обучение — это то, чем занимается группа Всемирного банка в России, и то, чем она готова поделиться. Проведены уже сотни семинаров по различным тематикам. И вторая тема — зарубежный опыт. Сейчас готовится публикация «Результаты программы поддержки местных инициатив с 2007 года». В ней будет небольшой международный обзор. Он в логике проектов развития местных сообществ, но там, безусловно, очень сильный элемент партисипаторного бюджетирования. Это большой массив информации, который

нуждается в следующем шаге — обработке, публикации и распространении, это очень важно.

В исследовательской работе, о которой рассказал И. Е. Шульга, есть такая «фишка» — оценка эффективности. Для этого с помощью социологических опросов сравниваются территории, в которых программа запущена, с аналогичными территориями, где таких программ нет. Как меняется доверие населения между собой, с одной стороны, к органам власти, с другой стороны? Как изменяется отношение к существующим практикам местного самоуправления? Прозрачно расходуется бюджет или непрозрачно? Поскольку результаты разные, этот материал нужно обсуждать в экспертном сообществе.

Л. А. Шилов, научный сотрудник Европейского университета в Санкт-Петербурге, представил результаты проектов, которые университет ведет совместно с Комитетом гражданских инициатив. Он заметил, что в принципе это идеи Всемирного банка, но у них немножко другой фокус. Эти проекты университет назвал «парциципаторное бюджетирование». Термин плохо звучит по-русски, но это калька с английского; бюджет участия или инициативный бюджет — очень хорошая альтернатива. Первая особенность подхода пиетерского центра — работа только с городскими муниципалитетами. Вторая — отсутствие самообложения (экстра-бюджетирования) — это исключительно распределение денег в муниципальных бюджетах. Третья — это точечная программа. Два года шел пилотный этап, участвовало пять городов, сейчас проект расширился, в этом году будет 12, а может быть, и больше.

Партиципаторное бюджетирование — это в широком смысле участие граждан в распределении бюджетных средств, в данном случае — муниципалитета. Это распределение через специально созданную комиссию. В городах создаются комиссии, куда входят жители городов, которые занимаются распределением части бюджетных средств муниципалитета.

Действительно, эта тема существует с 1980-х годов во многих странах мира. Она началась в Латинской Америке, и что самое интересное, — она началась там как проект левой партии, социалистической, которая была заинтересована в решении наболевших проблем, в то время — в здравоохранении и в образовании. Впоследствии она эволюционировала в инструмент прямой демократии, в инструмент вовлечения граждан. Это решение проблем, которые знакомы до боли, — отсутствие интереса к муниципальным делам у жителей городов, отсутствие публичного обсуждения городских проблем, неадекватное, по мнению граждан, распределение городского бюджета. 20 лет прошло — соответственно, в 40 раз увеличилось число комиссий, а бюджетные средства, которые выделяются на распределение ПБ (партиципаторного бюджета), достигают 21 % от городского бюджета. В России гораздо более скромные цифры — вряд ли выше 1 % городского бюджета, но есть ресурс для дальнейшего роста.

Подробнее о структуре программы. Это пять городов, которые участвуют в программе два года. Череповец и Сосновый Бор — первые пилотные. Уржум, Омутнинск, поселок Мирный в Кировской области — вторые пилотные. Численность населения в них совершенно разная. Отбираются горожане, готовые участвовать в решении городских проблем, и в итоге из них простым жребием (как выбирают суд присяжных) избирается бюджетная комиссия от 15 до 20 человек. Комиссия заседает около двух месяцев еженедельно или два раза в неделю, это зависит от расписания и конкретных тем. За эти два месяца она должна выдвинуть проекты, чтобы они прошли экспертизу в муниципальной администрации, и выбрать тот, который им нравится больше всего. Это достигается путем реального обсуждения этих инициатив, которое проводится с участием модератора и с соблюдением регламента. Это обязательное условие, потому что дискуссию нужно направлять, вести по достаточно жестким правилам.

На постоянной основе привлекаются руководители или заместители руководителей местных комитетов финансов — никто не расскажет лучше про муниципальный

бюджет, чем финансисты, которые работают с ним. В процессе участвуют также эксперты университета. В дальнейшем экспертиза в мэрии позволяет отделить те предложения, которые не могут быть реализованы. Около 3/4 предложений мэрия одобряет. После голосования представители комиссии включаются в рабочую группу по реализации этих инициатив. Это тоже ключевой этап, потому что человек должен пройти все этапы своей бюджетной заявки, от идеи до воплощения. Это общая схема реализации ПБ в бюджете города. Она полностью встроена в бюджетный процесс, и ничего нового здесь не изобреталось.

Следующий очень важный момент — обучение. Лекции на первом этапе, после обсуждения предложений, позволяют людям разобраться в бюджете. Все знакомы с проектами «Бюджет для граждан», «Открытый бюджет», но нельзя просто так взять и рассказать людям, что такое бюджет и на этом остановиться. Нужно не только предоставлять информацию о бюджете, нужно научить грамотно ей пользоваться.

Первое и самое важное содержательное замечание: создаваемые бюджетные комиссии — это не представительный орган власти. Депутаты часто спрашивают, почему дублируются их функции. Это не дублирование, это инструмент прямой демократии, позволяющий жителям непосредственно участвовать в бюджетном процессе. Основная задача бюджетной комиссии — предоставление нового коммуникативного пространства для жителей. Что в итоге получает муниципалитет? Первое — новую площадку для диалога граждан и власти. Второе — опыт проектной работы. Такая деятельность по-другому структурирует работу администраций, потому что в этих рабочих группах задействованы разные отделы и комитеты, разные департаменты, которые не привыкли работать друг с другом. В данном случае муниципальная администрация получает ресурс для развития рабочих групп, которые тоже могут генерировать новые идеи.

Следующий большой плюс — это решение проблем, до которых не доходят руки. Администрация может годами не заниматься пешеходными дорожками, спортивными площадками в определенных районах и так далее, а программа позволяет реализовывать эти инициативы. Например, в Череповце строится парк рядом с памятником ликвидаторам чернобыльской аварии. Организация чернобыльцев десять лет не могла выбить разрешение на этот парк, они пришли на комиссию и его получили.

Последнее — новые идеи, новые люди. Для муниципальной администрации важно, что воплощаются в жизнь те идеи, которые раньше даже не обсуждались. Вот пример спортивного кластера, который строится в Сосновом Бору. Этот проект придумали жители. Основная идея — детская площадка с возрастным зонированием: пятилетний ребенок играет в одной секции, десятилетний — в другой, а мама сидит на скамейке. Плюс есть еще взрослый кластер с уличными тренажерами и т. д. Когда проектируют сами жители, они оставляют себе максимальное пространство для маневра.

На вопрос, увеличиваются или снижаются цены на реализацию проектов по сравнению с ценами по госзакупкам, Л. А. Шилов ответил, что происходит не увеличение, а уменьшение цен, причем в разы. Цифры изначально закладываются неправильные. И в данном случае после переоценки проектов (а это, как правило, проекты, связанные с капитальным строительством) средства, которые высвобождаются, планируется направить на те инициативы, которые получили немного меньше голосов.

М. В. Сафонова, помощник заместителя председателя правительства Тульской области, представила презентацию «Народный бюджет» в Тульской области: проблемы реализации». Она рассказала о ходе реализации этого проекта, который работает в принципе так же, как проекты Всемирного банка. Жители собираются, проводят собрания, на которых определяют проблему и форму своего участия в ее решении. Избирают инициативную группу, которая вместе с администрацией готовит конкурсную заявку и сопроводительную документацию. Комиссия рассматривает проекты и на основе определенных критериев

выбирает лучшие. Муниципальное образование проводит конкурс, отбирает подрядчика. Представитель инициативной группы контролирует выполнение работ — без его подписи в акте не перечисляется субсидия из областного бюджета. Участниками проекта могут быть ТОС, ТСЖ, собрание жителей домов, общественные организации. Принцип финансирования — из четырех источников: муниципальный бюджет, население, спонсор, областной бюджет.

По видам работ у тульского проекта есть отличия от всех регионов, потому что помимо ЖКХ, дорожной сети, благоустройства территории, объектов культуры ведется работа по ремонту многоквартирных домов. В Тульской области очень большой фонд ветхого жилья, и проект помогает эту проблему решить. В 2014 г. было подано 1000 заявок, реализовано 605 проектов. В 2015 г. уже подали 1065 заявок, прошло 448; в этом году немного меньше финансирование — 300 млн руб., а не 375 млн.

М. В. Сафонова подчеркнула, что их проекты абсолютно прозрачны. Заявки подаются в электронном виде. Любой житель области может зайти на сайт и увидеть каждую заявку, протоколы сходов, что было прописано, какие виды работ, какое софинансирование и т. д. На сайте проходит и голосование, процент проголосовавших — один из критериев отбора. На второй год реализации проекта ожидалось уменьшение количества заявок, но они даже немного выросли.

Механизмы сбора средств от населения разные. Если это ТСЖ, то они собирают деньги на свой счет, им дается номер счета, и они по безналичному расчету их переводят. По договоренности с тульским филиалом Сбербанка по «Народному бюджету» комиссия не взимается. Деньги идут по договору добровольного пожертвования, это не единый счет бюджета, это индивидуальный счет под каждый проект, отдельный КБК. С этого года проекты оценивает автоматизированная система. Вводится заявка через сайт, в ней указывается количество благополучателей, общая сумма, и согласно этим критериям баллы считаются автоматически. Комиссия потом просто утверждает общую таблицу.

С презентацией «Опыт реализации Программы поддержки местных инициатив в Тверской области» выступил **И. И. Егоров**, заместитель министра финансов Тверской области. Он кратко рассказал о процедуре ППМИ в области, остановился на проблемах и рисках реализации программы и отметил точки приложения усилий научного сообщества и федеральных властей для развития инициативного бюджетирования.

Итак, что такое ППМИ? Поселениям выделяются субсидии на реализацию микропроектов, связанных с ремонтом дорог, домов культуры, водоснабжением, благоустройством, с обязательным участием населения, причем на всех этапах — при отборе проектов, при софинансировании, при реализации, при контроле и даже при открытии проекта, то есть при вводе в эксплуатацию. Ключевая задача — объект должен быть закончен в рамках одного года.

В 2014 г. 151 поселение приняло участие в конкурсе, 93 проекта было реализовано, средства областного бюджета — 56 млн руб. и 48 млн руб. — это привлеченные средства. В 2015 г. будет около 200 заявок, более 110 проектов, чуть больше средств областного бюджета — 65 млн руб., а целевая задача — выйти на уровень софинансирования населением около 50 %. По итогам 2014 г. было 15 %. Важный аспект — обучение органов местного самоуправления. Организована школа ППМИ — это тренинги в малых группах в течение недели для всех руководителей администраций поселений. Они проходят все этапы: как провести собрание, как заполнить заявку, как оформить конкурсную документацию, как работать с электронной системой, как формировать бюджет. Работает электронная система «ППМИ Тверь». Она очень близка к тульской — заявка заполняется в электронном виде, причем составлен алгоритм и отработан контроль таким образом, что технические ошибки совершить невозможно — нет субъективных критериев, все зависит от доли финансирования, от количества участников и пр.

Что касается эффектов — помимо того, что появляются сами объекты, повышается финансовая грамотность глав поселений. Трансфер ППМИ изначально был встроен в общую систему межбюджетных отношений в регионе. По договоренности с районами часть дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений направляется на этот проект, и этот трансфер используется эффективно. Деньги населения идут как иные безвозмездные поступления, инициативная группа их собирает, оформляет по типовым документам, все перечисляется через Сбербанк на счет бюджета по отдельному коду доходов. То есть в данном случае процесс прозрачный, и он не вызывает вопросов с точки зрения финансовых технологий.

Теперь к последнему вопросу — где можно найти точки соприкосновения с научным сообществом, по каким темам или позициям нужно вместе думать. Во-первых, нормативное регулирование. Сейчас приходится немножко «подныривать» под закон — это не самообложение, это не безвозмездные поступления; те правила, которые созданы, в принципе не нарушают бюджетный кодекс, но прямо они не регламентированы.

Во-вторых, методология: как лучше провести собрание, как выстроить финансовый менеджмент в рамках ППМИ, как работать по реализации проекта — это вторая точка соприкосновения. Третье — система обучения. Может быть, это будет какой-то ресурс с видеолекциями или видеоматериалами и обязательно — методическое пособие. В этом году для участников школы ППМИ сделана «Библия ППМИ»: все материалы плюс идеальная заявка. Понятно, что есть блок дальнейшей информатизации проекта.

И конечно, ППМИ нужно развивать. Есть идея делать доходогенерирующие проекты, например маленькие молочные заводы или пункты приема молока, чтобы поддержать фермерство, может быть, автолавки. Но как это сделать, пока не ясно. Следующая позиция — хорошо, что НИФИ вышел с инициативой — широкое использование практик ППМИ в бюджетном процессе. Кстати, ППМИ очень хорошо работает как механизм обучения студентов. Уже второй год в Тверской области берут студентов на практику, и они работают в рамках программы поддержки местных инициатив, причем конкурс — 20 человек на место.

Р. В. Казиханов, заместитель министра экономического развития Республики Башкортостан, выступил с презентацией «Результаты внедрения ППМИ в Республике Башкортостан: проблемы первого года». Он отметил, что программа эффективно работает только благодаря администрированию, сопровождению Всемирного банка. В рамках программы важно не только получить эффекты в виде неких объектов. Не менее важно «замерить» изменения в отношении людей к тому, что происходило в рамках этого проекта. Необходимо проводить социологические исследования, причем на входе в проект.

В республике работа сконцентрирована в семи районах, в первый год реализации было выделено 60 млн руб. Предполагалась обязательность софинансирования населением. Участвовало 111 поселений, типология заявок традиционная — дороги, объекты досуга и культуры, детские площадки. Никто не ожидал, что кладбища войдут в четверку приоритетных направлений. Как и в Твери, даже в первый год реализации было получено высокое софинансирование — 38,5 % дополнительных средств из муниципальных бюджетов и внешнее софинансирование в размере около 22 %. Если с учетом безвозмездного труда, практически получилось 50 % софинансирования к той сумме субсидий, которые предоставляет субъект. Муниципалитеты в рамках этого проекта готовы вносить гораздо больше средств, и они чувствуют ответственность за результаты реализации. Есть примеры, когда вклады муниципалитетов были гораздо больше региональной субсидии.

Важный положительный момент — очень удачная команда консультантов. Были выбраны три консультанта, которые проводили собрания на высоком профессиональном уровне. И потом депутаты просили консультантов прийти к ним в район, чтобы помочь наладить

диалог с населением. Коллеги из Питера говорили, что не всегда удается найти компромисс на этих собраниях. В Башкортостане с этим никаких проблем не было, в первую очередь из-за того, что была подобрана профессиональная команда модераторов.

Еще эффекты — мобилизация внутренних резервов, повышение качества работ благодаря общественному контролю. Были поразительные примеры, когда в рамках ППМИ стоимость постройки моста, например, оказывалась в несколько раз ниже. Это реальная экономия стоимости объектов, которые делаются в рамках ППМИ по сравнению с их стоимостью в рамках обычной адресной инвестиционной программы.

Важный социальный эффект — формирование социального капитала. Может быть, это не очень явный термин, не очень корректный — имеется в виду доверие населения к деятельности власти. Люди говорят, что наконец-то власть начала взаимодействовать с народом. Доверие появляется за счет прозрачности процедур, участия населения на всех этапах реализации проекта.

Активация совместной деятельности власти, бизнеса и населения — тоже очень важный элемент. В первый год реализации проекта получен самый высокий среди всех регионов процент вложения бизнеса в эти проекты. 11 % бизнес вкладывает дополнительно к сумме софинансирования. Это, как правило, субъекты малого и среднего предпринимательства, которые всегда говорили о высокой нагрузке на них, а здесь они готовы вносить эти средства, когда получают конкретный объект.

Использование эффекта этих сообществ имеет гораздо больше различных вариантов, и не только в рамках конкретной социальной инфраструктуры. Например, возникали ситуации, когда на собраниях местные сообщества выдвигали идею об организации в селе хлебопекарни. Бизнес-проекты не рассматриваются, а население готово вложить в этот проект средства. Эту тему желательно изучить: как местное сообщество выбирает получателей средств. Люди готовы в складчину финансировать какой-то социально ориентированный бизнес.

В обсуждении темы семинара приняла участие **Н. В. Богатырь**, менеджер проектов Аналитического центра «Форум», старший преподаватель факультета социальных наук НИУ ВШЭ. Она заметила, что представляет обе стороны — и практиков, прежде всего Открытое правительство, которое пытается внести изменения в современное государственное управление, повысить его открытость, прозрачность, подотчетность, и теоретиков, потому что работает в ВШЭ. Н. В. Богатырь с позиции социального антрополога рассказала, как существующая теория социальных наук может помочь практике.

Бюджет, бюджетная политика и участие в ней граждан — это одно из ответвлений большого направления в рамках социальных наук, которое концептуализирует обязательства государства в отношении граждан, возникающие в результате того, что государство устанавливает фискальную монополию. Это классическая тема для большинства социальных наук. Сейчас мы имеем дело совсем не с тем государством, к которому привыкли. Западные представления о государстве формировались в отношении сильного, богатого государства, которое заключает контракт с определенной фигурой — постоянно занятым рабочим. Они заключают между собой соглашение о том, что государство будет поддерживать всех тех, кто является противоположностью этого рабочего — инвалидов, пенсионеров, беременных женщин, — всех, кто не имеет социальных преимуществ. На этом строится концепция привычного нам государства. В такой концепции социальная политика — дело государства. В то же время сейчас появилось огромное количество слабых государств, которые не могут и не хотят брать на себя функции социального государства.

Во многих таких государствах — в Латинской Америке, в Африке — заметными игроками в социальной политике становятся Международный валютный фонд, Всемирный банк, благотворительные организации и т. д. Они ведут множество проектов в области здравоохранения, партисипаторного бюджетирования и др., которые на первый взгляд кажутся

социальными проектами государства. На самом же деле возникают совсем другие отношения у государства, этих проектов и международных организаций. Эти конфигурации нужно изучать. Нам нужно осмысливать эти практики, роль международных институтов, роль новых граждан, которые не являются рабочими с постоянной занятостью. Они годами не могут найти работу и выступают объектом социальной политики, на которую где-то нужно брать деньги.

Сейчас мы видим, что государство пытается стать рыночным игроком. Это то, о чем говорилось: давайте попробуем реализовывать предпринимательские проекты через программы, которые будет поддерживать власть. Государство начинает организовываться вокруг центров прибылей, вокруг предпринимательских моделей. Оно сильно меняется, оно использует рыночно ориентированные технологии для управления в государственной сфере. Получается, что государство, чтобы достигать определенных управленческих результатов, опирается на активных и ответственных граждан, на активные и ответственные сообщества. Соответственно, гражданин в такой модели действует как миниатюрная фирма, которая отвечает на вызовы, рационально управляет рисками и разумно выбирает между возможными направлениями действий.

В. В. Вагин отметил важность рефлексии по поводу одной из важнейших тем в рамках инициативного бюджетирования, важность попытки взглянуть на проблемы с другого ракурса. Инициативное бюджетирование при всем многообразии его форм — это великолепная площадка для социальных исследований. Есть как минимум одна тема, которая должна стать темой семинара в этом году, — это социологическая (и не только) оценка эффективности проектов. Тема обучения активистов и чиновников также обязательна. В рамках семинара на эту тему нужно обсудить, что должно входить в элементы обучения, на чем его строить, какие существуют эффективные методики и «пилоты». Еще одна тема — социальное предпринимательство в рамках проектов по поддержке местных инициатив. К великому сожалению, на сегодняшний день социальное предпринимательство стало темой, в рамках которой одобряется только социальная поддержка неимущих, инвалидов. Но сегодня говорилось о совсем другом социальном предпринимательстве — об экономических проектах поддержки роста. Безусловно, инициативное бюджетирование — это большой ресурс для роста социального предпринимательства в стране.

Итоги семинара подвел заместитель директора Департамента бюджетной политики Минфина России **А. А. Блохин**. Он подчеркнул актуальность темы, которая представляет большой интерес для Министерства финансов, и заметил, что Минфин ждет от НИФИ конкретных предложений. Время есть, коллектив единомышленников есть, и нужно до конца года сформировать вполне определенные предложения, сформулировать выводы, предложить дальнейшие направления развития.

По мнению выступающего, по результатам данного семинара можно сделать два общих замечания. Во-первых, нужно найти грань между всеми социальными науками и большей привязкой к местным инициативам, о которых собственно шла речь, потому что все охватить невозможно. И бюджет для граждан, и госпрограммы, и оценка по результату. Тут есть над чем работать всерьез с социальной точки зрения. Цели разные, целевые группы, показатели этих результатов — это большая, серьезная работа.

Второе замечание по семинару — он получился как сверка позиций, а не как разговор о проблемах. Уже по сегодняшней теме, по инициативному бюджетированию, есть несколько про и contra, между которыми баланс пока не найден. Об этом тоже надо будет думать и темы семинаров обозначать. Первое — если все так замечательно, так почему это не может реализоваться на 100 %? Две версии — либо это рано или поздно захватит всех, либо все-таки это не ко всем типам ситуаций применимо, и нужно четко понимать, когда этот инструмент лучше использовать. Понимание ситуаций, к которым применим этот инструмент, пока находится на более низком уровне, чем проработка самого инструмента.

Еще один вопрос: есть такой термин — самореализующиеся реформы. Данную реформу нужно все время поддерживать Всемирному банку, НИФИ, другим институтам? Если они уйдут, это все будет крутиться дальше? Нет уверенности, что процесс может стать саморегулируемым. Тут тоже нужно видеть ресурс самого инструмента.

Далее А. А. Блохин говорил про методики, т. к. задавался вопрос про унификацию языка. Конечно, унифицировать язык и подходы надо, но одновременно надо найти грань между унификацией и разнообразием практик. Сейчас важнее наработать многообразные практики. Пусть расцветает сто цветов, как говорят китайцы. Пусть сначала будет разнообразие практик, а потом уже среди них выбирать. И унифицировать не все подряд, а какие-то определенные вещи.

В любом процессе есть сложный переход от прецедентов и «пилотов» к системе. Сейчас инициативное бюджетирование рассматривается на уровне «пилотов», случаев, кейсов... Может быть, при масштабировании возникнут совсем другие вопросы? Система как возникнет? Это будет тысяча отдельных проектиков инициативного бюджетирования в муниципалитетах или с какого-то момента начнется взаимообогащение между ними, и никто даже знать не будет, как этот процесс идет? Пока нет понимания, как система будет выстроена. Про это тоже пока разговора не было, но про это думать надо и уж в научном институте — точно.

Такое впечатление, что сегодня наработано гораздо больше практики и понимания на муниципальном уровне, чем на уровне субъектов Федерации. Этот дисбаланс нужно устранить. Поэтому, может быть, и процесс идет медленно. Если сейчас всем губернаторам об инициативном бюджетировании рассказать, то они, скорее всего, захотят это делать. А может быть, и не захотят. Может быть, другой опыт нужно наработать, чтобы губернаторы иначе были мотивированы, чем муниципалитеты. И пока этот крен в муниципальный уровень есть, нужно поработать над вопросами — а что это дает субъекту, чтобы решать вопросы субъекта, а не суммы его муниципалитетов.

Все эти вопросы нужно обсуждать на форумах различного уровня. В принципе, можно скоординированно это обсудить сначала в федеральной Торгово-промышленной палате. Не только этот вопрос, но и рейтинг открытости, и «Бюджет для граждан», и бюджетную грамотность, и еще несколько вопросов, в т. ч. вопросы инициативного бюджетирования. Потом обсудить в региональных палатах. А потом составить большой доклад с предложениями о том, куда двигаться и чего хотеть от этого большого проекта. Можно и такую конструкцию обсуждать, но к ней тогда нужно подготовиться с материалами, предложениями, вопросами и сопровождать этот процесс.

Развивая этот инструмент, можно начать некоторое неосознанное смещение и породить диспропорцию. Например, представленные проекты больше смещены к текущим целям, нежели к стратегическим. Смещены больше к целям, которые реализуются за год и без проблем, чем к целям, которые имеют стратегический характер для региона. Это соблазнительно, это показывает результат — за год все сделали. А как делать трех-четырёхлетние проекты, которые тоже нужны для людей в муниципалитетах и в регионах? Это другая мотивация, другие инструменты. В экономике тоже существует такая проблема, в бизнесе. Еще в перестройку всплывала с завидной регулярностью тема предприятий в собственности рабочих. Да, когда работники своего предприятия решают, как организовывать свою работу, конечно, они решают проблемы дисциплины, локальной эффективности, но они «проваливаются» по стратегическим вопросам. Например, они не хотят инвестировать, они хотят получать премии — все время крен на решение текущих вопросов. И предприятие перестает развиваться. Здесь, возможно, тоже так может произойти. В одном из выступлений прозвучало, что эти проекты хороши для спасения бедных. А цели развития? Допустим, решили горящие задачи, а дальше инструмент перестанет

быть нужным? Или все же возникнут сюжеты развития муниципалитета? Где баланс между «затыканием дыр» и целями будущего развития? Тоже нет этих ответов, но ставить их и разбираться, конечно, нужно.

Далее — инструменты, которые обсуждались, очень хорошо работают именно на местном уровне, поскольку там голосование участников, которые водокачку, мостик и спортплощадку видят непосредственно. Если этот процесс будет масштабироваться, то станут выстраиваться более сложные процедуры голосования по вопросам регионального значения. Если люди начнут понимать, что регион делает что-то для них, они и поддержат, и проголосуют, и профинансируют, но это другие процедуры. Однако какое-то масштабирование процесса на региональный уровень, наверное, должно быть.

По мнению А. А. Блохина, на семинаре не прозвучало предложений по результатам этой работы. Нужно не только провести обсуждение, подготовить материал, выводы, рекомендации, но и потихоньку копить процедуры обмена лучшими практиками — библиотеку лучших практик, семинары не для обучения, а просто для распространения сведений о том, что сделали в одних регионах, что в других. В данном случае кому-то надо координировать, стимулировать эти процессы. Но в целом мероприятие, по оценке выступающего, было интересным и полезным, и он выразил надежду, что дальше работа будет проходить на таком же высоком уровне.