

Актуальные вызовы и проблемы развития инициативного бюджетирования

Владимир Владимирович Вагин, к. филос. н., руководитель
Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина
России, г. Москва

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

Наталья Арнольдовна Шаповалова, старший научный
сотрудник Центра инициативного бюджетирования НИФИ
Минфина России, г. Москва

E-mail: shapovalova@nifi.ru, ORCID 0000-0003-3990-187X

Аннотация

Статья посвящена рассмотрению актуальных проблем развития инициативного бюджетирования (ИБ) в Российской Федерации на основании эмпирических данных, накапливаемых в ходе мониторинга развития ИБ с 2015 г. Разработанная в НИФИ Минфина России методология организации мониторинга и анализа получаемых данных позволяет не только оценивать динамику развития по ключевым показателям, но также выявлять тренды и формулировать проблемы в текущем развитии ИБ. Накопленный массив информации об инициативном бюджетировании предоставляет широкие возможности конструирования аналитических переменных, рассчитываемых на основе агрегирования первичных данных. В статье намечены подходы к исследованию разных форм инициативного бюджетирования и приводятся отдельные результаты сравнительного анализа различных типов применяемых в субъектах РФ практик, предусматривающих участие граждан в бюджетных решениях. Одним из вызовов в организации мониторинга становится необходимость регулярной корректировки его процедуры, исходя из текущих изменений в законодательном регулировании и практической реализации инициативного бюджетирования. В рамках мониторинга формируется отдельное направление по изучению муниципальных практик ИБ. Авторы проводят обзор документов, легитимирующих вопросы ИБ в Российской Федерации и в субъектах РФ, в частности результатов анализа государственных программ субъектов РФ. В статье обобщается актуальная повестка и намечаются направления развития институционального сопровождения ИБ. Выводы, сформулированные авторами, включают в себя широкий спектр предложений по совершенствованию программ и практик инициативного бюджетирования в субъектах РФ и стране в целом.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, вовлечение граждан, софинансирование, местное самоуправление, муниципальный бюджет, мониторинг, программный подход

JEL: H72, H76, H79

Для цитирования: Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Актуальные вызовы и проблемы развития инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 1. С. 9–26. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-9-26.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-9-26

Challenges and Issues of Initiative Budgeting Development

Vladimir V. Vagin¹

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

¹ Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Natalia A. Shapovalova¹

E-mail: shapovalova@nifi.ru, ORCID 0000-0003-3990-187X

¹ Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

The article examines current issues in initiative budgeting (IB) development in the Russian Federation on the basis of empirical data accumulated during the monitoring of IB development since 2015. The methodology for organizing monitoring and analysis of the received data, developed at the Initiative Budgeting Center of the Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, makes it possible to assess the development dynamics by key indicators, to identify trends, and to formulate current problems in IB development in the Russian Federation. The accumulated information on initiative budgeting provides ample opportunities for constructing analytical variables calculated through aggregation of the data from the primary mass of information. The article outlines approaches to examining various forms of initiative budgeting, and provides some results of a comparative analysis of various types of practices used in the Russian Federation's regions to involve citizens in budgetary decisions. One of the challenges in the monitoring organization is the need for regular adjustments of the measurement procedure considering current changes in legislative regulations and the practices of initiative budgeting implementation. As part of the monitoring, a separate study area of municipal IB practices is beginning to take shape. The authors review documents that legitimize IB issues in the Russian Federation and in the Russian regions, in particular, presenting the results of an analysis of state programs in the Russian regions. The article summarizes the current agenda and outlines the development of institutional support for initiative budgeting. The conclusions formulated by the authors include a wide range of proposals for improving the initiative budgeting programs and practices in the Russian regions and the Russian Federation as a whole.

Keywords: initiative budgeting, participatory budgeting, citizens' involvement, co-financing, local self-government, municipal budget, monitoring, program approach

JEL: H72, H76, H79

For citation: Vagin V.V., Shapovalova N.A. Challenges and Issues of Initiative Budgeting Development. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 1, pp. 9–26 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-9-26.

ВВЕДЕНИЕ

В 2018–2019 гг. произошли важные события в сфере легитимации инициативного бюджетирования в ключевых документах Правительства Российской Федерации. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации до конца 2024 года — документ, определяющий цели, основные задачи и приоритеты политики правительства в области научно-технологического и социально-экономического развития на среднесрочную перспективу, закрепил необходимость участия граждан в решении вопросов местного значения и обучения механизмам и практикам инициативного бюджетирования (ИБ)¹. Одним из показателей оценки реализации государственной программы Министерства финансов Российской Федерации «Управление государственными финансами

¹ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации до конца 2024 года / Правительство России. URL: <http://government.ru/news/34168/>.

и регулирование финансовых рынков»² является количество субъектов РФ, утвердивших в составе нормативных правовых актов программы (мероприятия) реализации на их территории инициативного бюджетирования³.

В феврале 2020 г. в Государственную думу Российской Федерации были внесены два законопроекта, призванные определить основы ИБ в составе федерального законодательства⁴, что может повлечь за собой системные изменения в реализации ИБ на муниципальном уровне. Минфин России сохранил за собой ключевую роль в определении методологии и стратегии развития инициативного бюджетирования. Все активнее включаются в составление программ и реализацию мероприятий финансовые органы исполнительной власти субъектов РФ. Задачи этой деятельности отражены в разд. IX «Обеспечение подотчетности (подконтрольности) бюджетных расходов» Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах⁵.

Достижение поставленных в концепции задач осуществляется в рамках совместного проекта Минфина России и Всемирного банка по развитию инициативного бюджетирования в России⁶, а также научно-методического и исследовательского сопровождения развития ИБ, осуществляемого Центром инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России (ЦИБ НИФИ). Мониторинг развития ИБ в субъектах Российской Федерации (далее — мониторинг), разработанный и осуществляемый ЦИБ НИФИ [Вагин В. В., Гаврилова Н. В., 2017] по заказу Минфина России, позволяет оценивать эту работу, выявляя тренды, лидеров процесса и лучший опыт, в том числе в разрезе декларируемых планов, запущенных процессов и реализованных проектов в субъектах РФ.

Цель данного исследования — определить основные проблемы, вызовы и обозначить направления дальнейшего развития ИБ в Российской Федерации.

СИСТЕМА ОЦЕНКИ РАЗВИТИЯ ИБ

Мониторинг — важный инструмент управления процессом развития инициативного бюджетирования. Это систематическая деятельность, направленная на отслеживание хода и результатов реализации программ и практик ИБ в субъектах РФ на основании регулярного измерения значений ряда параметров (индикаторов). Эта деятельность строится на принципах, сформулированных в Концепции развития и регулирования ИБ⁷: принцип равной доступности, последовательности действий, комплексности деятельности, разнообразия практик, инициативности, гибкого мотивирования к участию, встроенности в административно-правовую систему, информационной открытости, максимального использования внутренних ресурсов консолидированного бюджета субъекта РФ [Вагин В. В., 2016].

Данный подход позволяет применить универсальную измерительную процедуру к разным формам ИБ и оценивать общую динамику развития по ключевым показателям,

² Постановление Правительства Российской Федерации от 29.03.2019 № 370 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»».

³ Показатель 1.4 подпрограммы 1 «Обеспечение долгосрочной устойчивости федерального бюджета и повышение эффективности управления общественными финансами».

⁴ Законопроекты о внесении изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/893063-7>) и в Бюджетный кодекс Российской Федерации (URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/893061-7>).

⁵ Концепция утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации 31.01.2019 № 117-р.

⁶ Федеральный проект Минфина России и Всемирного банка по развитию инициативного бюджетирования реализуется с 2016 г.

⁷ Концепция развития и регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации разработана ЦИБ НИФИ в 2016 г. Одобрена на заседании рабочей группы Минфина России по развитию проекта «Бюджет для граждан» (протокол № 1 от 27.04.2016). Концепция была взята за основу при разработке Программы развития ИБ в РФ на среднесрочный период.

выявленным через логическую модель общественных изменений, связанных с реализацией инициативных проектов [Вагин В. В. и др., 2019]. В мониторинге оценка программ и практик ИБ осуществляется на нескольких уровнях: а) показатели ресурсов, затраченных на реализацию практики ИБ, б) показатели численности реализованных проектов, в) показатели оценки деятельности по развертыванию механизмов участия граждан.

Исследуемые показатели и процедурный регламент мониторинга закрепляются Порядком Минфина России⁸. Согласно документу сбор сведений осуществляется посредством направления финансовым органам субъектов РФ запроса информации о реализации на территории субъектов РФ инициативного бюджетирования по единым формам. В рамках запроса органы власти самостоятельно определяют, какие практики и механизмы попадут в фокус мониторинга. Основное требование к заполненным формам (анкетам) — релевантность, то есть соответствие предоставленных данных исследуемому бюджетному циклу. Далее общие показатели развития ИБ за исследуемый год рассчитываются на основе данных всех релевантных анкет.

Работа с данными запроса состоит из двух этапов. На первом этапе происходит обработка официальных ответов субъектов РФ (единица анализа — анкета): первичный технический анализ, отсеивание нерелевантных анкет, ввод данных в шаблон Excel. На втором этапе производятся расчеты и аналитика данных (единица анализа — практика ИБ).

Получаемая таким образом база данных содержит базовые, аналитические и технические переменные⁹, формируемые в ходе анализа количественных¹⁰ и качественных¹¹ показателей релевантных анкет на уровне практик, субъектов РФ и страны в целом. Под базовыми переменными понимаются количественные и качественные показатели, представленные в анкетах субъектов РФ согласно заданным параметрам в рамках исследуемого периода. Аналитические переменные — показатели, генерируемые в ходе анализа и технической обработки первичного массива данных, в том числе на основе математически агрегированных данных. К аналитическим переменным относятся: общий объем софинансирования из внебюджетных источников; средний размер бюджетного финансирования на одного человека и иные усредненные значения для субъекта РФ; объем внебюджетных средств на 1 руб. ассигнований из бюджета субъекта РФ; средняя продолжительность цикла практики; доля поддержанных заявок, исчисляемая как соотношение количества зарегистрированных заявок и победивших проектов, являющаяся важнейшим маркером конкурсного характера отбора проектов в программах ИБ и др. Кроме того, к аналитическим переменным относятся типологии практик, формируемые по разным критериям, самым важным из которых является соответствие практики процедурному канону ИБ [Сентоме И. и др., 2013].

Важно понимать, что грань между ИБ и другими формами вовлечения и участия в решении вопросов местного значения пока не всегда очевидна организаторам в регионах, а зачастую и экспертам, анализирующим механизмы удаленно. В регионах самостоятельно формируют целеполагание и разрабатывают методологию ИБ, как правило, взяв за основу апробированные методики. Просветительская миссия мониторинга — приблизить

⁸ Ежегодно обновляемый Порядок взаимодействия Министерства финансов Российской Федерации и финансовых органов субъектов Российской Федерации по формированию Доклада о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях и приложения к нему публикуются на сайте Минфина России и НИФИ. URL: <https://nifi.ru/ru/ib>.

⁹ Технические переменные — данные статистики, контактная информация исполнителей, вводимые переменные для математических расчетов, комментарии исполнителей.

¹⁰ Количественные показатели — данные анкет, предоставленные в цифровом формате. Трансформируются в базу данных как базовые переменные, являются основой для формирования аналитических переменных.

¹¹ Качественные показатели — данные анкет, в текстовом формате описывающие процедуры, ход реализации и сопровождения практики, состав НПА, применяемые методики, порядки, представленные как внутри анкеты, так и в форме ссылок.

эти механизмы к инициативному бюджетированию, процедурно обогатить все применяемые решения, мотивировать к качественной организации процесса и сбору статистики. Собственно, исследуемые показатели¹² предоставляют исчерпывающую информацию о том, что должна предусматривать практика ИБ, как следует выстраивать деятельность по ее сопровождению, какие результаты должны быть достигнуты.

Результирующим документом мониторинга развития ИБ является ежегодный Доклад о лучшей практике развития ИБ в субъектах РФ и муниципальных образованиях [Минфин России, 2018, 2019]. Доклад выпускается с 2018 г. совместно Департаментом бюджетной методологии и финансовой отчетности в государственном секторе и ЦИБ НИФИ Минфина России и публикуется на официальных ресурсах Минфина России¹³. В докладе обобщаются результаты, полученные в ходе мониторинга развития ИБ за предшествующий год, характеризуются ключевые события, а также обнародуются лучшие практики ИБ.

Под лучшей практикой развития ИБ понимается уникальный, передовой, успешный опыт органов исполнительной власти субъектов РФ, администраций муниципальных образований, проектных центров в рамках деятельности по развитию ИБ. Методология отбора лучших практик только складывается. В 2018–2019 гг. лучшие практики определялись на основе экспертной оценки актуального опыта и отдельных счетных параметров, выявленных в ходе мониторинга. Выявление лучшей практики не предполагает ранжирования или рейтингования субъектов РФ. Основная задача данной процедуры — привлечь внимание к актуальному успешному опыту, предложить ориентиры для развития и улучшения собственной практики всем заинтересованным субъектам ИБ и муниципалитетам.

Ежегодно формальным образом описываются и включаются в доклад 11 лучших практик по различным номинациям. Набор номинаций и, соответственно, состав лучших практик детерминированы актуальными процессами в российском ИБ и могут трансформироваться год от года. Предметом номинации может стать опыт субъекта РФ, муниципального образования, проектного центра по следующим направлениям.

1. Меры и практики, характеризующие программный подход к развитию ИБ, такие как комплексное развитие, разные формы поддержки, мотивационные механизмы, проектное управление, организация сопровождения ИБ, включая разработанное для этих целей нормативное правовое регулирование (НПА).

2. Методология практики ИБ, которая соответствует принципам ИБ и демонстрирует измеряемые результаты и эффекты.

3. Способ деятельности, прикладной подход к реализации процедур или отдельных этапов практики. Это могут быть оригинальные или инновационные решения по организации обучения целевых аудиторий, вовлечению и информированию целевых аудиторий, разработке механизмов верификации участия, выдвижения инициатив, голосования и др.

4. Успешный процесс, реализованный в ограниченный период времени и направленный на решение конкретной задачи. Например, реализация информационной и/или рекламной кампании, тематический фокус практики, пилотный эксперимент, первичный запуск практики, исследование и др.

5. Отдельные продукты для целей ИБ, такие как тренинг, ИТ-решение, интернет-платформа, методика, брендбук, рекламный ролик, телепрограмма и др.

6. Лучшие счетные показатели по итогам мониторинга: «рекорды» по таким показателям, как «количество благополучателей реализованных проектов ИБ», «финансовое обеспечение проектов ИБ за счет средств регионального бюджета», «верифицированные участники процедур ИБ» и др.

¹² Показатели представлены в форме стандартизированного опросника. Формы (анкеты) публикуются в открытом доступе на сайте Минфина России и НИФИ.

¹³ Доклад-2017 / Минфин России. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/08/main/IB_2018.pdf; Доклад-2018 / Минфин России. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=128384.

В будущем развитие методологии выявления и состава лучших практик будет определяться реальными процессами в регионах. Актуальным направлением становится работа по улучшению качества предоставляемой в рамках мониторинга информации и аудит этих данных.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ В РАЗВИТИИ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Важнейшим индикатором динамики развития является количество реализуемых практик ИБ в субъектах РФ. Под практикой ИБ понимается совокупность процедур организации участия граждан в инициативном бюджетировании на территории субъекта РФ, одного или нескольких муниципальных образований, определенная нормативным правовым актом (решением) и методической документацией по ее реализации на определенной территории¹⁴. Мониторинг обобщает данные всех процессов, предусматривающих вовлечение и/или участие граждан в определении направлений расходования бюджетных средств. Таким образом, именно практика является ключевой единицей для анализа эмпирических данных мониторинга.

Разнообразие и ежегодное увеличение числа практик (табл. 1) позволяют типологизировать их по разным критериям и глубже анализировать массив данных. Прежде всего важно отличать практики ИБ от иных механизмов, предусматривающих участие граждан. Далее различаются практики регионального уровня и муниципальные практики. С точки зрения круга вопросов, на решение которых направлены практики, допустимо выделять специализированные практики (один тип проектов), практики узкого тематического фокуса (два-три типа проектов) и ориентированные на широкий спектр вопросов. Безусловно, в каждой из этих групп можно вычленять подгруппы для анализа. Например, в практиках ИБ можно выделить практики критериального конкурсного отбора¹⁵ и практики, в которых отбор осуществляется через механизм бюджетных комиссий¹⁶. Среди иных (или смежных) [Вагин В. В., Шаповалова Н. А., 2016] практик выделяются: грантовые конкурсы для поддержки территориального общественного самоуправления [Шугрина Е. С., Иванова К. А., 2018], программы поддержки некоммерческих организаций, самообложение, региональные программы федерального проекта Минстроя России «Формирование комфортной городской среды»¹⁷ (далее — ФП «ФКГС») и грантовые конкурсы Минсельхоза России¹⁸.

Каждая группа практик обладает своими специфическими признаками. Например, практики ИБ преимущественно ориентированы на решение вопросов в рамках полномочий органов местного самоуправления, для них характерна широкая типология проектов и вариативность в методологии реализации [Шульга И. Е. и др., 2017; Хачатрян Г. и др., 2016]. Практики, развиваемые в рамках федеральных инициатив, предусматривают софинансирование из федерального бюджета и строгий регламент процедур, они сфокусированы на двух-трех типах проектов¹⁹. Вопреки сложившемуся общественному

¹⁴ Порядок взаимодействия Министерства финансов Российской Федерации и финансовых органов субъектов РФ по формированию Доклада о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ и муниципальных образованиях / НИФИ Минфина России. URL: <https://nifi.ru/ru/ib>.

¹⁵ В основе таких практик лежит методология Программы поддержки местных инициатив Всемирного банка.

¹⁶ В основе таких практик — методология, разработанная Европейским университетом в Санкт-Петербурге.

¹⁷ Федеральный проект Минстроя России «Формирование комфортной городской среды» / Комфортная городская среда и ЖКХ. URL: <http://gorodsreda.ru/federal-projects/gorodskaya-sreda/>.

¹⁸ Конкурсы проводились в рамках федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» Минсельхоза России. Подпрограмма «Устойчивое развитие сельских территорий» / Минсельхоз России. URL: <http://mcx.ru/activity/state-support/programs/program-2013-2020/info-territory-development/>. В настоящий момент программа завершена.

¹⁹ Например, см. Рекомендации по применению механизма грантовой поддержки местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности: информ.-метод. изд. М.: ФГБНУ «Росинформарготех», 2016. 88 с.

мнению внебюджетное софинансирование не является признаком исключительно практик ИБ и встречается во всех типах практик, а самообложение граждан может сопровождаться финансовой поддержкой из бюджета субъекта РФ²⁰. Важно понимать, что выделяемые группировки довольно условны. В силу вариативности форм ИБ и целей организаторов типология проектов в программах ИБ в каждом из регионов формируется индивидуально. Кроме того, как следует из предоставленных данных, в программах ИБ также могут быть задействованы субсидии из федерального бюджета²¹, и далеко не всегда в программах ИБ предусмотрено внебюджетное софинансирование²².

В последнем цикле мониторинга на запрос Минфина России о практиках, реализованных в 2018 г., были получены ответы из 82 субъектов РФ, однако релевантными были признаны данные, поступившие из 68 субъектов РФ. Таким образом, по сравнению с предыдущим периодом увеличилось как число реализующих ИБ субъектов РФ, так и количество практик (табл. 1).

Таблица 1

**Общая характеристика данных,
полученных в рамках запроса Минфина России в 2016–2018 гг. /
General description of the data received in the Russian Ministry of Finance
survey in 2016–2018**

Годы	Субъекты РФ/ Релевантные ответы	Все практики	Практики ИБ	Иные (смежные) практики
2015	27	31	17	14
2016	34	40	18	22
2017	57	112	38	74
2018	68	193	107	86

Источник: расчеты авторов / Source: authors' calculations.

Практики этих субъектов стали базой для расчетов, оценки показателей и типологизации практик. Это не исключает, что в остальных субъектах РФ не развивают те или иные формы вовлечения граждан, а всего лишь говорит о том, что данные не были предоставлены либо заявленная информация относилась к будущему бюджетному циклу [Минфин России, 2019, с. 8].

Разделение на практики ИБ и иные, а также перечисленные выше варианты типологий не влияют на расчеты общенациональных показателей, но обеспечивают возможность анализа показателей внутри разных групп. Для этих целей рассчитываются аналитические переменные — показатели, генерируемые в ходе анализа и технической обработки первичного массива данных, в том числе на основе математически агрегированных данных.

Например, в 2018 г. был проведен сравнительный анализ практик ИБ и иных практик. Выяснилось, что объем привлекаемого внебюджетного софинансирования в этих группах существенно различается — и в абсолютных значениях (632,48 млн руб. в ИБ против 496,76 млн руб. в иных практиках), и в специально рассчитанных средних показателях. В практиках ИБ внебюджетные средства в расчете на 1 руб. бюджетных ассигнований субъектов РФ составляют 0,19 руб., в группе иных практик — 0,12 руб. Другие средние показатели также подтверждают значимые качественные различия (табл. 2).

²⁰ Например, Республика Татарстан, где осуществляется софинансирование проектов граждан в пропорции 20/80, то есть 4 руб. из бюджета на 1 руб. средств граждан, собранных в порядке самообложения.

²¹ Например, программы ИБ Ярославской области, Хабаровского края.

²² Например, проект «Твой бюджет» Санкт-Петербурга.

Соотношение средних показателей, рассчитанных для практик ИБ и иных (смежных) практик в 57 субъектах РФ в 2017 г. (расчеты произведены без учета субсидий из федерального бюджета) / The ratio of the average indicators calculated for IB and other (related) practices in 57 Russian Federation regions in 2017 (calculations were made without taking into account subsidies from the federal budget)

Аналитические переменные	ИБ	Иные
Количество практик	38	74
Цикл реализации практики (среднее количество дней)	317	132
Средняя стоимость проекта (млн руб.)	1,21	0,80
Средний размер бюджетной субсидии на один проект (млн руб.)	0,79	0,37
Средний размер внебюджетной поддержки на один проект (млн руб.)	0,15	0,04
Внебюджетное софинансирование (процент от общей стоимости проектов)	12,32	5,30

Источник: расчеты авторов / Source: authors' calculations.

Также был проведен сравнительный анализ специально выделенных узких подгрупп практик: 29 практик ИБ (практики критериального отбора с широкой типологией проектов), четыре практики ИБ с фокусом на решение вопросов жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), пять смежных практик, ориентированных на решение вопросов в сфере ЖКХ, 23 практики ФП «ФКГС»²³. В результате удалось обосновать ранее теоретически постулируемые различия в механизмах реализации ИБ (рис. 1).

Рисунок 1

Средний цикл реализации в разных группах практик в 2017 г. (количество дней) / Average implementation cycle in various groups of practices in 2017 (number of days)



Источник: расчеты авторов / Source: authors' calculations.

В рамках этого сравнительного анализа было выявлено, что для практик ИБ характерен длительный цикл реализации, что позволяет обеспечить не только лучшее качество реализации проектов, но и участие граждан на всех этапах практики (рис. 1). Возможно, именно этим объясняется тот факт, что в практиках ИБ в большем объеме аккумулируется внебюджетная поддержка (как в абсолютных величинах, так и в относительных показателях). Например, доля внебюджетной поддержки в структуре стоимости одного проекта в подгруппе практик ИБ составила 19,97 %, а в иных группах исследуемых практик не превышала 2,49 %.

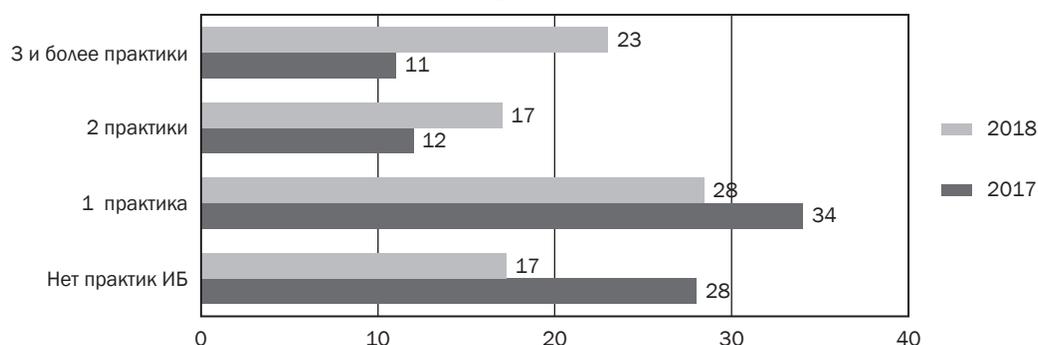
²³ Выборка: 61 практика из 112 практик. Данные мониторинга за 2017 г.

Аналитические переменные позволяют оценивать разные механизмы, предусматривающие участие граждан, в том числе анализировать процессы в регионах, сгруппированных по территориальному принципу (например, по федеральным округам), и проводить сравнительный анализ показателей среди регионов, сгруппированных по другим основаниям — уровень бюджетной обеспеченности, плотность населения, климатические зоны и пр.

Важно отметить, что по сравнению с 2017 г. в 2018 г. не только увеличилось число реализующих ИБ регионов, но и выросло количество практик, развиваемых в регионах одновременно. Такие практики могут быть ориентированными на разные задачи и группы населения. Вариативность методологий практик, применяемых в одном субъекте РФ, усложняет задачу по агрегированию показателей, необходимых для анализа динамики развития ИБ в субъектах РФ и стране в целом.

Рисунок 2

Количество применяемых в субъектах РФ практик ИБ в 2017–2018 гг. (всего 85 субъектов РФ) / The number of IB practices used in the constituent entities of the Russian Federation in 2017–2018 (total 85 subjects of the Russian Federation)



Источник: расчеты авторов / Source: authors' calculations.

Можно предположить, что количество регионов, где одновременно реализуется несколько практик ИБ и развиваются иные формы участия, будет увеличиваться. В некоторых субъектах РФ разнообразие методологий является стратегическим приоритетом²⁴, однако в большинстве случаев этот процесс развивается спонтанно. Важным фактором этого тренда становится наличие инфраструктуры сопровождения ИБ, что подтверждается появлением в 2019 г. в регионах со сложившейся инфраструктурой сразу нескольких новых практик ИБ, ориентированных на школьную аудиторию²⁵.

НОВЫЙ ЭТАП В РАЗВИТИИ ИБ: МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ

Каждый новый цикл мониторинга приносит новое знание о формах и трендах ИБ в регионах, что позволяет гибко реагировать и корректировать механизм — вводить новые параметры и совершенствовать процедуру сбора данных. В четвертом цикле мониторинга впервые удалось исследовать самостоятельные процессы ИБ на муниципальном уровне [Шаповалова Н. А., 2019]. Согласно полученным за 2018 г. данным в 24 субъектах РФ

²⁴ Например, программа развития ИБ в Республике Башкортостан.

²⁵ Первая практика «школьного ИБ» была инициирована в 2018 г. в Сахалинской области. URL: <https://pib.sakhtminfin.ru/info/tb>. В 2019 году «школьные» практики были запущены в Санкт-Петербурге, ЯНАО, Алтайском крае, Республике Коми, Ярославской области.

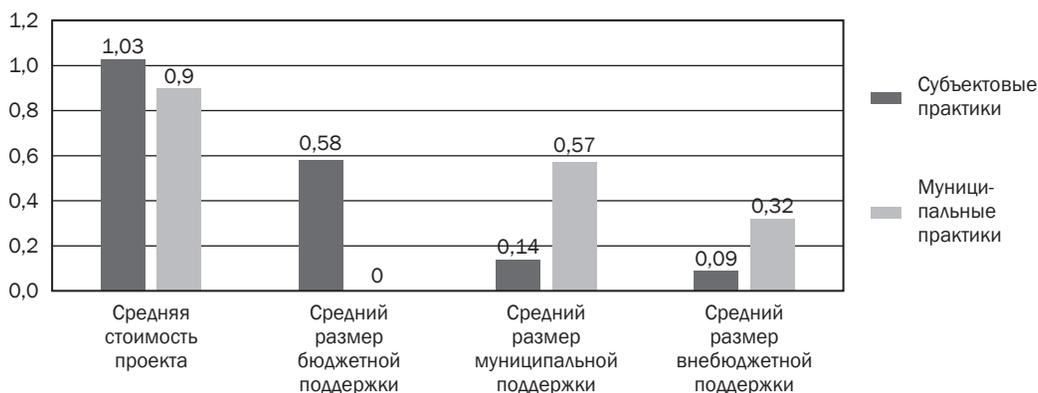
на муниципальном уровне реализовывалась 91 практика. В предыдущие циклы муниципальные практики рассматривались как часть регионального контекста и в силу незначительного их количества не выделялись как самостоятельный объект исследования.

Высокие показатели 2018 г. (91 из 193 практик) в первую очередь объясняются изменениями в методологии последнего раунда мониторинга — в запрос была включена отдельная анкета для описания муниципальных практик. Данная мера потребовала пересмотреть подход к оценке муниципальных практик Ульяновской и Оренбургской областей²⁶. Ранее, в силу используемой общей методологии и идентичного названия, самостоятельные проекты муниципалитетов в этих областях рассматривались как региональные практики, а показатели таких проектов агрегировались. Тем не менее такие муниципальные проекты не имели регионального регулирования и финансовой поддержки из вышестоящих бюджетов. Теперь каждый из самостоятельных процессов, разовых или продолжающихся из года в год, будет рассматриваться как отдельная практика муниципалитета. Таким образом, в 2018 г. в Оренбургской области муниципалитетами самостоятельно было реализовано десять практик, а в Ульяновской области — 25 практик. В общую статистику значимый вклад внесли данные восьми практик муниципалитетов ЯНАО и 14 практик ХМАО — Югра, где в 2018 г. отсутствовали региональные программы и финансовая поддержка ИБ из бюджетов субъектов РФ. Стоит упомянуть, что в четвертом раунде мониторинга впервые были заявлены как новые практики, так и практики, имеющие длительную историю²⁷. Таким образом, данная мера оказалась своевременной и позволила полнее представить разнообразный опыт ИБ в субъектах РФ.

Особенность ИБ в том числе в том, что в силу разных причин в России партисипаторные практики получили развитие преимущественно на региональном уровне, в отличие от опыта ПБ других стран [Nelson D. (ed.), 2018]. Однако при определенной поддержке со стороны субъектов РФ муниципальное измерение ИБ имеет самостоятельный потенциал, особенно в административных центрах регионов и в финансово благополучных городах субъектов РФ.

Рисунок 3

Отдельные средние показатели в муниципальных и субъектовых практиках ИБ (2018 г., млн руб.) / Average indicators of the municipal and regional IB practices (2018, million rubles)



Источник: расчеты авторов / Source: authors' calculations.

²⁶ В каждом из этих регионов муниципалитеты самостоятельно реализуют проекты, объединяемые общим названием «Народный бюджет», но на основе разных методологий.

²⁷ Например, проекты г. Магнитогорска «Я планирую бюджет» (с 2016 г.) и оригинальный механизм ИБ, развиваемый в Октябрьском районе Ростовской области (с 2012 г.).

Сравнительный анализ средних показателей региональных и муниципальных практик демонстрирует, что при относительно скромных финансовых показателях (в муниципальных практиках проекты ИБ финансируются исключительно за счет средств муниципальных бюджетов и внебюджетного софинансирования) и сопоставимой стоимости проектов внебюджетная поддержка выше, чем в региональных практиках (рис. 3).

В настоящее время муниципальные практики характеризуются значительной самостоятельностью и вариативностью применяемых методологий. В отличие от консервативности больших региональных программ ИБ в муниципалитетах активнее экспериментируют с процедурами участия. В муниципальную практику ИБ чаще привносятся онлайн-компоненты — в процедуры выдвижения идей, обсуждения проектов и голосования, появляются новые публичные формы участия²⁸, обеспечивается многоканальность участия в мероприятиях.

Первый опыт сбора и обобщения данных муниципальных практик выявил проблемы в организации мониторинга на местах. В муниципалитетах не всегда способны квалифицировать статус муниципальной практики, не понимая различий между практиками и единичными проектами, реализованными в рамках ФП «ФКГС» и/или ФЦП Минсельхоза, «народного финансирования» проектов, что объясняется отсутствием в муниципалитетах необходимых компетенций в вопросах ИБ. Выстроенная система сбора информации в регионах и экспертная поддержка могли бы помочь корректному выявлению и описанию таких практик, не говоря уже о запуске новых практик или модификации существующих.

ВКЛЮЧЕНИЕ ИБ В СОСТАВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ СУБЪЕКТОВ РФ: НОВЫЙ ВЫЗОВ В РАЗВИТИИ

В рамках федерального мониторинга с 2018 г. детально исследуется нормативное правовое регулирование развития в субъектах РФ инициативного бюджетирования. Основные типы применяемых в регионах для этих задач НПА хорошо известны [Шульга И. Е. и др., 2017; Хачатрян Г. и др., 2016] и, как правило, разрабатываются и используются всеми заинтересованными органами исполнительной власти. Однако с развитием ИБ, появлением новых практик, распространением ИБ на муниципальном уровне становится необходимым отслеживать, каким образом в субъектах регулируются данные процессы, как координируется деятельность разных органов власти, какие стратегические цели ставят перед собой организаторы.

Чаще всего ключевым документом, определяющим характер развития ИБ в субъектах РФ, становится государственная программа. Лишь в нескольких регионах²⁹ мероприятия ИБ до сих пор не включены в состав госпрограмм. В этом случае реализация мероприятий ИБ включается в состав региональных законов о бюджете. Помимо государственных программ, в отдельных регионах для регулирования развития ИБ разрабатываются приоритетные проекты³⁰, программы (концепции) развития ИБ³¹, компоненты ИБ включены в состав Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ³². Отдельные практики в субъектах РФ запускаются на основании отраслевых и иных концепций развития³³.

²⁸ Например, публичные защиты проектов инициаторами, торжественная церемония объявления победителей и др.

²⁹ Примеры такого регулирования: Тульская, Нижегородская, Владимирская, Орловская области, республики Адыгея, Татарстан, Кабардино-Балкария.

³⁰ Примеры: Новгородская, Оренбургская, Ульяновская, Ярославская области.

³¹ Примеры: Сахалинская, Московская области, Республика Башкортостан, Удмуртская Республика.

³² Примеры: Республика Башкортостан, Самарская, Воронежская области.

³³ Примеры: Концепция развития территориального общественного самоуправления в Хабаровском крае до 2020 года; Концепция развития сельскохозяйственной потребительской кооперации в Республике Башкортостан на период 2018–2020 годов».

Кроме того, в ряде субъектов РФ специальным образом оформляются механизмы взаимодействия разных органов власти по реализации практики ИБ или приоритетного проекта. Не ослабевает интерес к законодательному механизму регулирования ИБ на региональном уровне³⁴.

В начале 2019 г. мероприятия ИБ были закреплены в государственных программах 33 субъектов РФ³⁵. В трех субъектах РФ такие мероприятия были отражены сразу в нескольких госпрограммах: в двух в Кировской области и Республике Башкортостан и в восьми госпрограммах Республики Коми. В Самарской области ИБ впервые стало фокусом госпрограммы, предназначенной для целей регулирования механизмов, направленных на поддержку инициатив населения.

В результате анализа документов 2018 г. сформирована следующая типология государственных программ субъектов РФ, в которых нашли отражение мероприятия ИБ.

1. Государственные программы в сфере управления региональными (государственными) финансами (14 субъектов РФ).
2. Государственные программы развития местного самоуправления (шесть субъектов РФ).
3. Государственные программы региональной политики и управления: государственного управления (три субъекта РФ), развития территорий (два субъекта РФ), направленные на содействие развитию гражданского общества, межнациональных отношений (три субъекта РФ).
4. Отраслевые государственные программы, включающие региональные проекты «Формирование комфортной городской среды» и «Устойчивое развитие сельских территорий» (четыре субъекта РФ).
5. Государственные программы экономического развития территорий (два субъекта РФ).
6. Государственные программы инициативного бюджетирования / поддержки инициатив граждан (один субъект РФ).

Как можно видеть, госпрограммы, разработанные финансовыми органами субъектов РФ, составили в данной типологии самую многочисленную группу. Важно отметить, что деятельность Минфина России по закреплению мероприятий ИБ в государственных документах была начата с разработки Программы развития ИБ [Блохин А. А. и др., 2017], в которой были сформированы направления и план мероприятий, позднее включенные в стратегические документы. По состоянию на конец 2019 г. известны уже четыре примера разработки региональных программ развития ИБ.

Даже беглый анализ документов программного характера развития ИБ показывает существенные изъяны при составлении данных документов. Так, в частности, очень размыто представление о целеполагании инициативного бюджетирования. Чаще всего заявляемые цели развития ИБ не формулируются, а выбираются из числа сформулированных в государственных документах и далее формальным образом интегрируются в программные документы. Формальный подход отчасти подтверждается отсутствием логической связи между целями, мероприятиями, планируемыми результатами и индикаторами. Необходимость соответствовать тематическому фокусу и адаптировать к нему цели ИБ приводят к смысловым противоречиям и зачастую к редуцированию целеполагания до уровня индикаторов оценки. Обобщенно можно говорить о трех способах оценки мероприятий ИБ в госпрограммах: 1) процедурный, оценивающий качество вовлечения граждан или отдельных категорий граждан в мероприятия ИБ; 2) административный, оценивающий деятельность муниципальных образований либо территориальный охват программой ИБ

³⁴ Законодательное оформление ИБ получило в Пермском крае, Московской, Ленинградской, Кемеровской, Ростовской областях. Обсуждается принятие законопроекта в Санкт-Петербурге.

³⁵ Приложение 2 Доклада за 2018 г.

населенных пунктов; 3) результативный, оценивающий материальные результаты от вложенных ресурсов — реализованные проекты ИБ, завершенные проекты, реализованные из числа запланированных и т. д.

Для упорядочивания этой деятельности ЦИБ НИФИ в 2019 г. были разработаны методические рекомендации для органов власти по разработке программы развития инициативного бюджетирования. Например, важно различать такие элементы долгосрочного планирования, как миссия, цели, задачи, мероприятия и эффекты, которые вытекают один из другого и логически связаны. Программирование развития ИБ должно выстраиваться последовательно, от определения долгосрочной миссии к формулировке целей, конкретизирующих способы выполнения миссии и соответствующих базовым требованиям: специфичности, измеримости, конкретности, определенности во времени, достижимости. Далее для формулирования задач программы ИБ методы достижения цели необходимо конкретизировать, разложить на систему задач, совокупное успешное решение которых приведет к выполнению миссии. Каждая из задач может подразумевать запуск какой-либо конкретной практики ИБ. Также в документе сформулированы общие рекомендации в отношении проектирования процедур участия в практиках ИБ, включаемых в программу развития, планирования финансовых расходов и организации сопровождения практик ИБ.

ИЗМЕНЕНИЯ В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОМ СОПРОВОЖДЕНИИ РАЗВИТИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Среди лучших практик за 2018 г. впервые был отмечен опыт Ставропольского края в организации ежегодного семинара-совещания³⁶. За четыре года свыше 300 представителей различных регионов стали участниками ежегодной экспертной площадки. Значимость таких мероприятий для профессионального сообщества сложно переоценить. Начиная с 2016 г. в рамках проекта Минфина России и Всемирного банка по развитию инициативного бюджетирования в различных регионах проходят информационные и тематические семинары. В 2019 г. состоялось десять семинаров, пять базовых информационных семинаров в новых регионах — участниках проекта³⁷ и пять межрегиональных тематических семинаров, направленных на обмен опытом и экспертное обсуждение³⁸.

В 2019 г. впервые ИБ стало частью повестки федеральных округов, что может обеспечить координацию процессов ИБ на территории субъектов РФ в составе округов и дополнительные возможности для обмена опытом, масштабирования лучшего опыта. В Южном федеральном округе это послужило толчком для запуска в 2019 г. региональной программы ИБ в Ростовской области³⁹ и разработки региональной законодательной базы для ИБ.

Стало очевидно, что с 2016 г. как тематика, так и формат проведения семинаров постепенно эволюционируют от обучения к обмену опытом и развитию компетенций участников. В повестке межрегиональных семинаров 2019 г. появились новые темы. Интерес к правовому регулированию практик инициативного бюджетирования был вызван разработкой законопроектов и дискуссией вокруг необходимости закрепления основ ИБ в федеральном законодательстве. Опыт регионов, на протяжении длительного времени реализующих комплекс различных практик, интересен новичкам, только разрабатывающим стратегии развития ИБ. Именно такой подход может позволить выявить и измерить

³⁶ Тема семинара 2019 г. — «Вовлечение граждан в проекты инициативного бюджетирования».

³⁷ Информационные семинары прошли в Брянской, Липецкой, Курской, Орловской и Владимирской областях.

³⁸ Тематические семинары состоялись в Ростовской, Ярославской, Кировской, Нижегородской областях и в Ставропольском крае.

³⁹ Губернаторский проект поддержки местных инициатив «Сделаем вместе!». URL: http://www.vmeste161.ru/?fbclid=IwAR0bVZbOfw0342K1FpmHt17vk8e1Wfx9Mr51B500A1GVCMqawGS_JDaQXIU.

эффекты ИБ, как это следует из результатов пока немногочисленных социологических исследований [Shulga I. et al., 2019]. Задача развития механизмов ИБ на муниципальном уровне становится актуальной не только для муниципалитетов, но и для субъектов РФ. В настоящее время в отдельных регионах (ХМАО — Югра и ЯНАО) разрабатываются механизмы поддержки муниципальных практик. За 2018–2019 гг. в некоторых субъектах РФ появились интернет-платформы, предусматривающие цифровые форматы участия граждан в деятельности органов власти по реализации федеральных и региональных программ⁴⁰. В 2019 г. в Волгоградской и Нижегородской областях состоялись масштабные эксперименты по организации онлайн-голосования за инициативы граждан на основе технологии блокчейн. Организаторы ИБ в субъектах РФ и муниципалитетах вплотную подошли к необходимости расширения арсенала применяемых цифровых технологий в связи с увеличением охвата и необходимостью расширения аудиторий программ. Эти тенденции требуют исследования существующего опыта и обсуждения многих технических и сущностных вопросов применения цифровых форм участия граждан в инициативном бюджетировании, самым актуальным из которых видится развитие новых форматов участия и практик верификации на интегрированных платформах участия граждан в принятии решений о проектах ИБ.

Российский опыт ИБ постепенно интегрируется в международную повестку партисипаторного бюджетирования [Cabannes Y., 2018; Nelson D. (ed.), 2018; Nelson D. (ed.), 2019, p. 139]. В Российской Федерации ежегодно организуются мероприятия, в которых участвуют крупнейшие эксперты ПБ из Испании, Португалии, Бразилии, США, Италии, Исландии, Южной Кореи и Китая. В рамках последнего международного форума «Общественное участие в развитии мегаполисов: расширение возможностей» [Гаврилова Н. В., 2019] подчеркивалась уникальность российского опыта межсекторальной координации, в котором государство, наука, экспертное сообщество, некоммерческие организации, муниципальная власть и бизнес в равной степени содействуют вовлечению граждан в процесс бюджетных решений, а также опыта государственного регулирования на страновом и региональном уровнях, опыта софинансирования гражданами и бизнесом проектов инициативного бюджетирования.

Международный обмен знаниями и практиками способствует лучшему качеству экспертного сопровождения развития ИБ. Важность обеспечения профессионального сопровождения процесса развития инициативного бюджетирования была обоснована в Программе развития ИБ в РФ на среднесрочный период. Организаторами ИБ в субъектах РФ постепенно осознается важность сопровождения и формирования инфраструктуры в виде создания проектных центров, обучения консультантов, информационной и образовательной работы с населением, анализа реализации и изучения эффектов развиваемых в регионе решений в области ИБ.

Текущая ситуация выявляет риски, возникающие по мере масштабирования региональных программ ИБ и появления новых практик, при отсутствии качественного профессионального сопровождения. Мониторинг развития ИБ ежегодно фиксирует увеличение числа практик, рост финансирования, расширение охвата, увеличение числа участников мероприятий ИБ. На фоне этой статистики особенно заметно, что масштаб консалтингового сопровождения существенно не меняется. Профессиональное сопровождение как программ ИБ, так и ориентированных на более узкие задачи смежных практик в регионах или отсутствует, или является зоной ответственности органов власти.

Тем не менее можно говорить, что к 2019 г. сложилось профессиональное сообщество консультантов и экспертов, улучшилось качество сопровождения программ ИБ, начал

⁴⁰ Интернет-голосование для отбора проектов в 2018 г. использовали в 15 субъектах (см. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2018 год).

формироваться рынок услуг в сфере ИБ. Значительного увеличения количества проектных центров в 2018 г. не произошло — профессиональным сопровождением программ ИБ занимаются 11 региональных проектных центров⁴¹. В среднем заявленное количество штатных консультантов в самостоятельных проектных центрах варьируется от четырех до шести. На коммерческой основе услуги консалтингового сопровождения оказывают независимые проектные команды⁴². Кроме того, в различной форме было обеспечено консалтинговое сопровождение региональных и муниципальных практик в Иркутской области, Самарской области, Свердловской области, Республике Бурятия, Забайкальском крае, ХМАО — Югре.

В отсутствие проектного центра или иной формы организации сопровождения мероприятий ИБ эта деятельность становится зоной ответственности административных сотрудников РОИВ. Административно практики сопровождались в 46 субъектах РФ. Оценить количество вовлеченных специалистов не представляется возможным — диапазон таких оценок в анкетах субъектов РФ для разных практик варьируется от одного до нескольких десятков специалистов.

Назрела задача углубленного обучения ответственных за реализацию ИБ в субъектах, а также муниципальных служащих. Очевидно, что единичных информационных мероприятий, организуемых Минфином России в субъектах РФ, недостаточно. Требуется выстраивать более длительную и системную работу по обучению и развитию компетенций в вопросах ИБ. Программа такого обучения должна включать как теоретические аспекты, так и сугубо практические навыки. Важно не ограничиваться опытом применения апробированных методологий, обучая методам самостоятельного целеполагания, проектирования и оценки мероприятий ИБ. Решить эти задачи призвана программа дополнительного профессионального образования (ДПО) НИФИ Минфина России⁴³.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Методология инициативного бюджетирования широко представлена в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах. В то же время наряду с названными в концепции мероприятиями вовлечение граждан способно существенным образом повысить эффективность бюджетных расходов и в других сферах общественных финансов: в процедурах планирования и современных технологиях исполнения бюджета; в совершенствовании программного подхода при реализации государственных программ и укоренении принципов проектного управления; в системе государственных закупок и развитии межбюджетных отношений. Именно через включение методологии инициативного бюджетирования в состав государственных программ и национальных проектов Российской Федерации можно добиться существенного прироста объема финансирования и увеличения числа проектов в субъектах Российской Федерации.

Одним из важнейших направлений развития инициативного бюджетирования становятся городские практики. Вовлечение горожан в инициативное бюджетирование — тренд городского развития. В российских городах, пока еще фрагментарно, начинают складываться элементы экосистем гражданского участия, проявляющиеся в первую очередь в разнообразии форм участия граждан в управлении городами и поселениями. Зарубежный опыт позволяет говорить об особенном месте партисипаторного и инициативного бюджетирования в такой экосистеме. Об этом свидетельствует и опыт проекта

⁴¹ Алтайский край, Кировская область, Красноярский край, Новгородская область, Новосибирская область, Оренбургская область, Республика Башкортостан, Республика Коми, Санкт-Петербург, Ставропольский край, Ярославская область (данные мониторинга за 2018 г.).

⁴² Проектные команды: Всемирного банка, Европейского университета в Санкт-Петербурге, АНО «Лаборатория организации научных исследований», офис консультантов ИБ Кировской области.

⁴³ Апробация курса ДПО НИФИ Минфина России в ИБ состоялась в мае 2019 г. Планируется продолжение этой деятельности.

«Твой бюджет»⁴⁴ в Санкт-Петербурге, распространившийся с 2018 г. на всю городскую территорию.

Одной из характерных особенностей практик, отнесенных к ИБ, является более короткий средний цикл реализации проектов — 317–330 дней, (табл. 2), в то время как в рамках бюджетного процесса он превышает два календарных года. Более оперативное решение проблем городов и сельских поселений в проектах ИБ — одно из безусловных преимуществ инициативного бюджетирования. Целесообразно не увеличивать сроки реализации проектов, а искать пути оптимизации процедур участия граждан и сокращения сроков проектного цикла.

Важным направлением дальнейшего развития инициативного бюджетирования становится цифровизация процессов ИБ. Цифровые технологии позволяют обеспечить надежность в процедурах отбора гражданами проектов инициативного бюджетирования.

Требуется дальнейшего осмысления тема участия граждан как ресурса территориально-го развития. Процедуры гражданского участия становятся обязательным компонентом, условием определения приоритетности расходования бюджетных средств в рамках государственных программ и проектов. В то же время тревожит волонтеристский характер конструирования таких процедур, непонимание гражданами новых форматов участия при выделении средств из федерального бюджета на местном уровне.

Одновременно с этим есть сложности при осуществлении эффективного общественного контроля, процедуры которого «разбросаны» по разным законам и едва названы там, где им место [Шугрина Е. С., Кабанова И. Е., Иванова К. А., 2018].

Все чаще можно наблюдать формализм при осуществлении процедур гражданского участия со стороны органов государственной и муниципальной власти. Отсутствие регулирования процесса выделения средств, определение объема выделяемых средств из бюджетов различного уровня бюджетной системы Российской Федерации, требуют совершенствования методики софинансирования гражданами проектов инициативного бюджетирования.

Массив накопленных в рамках мониторинга данных за 2015–2018 гг. предоставляет широкие возможности для анализа, в первую очередь для оценки общей динамики развития ИБ по отдельным ключевым стратегическим показателям. Во вторую очередь — для кластеризации и агрегирования различных видов данных, аналитических переменных, что позволяет сравнивать между собой субъекты и практики, оценивать планируемые и фактические показатели, выявлять различия и эффекты, привносимые разными элементами методологий. Другим актуальным направлением работы с данными может стать качественный анализ процедурных особенностей практик, документов и методик.

Становится очевидной необходимость проведения управленческого аудита практических мероприятий ИБ в субъектах РФ для подтверждения статуса лучших практик. Пока в рамках этого направления ведется работа по оценке регулирующих НПА и документов с точки зрения соответствия практик принципам ИБ. Оценка позволяет выделять собственно практики ИБ из всего разнообразия применяемых механизмов, в которых предусмотрены возможности участия граждан в определении бюджетных расходов и внебюджетного софинансирования проектов.

Несмотря на официальный статус получаемой информации, качество и полнота собираемых на местах данных все еще вызывают много вопросов. Противоречивость информации, неполнота данных, нерегулярность отчетности, отсутствие в регионах статистики по ряду показателей, ошибки и неоднозначность отдельных механизмов гражданского участия требуют серьезного экспертного погружения в специфику данной практики. Решением этих проблем является организация мониторинга развития ИБ на региональном уровне, выстроенного на основе единой методологии. Проектные центры ИБ

⁴⁴ Проект «Твой бюджет». URL: <https://tvoybudget.spb.ru/>.

и финансовые органы могли бы стать организаторами этой деятельности и гарантами качества собираемой статистики, грамотного отражения показателей в анкетах и полноты информации о проектах с участием граждан в сфере бюджетных решений на территории субъекта и в муниципалитетах.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос о показателях развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации. В числе универсальных показателей развития ИБ следует назвать:

- наличие программы развития ИБ в субъекте РФ;
- доля выделяемых на ИБ средств в бюджете субъекта РФ;
- количество различных практик ИБ;
- количество участников процедур;
- наличие проектных центров и количество консультантов.

Следует подчеркнуть, что названные показатели — ориентир развития инициативного бюджетирования, а не способ оценки вклада в этот процесс субъектов Российской Федерации.

Список источников

Блохин А. А. и др. Программа развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации / Науч. рук. В. В. Вагин. М., 2017. 79 с. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32422176>.

Вагин В. В. Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 3 (31). С. 105–114.

Вагин В. В., Гаврилова Н. В. Методология оценки программ и практик инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2017. Т. 10. № 12. С. 1393–1406. URL: <https://doi.org/10.24891/fa.10.12.1393>.

Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование и смежные практики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 38. С. 2–19.

Вагин В. В., Шаповалова Н. А., Гаврилова Н. В. Мониторинг развития инициативного бюджетирования: методика и практика организации // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 2 (48). С. 51–64. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-2-51-64>.

Гаврилова Н. В. Обзор практик участия граждан в городском развитии (по материалам форума «Общественное участие в развитии мегаполисов: расширение возможностей», 18–19 апреля 2019 года, г. Санкт-Петербург) // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2019. № 3. С. 11–15. URL: <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2019-1-3-11-15>.

Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2018 год. М.: Минфин России, 2019. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=128384.

Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2017 год. М.: Минфин России, 2018. URL: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=124663&area_id=4&page_id=2104&popup=Y.

Сентоме И. и др. Партисипативный бюджет: разнообразие форм и моделей // Муниципалитет: экономика и управление. 2013. № 2 (5). С. 5–23.

Хачатрян Г. и др. Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив. М.: Алекс, 2016. 88 с.

Шаповалова Н. А. Муниципальные практики инициативного бюджетирования в Российской Федерации: текущее состояние и перспективы // Вестник университета имени С. Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление. 2019. № 4 (31). С. 24–33. URL: <https://doi.org/10.21777/2587-554X-2019-4-24-33>.

Шугрина Е. С., Иванова К. А. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС). Спецдоклад. М.: Проспект, 2018. 160 с.

Шугрина Е. С., Кабанова И. Е., Иванова К. А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад. М.: Проспект, 2018. 184 с.

Шульга И. Е., Вагин В. В., Хачатрян Г. Н. и др. Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения. М.: Алекс, 2017. 124 с.

Cabannes Y. Highlights on some Asian and Russian Participatory Budgeting Pioneers / Kota Kita Foundation, International Observatory for Participatory Democracy, UCL/DPU The Bartlett Development Planning, 2018. URL: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/publications/2018/apr/highlights-some-asian-and-russian-participatory-budgeting-pioneers>.

Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide / Ed. by Nelson D. Epopeia Records, 2018. 638 p.

Participatory Budgeting World Atlas 2019 / Ed. by Nelson D., E. Sahsil, J. Simone. Part 2. URL: https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/participatory_budgeting_world_atlas_2019_2.pdf.

Shulga I., Shilov L., Sukhova A. et al. Can Local Participatory Programs Enhance Public Confidence: Insights from the Local Initiatives Support Program in Russia / Social Protection and Jobs Discussion Paper. 2019. № 1931. World Bank, Washington, DC. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31810>.

Поступила в редакцию 21 января 2020 г.
Принята к публикации 10 февраля 2020 г.

References

Blokhin A.A. et al. (2017). Initiative Budgeting Development Program in the Russian Federation. Scientific director: V.V. Vagin, 79 p. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32422176>.

Cabannes Y. (2018). Highlights on some Asian and Russian Participatory Budgeting Pioneers. Kota Kita Foundation, International Observatory for Participatory Democracy, UCL/DPU, The Bartlett Development Planning. Available at: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/publications/2018/apr/highlights-some-asian-and-russian-participatory-budgeting-pioneers>.

Gavrilova N.V. (2019). Analysis of Practices of Citizen Engagement in Urban Planning (On materials of international public participation forum Empowering citizens, reshaping cities: public participation and urban development, 18–19 April 2019, Saint-Petersburg). *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski – State and Municipal Government. Scientists Notes*, no. 3, pp. 11–15 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2019-1-3-11-15>.

Khachatryan G. et al. (2016). Operational Manual for Participatory Budgeting Practices: Example of Local Initiatives Support Program. Moscow: Aleks Publ., 88 p. (In Russ.).

Ministry of Finance of Russia (2018). The report on best participatory budgeting practices in the regions of the Russian Federation (In Russ.). Available at: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=124663&area_id=4&page_id=2104&popup=Y.

Ministry of Finance of Russia (2019). The report on best participatory budgeting practices in the regions of the Russian Federation (In Russ.). Available at: URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=128384.

Nelson D. (ed.). (2018). Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Epopeia Records, 638 p.

Nelson D. (ed.). (2019). Participatory Budgeting World Atlas. Part 2. Available at: https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/participatory_budgeting_world_atlas_2019_2.pdf.

Sentome I. et al. (2013). Participatory Budgeting and its Diversity. *Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie – Municipality: economics and management*, no. 2 (5), pp. 5–23 (In Russ.).

Shulga I.E. et al. (2017). Participatory budgeting. The Russian Experience of Citizen Engagement in Addressing Issues of Local Importance. Moscow: Aleks Publ., 124 p. (In Russ.).

Shulga I., Shilov L., Sukhova A. et al. (2019). Can Local Participatory Programs Enhance Public Confidence: Insights from the Local Initiatives Support Program in Russia. Social Protection and Jobs Discussion Paper No. 1931. Washington, DC: World Bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31810>.

Shapovalova N.A. (2019). Municipal Practices of Initiative Budgeting in the Russian Federation: Current State and Perspective. *Vestnik universiteta imeni S.Yu. Vitte. Seriya 1: Ekonomika i upravlenie – Moscow Witte University Bulletin. Series 1: Economics and Management*, no. 4 (31), pp. 24–33 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.21777/2587-554X-2019-4-24-33>.

Shugrina E.S., Ivanova K.A. (2018). On the State of Territorial Public Self-Government in the Russian Federation (on the 30th anniversary of the first Russian TOS): Special Report. Moscow: Prospekt Publ., 160 p.

Shugrina E.S., Kabanova I.E., Ivanova K.A. (2018). On the State of Municipal Control in the Russian Federation: Special Report. Moscow: Prospekt Publ., 184 p.

Vagin V.V. (2016). Theoretical Aspects of Development Initiative Budgeting in the Russian Federation. *Finansovyj zhurnal – Financial Journal*, no. 3 (31), pp. 105–114 (In Russ.).

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

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

Vagin V.V., Shapovalova N.A., Gavrilova N.V. (2019). The Monitoring of Initiative Budgeting Development in Russian Regions: Methodology and Practice of Organization. *Finansovyj zhurnal – Financial Journal*, no. 2 (48), pp. 51–64 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-2-51-64>.

Received 21.01.2020

Accepted for publication 10.02.2020