

УДК 336.7

Ключевые слова:

partisипаторное бюджетирование,
partisипаторные процедуры,
инициативное бюджетирование,
программа поддержки местных инициатив,
народный бюджет

В. В. Вагин, к. филос. н.,

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

Инициативное бюджетирование в Российской Федерации: основные особенности и результаты

21–22 октября 2015 г. в Научно-исследовательском финансовом институте (НИФИ) состоялась I Всероссийская конференция по инициативному бюджетированию. Организаторами конференции выступили Фонд Кудрина по поддержке гражданских инициатив, Научно-исследовательский финансовый институт, Всемирный банк.

Во вступительном слове директор НИФИ **В. С. Назаров** обратил внимание участников конференции на важность феномена инициативного бюджетирования (ИБ), из которого, как из «чечевичного зерна», прорастает новая бюджетная практика. Роль partisипаторного бюджетирования для поддержки гражданских инициатив осветил в своем приветственном слове **А. Л. Кудрин**. Как вернуть связь граждан с бюджетом страны, регионов и муниципалитетов? Вопрос, на который отвечают практики инициативного бюджетирования. Определение приоритетов расходования бюджетных средств — едва ли не главная задача, которую решает partisипаторное бюджетирование. Тем самым муниципалитеты получают новый инструмент для определения важнейших проблем жителей и приоритетности их решения в условиях дефицита финансирования.

Лейтмотивом выступления заместителя министра финансов Российской Федерации **А. М. Лаврова** было рассмотрение степени влияния двух процессов — «Бюджета для граждан» и инициативного бюджетирования — на экономию бюджетных средств. Российская Федерация по праву занимает высокое одиннадцатое место в рейтинге открытости бюджетов Международного бюджетного партнерства, однако материалы «Бюджета для граждан» не всегда оказываются востребованными целевой аудиторией. Инициативное бюджетирование может стать едва ли не лучшим способом привлечь внимание к «Бюджету для граждан». Существенное увеличение числа регионов, реализующих практики инициативного бюджетирования, является главной целью подписанного Минфином России и Всемирным банком Меморандума о сотрудничестве в данной сфере.

Опыт поддержки местных инициатив — тема приветственного слова **Сильви Боссутро**, исполняющего обязанности директора Всемирного банка по России. Одной из лучших практик международной организации в России стала Программа поддержки местных инициатив (ППМИ). Восемь регионов РФ имеют опыт реализации данной программы. Компетенции, накопленные консультантами, дают все основания для ее расширения. В настоящее время

в рамках подписанного Меморандума совместно с НИФИ Минфина России начата подготовка Соглашения о реализации комплексной Программы развития и регулирования инициативного бюджетирования в регионах РФ. Высокая оценка научного вклада коллектива НИФИ прозвучала в приветственном слове заместителя председателя Комитета Совета Федерации по социальной политике **И. Н. Чернышова**, вручившего директору НИФИ В. С. Назарову почетную грамоту Совета Федерации Федерального собрания РФ.

Доклад руководителя Центра инициативного бюджетирования НИФИ **В. В. Вагина** «От инициативного бюджетирования к бюджетам народных инициатив» был посвящен особенностям первого этапа развертывания партисипаторного, т. е. основанного на непосредственном участии граждан, бюджетирования в РФ. На этапе инициативного бюджетирования проявилась совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также в последующем контроле за реализацией отобранных проектов. Среди важных особенностей этапа инициативного бюджетирования следует назвать софинансирование гражданами отобранных проектов. Применение практик инициативного бюджетирования дает существенную экономию бюджетных средств и повышение эффективности государственных и муниципальных расходов за счет общественного контроля и бережной эксплуатации созданных объектов. Заслуживают упоминания и социальные эффекты инициативного бюджетирования: вовлечение граждан в «Бюджет для граждан», решение острых, но «незаметных» для органов государственного управления проблем территорий, повышение уровня доверия населения к власти, искоренение иждивенческих настроений, формирование идеологии партнерства граждан и органов муниципальной власти, содействие формированию территориальных сообществ.

Выступающий отметил, что 2015 г. стал годом начала исследования проблем, поиска места практик ИБ в сложившейся бюджетной практике, а также годом формирования Программы развертывания ИБ в регионах РФ. Реализация данной программы возможна путем создания гибкой системы мотивирования к участию органов государственной и муниципальной власти субъектов РФ в рамках уже действующей модели Открытого бюджета через рейтинги, закрытые конкурсы и т. д. Настало время создания **координационных советов инициативного бюджетирования** на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации. Ключевыми звеньями реализации Программы станут региональные проектные центры, на которые возложена цель подготовки консультантов и работников органов власти к практическим аспектам развертывания и регулирования инициативного бюджетирования. В течение следующего 2016 г. предстоит выработать гибкую **систему оценки эффективности** региональных практик, разработать критерии оценки, инструменты оценивания, провести подготовительные мероприятия по организации рейтинга. Каждая гражданская инициатива, направленная на решение вопросов местного значения, улучшение среды обитания, должна получить **возможность бюджетного финансирования** в рамках процесса участия граждан в бюджетном процессе.

В своем выступлении «Инициативное бюджетирование: партнерство вместо иждивенчества» губернатор Кировской области **Н. Ю. Белых** сообщил, что едва ли не важнейшей целью, которую ставит перед собой руководство области, реализуя проекты независимого бюджетирования, является искоренение иждивенческих настроений граждан, муниципалитетов. В Кировской области наряду с самой масштабной в Российской Федерации региональной Программой поддержки местных инициатив, совместно с Европейским университетом в Санкт-Петербурге (ЕУСПб) при поддержке Фонда Кудрина, запущена программа «Народный бюджет», имеющая в своем основании каноническую практику партисипаторного бюджетирования. В области внедряются и свои собственные практики, которые можно отнести к инициативному бюджетированию, такие как социальные контракты в рамках программ социальной адаптации, предусматривающие выделение пособий на ведение домашнего хозяйства, или лекарственные контракты для жителей с заболеваниями сердечно-сосудистой системы, предусматривающие оплату больными 10 % стоимости лекарств, но

при этом предполагающие встречные обязательства выполнять все предписанные врачом рекомендации. Результатом данной практики стало сокращение на 25 % числа вызовов «скорой помощи» в районах, реализовавших данную программу.

И. Е. Шульга, руководитель Программы поддержки местных инициатив Всемирного банка, в своем выступлении охарактеризовал основные черты эволюции ППМИ, а также рассмотрел способы вовлечения граждан в бюджетный процесс. Закономерным итогом эволюции данной практики является выработка совместной с Министерством финансов РФ федеральной Программы развития и регулирования инициативного бюджетирования на 2016–2018 гг. Программа предполагает создание не менее 30 проектных центров, обучение основным практикам инициативного бюджетирования сотен консультантов и работников органов государственной и муниципальной власти.

Выступление ректора ЕУСПб **О. В. Хархордина** «Что такое вместе? Язык публичного общения и коммуникаций в процессе партисипаторного бюджетирования» наряду с освещением опыта реализации партисипаторного бюджетирования в российских регионах содержало сравнительную характеристику российских практик. Почувствовать себя хозяевами своего города через управление частью городского бюджета — главная цель и особенность партисипаторного бюджетирования. При этом отнюдь не обязательно участие всех горожан в данном процессе, и самой демократической процедурой остается жребий, определяющий, кто из горожан станет участником бюджетной комиссии. Академический взгляд на ход развития партисипаторного бюджетирования позволяет взглянуть на привычное по-новому.

Ряд выступлений представителей органов государственной и муниципальной власти регионов, имеющих опыт реализации практик инициативного бюджетирования, позволил участникам конференции увидеть реальный масштаб практики и получить из первых рук информацию об апробированном опыте. В числе уникальных особенностей программы Тверской области следует назвать «Школу ППМИ». Заместитель министра финансов Тверской области **И. И. Егоров** рассказал, как ежегодно, накануне очередного года запуска программы, проходят обучение руководители муниципальных образований области. В компьютерном классе, с использованием интерактивных методов представители власти обучаются правилам реализации ППМИ и тому, как оказывать помощь инициативным группам, желающим реализовать свои проекты. С 2016 г. представители инициативных групп и все желающие смогут отслеживать судьбу своей заявки, ход работ на объектах, прошедших конкурсный отбор. Министр внутренней политики и развития местного самоуправления в Тульской области **А. В. Агеев** в своем выступлении охарактеризовал основные этапы эволюции региональной программы «Народный бюджет». Одна из самых масштабных областных программ, «Народный бюджет» с каждым годом совершенствуется и набирает обороты. Среди новшеств 2016 г. следует отметить значительное увеличение предельной стоимости проектов: 5 млн руб. для проектов, связанных с ремонтом многоквартирных домов, 10 млн руб. для всех остальных. Из бюджета Тульской области на реализацию «Народного бюджета»-2016 выделено более 1 млрд руб.

Заместитель мэра Череповца **Е. О. Авдеева** в своем выступлении подчеркнула, что одним из важнейших результатов сотрудничества с Европейским университетом по развертыванию партисипаторного бюджетирования в их городе является стабильный уровень доверия жителей местной власти — согласно опросам, рейтинг доверия не опускается ниже 60 %.

А. И. Палагута, глава Арзгирского муниципального района, был в числе первых глав местного самоуправления Ставропольского края, поддержавших и включившихся в Программу поддержки местных инициатив. Стартовавшая в 2007 г. в Ставрополье ППМИ продолжается до сих пор и является важным подспорьем при решении вопросов местного значения.

Форум проектов инициативного бюджетирования позволил всем участникам конференции высказаться, поделиться собственными разработками и задать вопросы не только докладчикам, но и консультантам, активистам, модераторам различных проектов инициативного бюджетирования. Во второй день работы конференции состоялись мастер-классы консультантов ППМИ Всемирного банка и центра Res Publica Европейского университета, развивающего проект партисипаторного бюджетирования.