

УДК 336.7

**Ключевые слова:**

партиципаторное бюджетирование, инициативное бюджетирование, принципы, инструменты, эффекты инициативного бюджетирования

**В. В. Вагин**, к. филос. н.,

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

# Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России

*Вовлеченность граждан в бюджетный процесс — общемировой тренд, проявляющийся в открытости бюджетной информации, ее прозрачности и понятности, увеличении числа публичных слушаний с обсуждением содержания бюджетов различных уровней. Все большее распространение в мире начинает получать непосредственное участие граждан в бюджетном процессе — партиципаторное бюджетирование.*

**В** Российской Федерации в 2007 г. начались пилотные проекты Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка<sup>1</sup> и партии «Единая Россия» в отдельных субъектах РФ по решению проблем местного значения на основании принятых гражданами решений в отношении расходования части бюджетных средств<sup>2</sup>.

Существуют по меньшей мере пять критериев, выделяемых в зарубежных исследованиях и выступающих неотъемлемыми чертами проектов партиципаторного бюджетирования: акцент на обсуждение бюджетных вопросов, обязательность участия представителей власти, серийный, повторяющийся на протяжении ряда лет процесс реализации, публичное обсуждение с участием граждан, организация публичной отчетности<sup>3</sup>.

Инициативным бюджетированием (ИБ) может быть назван первый этап развития партиципаторного бюджетирования в Российской Федерации в силу значительного числа его особенностей. К ним можно отнести: разнообразие практик, распределение бюджетных средств исключительно на основе инициатив граждан, встроенность в бюджетный процесс на региональном и местном уровнях, участие граждан в реализации проектов, привлечение софинансирования со стороны граждан и бизнеса. Таким образом, инициативное бюджетирование — это совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном

<sup>1</sup> Шульга И., Сухова А., Хачатрян Г. Программа поддержки местных инициатив в России: итоги реализации и факторы успеха. М., 2015.

<sup>2</sup> Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 95.

<sup>3</sup> Амегретти Д., Реке А., Сентоме И., Херцберг К. Партиципативный бюджет: разнообразие форм и моделей // Муниципалитет: экономика и управление. 2013. № 2.

участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также при последующем контроле за реализацией отобранных проектов.

Большинство инициатив граждан, выдвигающихся в ходе реализации практик ИБ, направлено на решение вопросов местного значения. Таким образом, далеко не все гражданские инициативы неполитического характера нашли свою реализацию в существующих практиках.

Практики ИБ основаны на нормах «демократии участия» и предполагают непосредственное участие граждан в процессе принятия решений о расходовании бюджетных средств. Несмотря на то что конечные решения вырабатываются совместно с представителями властей, учет мнения граждан на всех этапах обсуждения и принятия решений обязателен. «Демократия участия» видоизменяет бюджетный процесс, делая упор на изначальных процедурах согласования решений с участием максимально широкого круга граждан. Основные этапы бюджетного процесса традиционной демократической процедуры остаются без изменений, тем не менее широкое вовлечение граждан повышает качество обсуждаемых решений<sup>4</sup>.

Один из безусловных эффектов инициативного бюджетирования в нашей стране — формирование новых, современных компетенций у организаторов и активистов из числа граждан, участвующих в проектах ИБ. В числе этих компетенций следует особо выделить умение работников органов власти организовать и развернуть процедуры подлинного участия граждан в реализации выдвинутых проектов и софинансирования инициатив населением.

Участие населения в инициировании, реализации и контроле обеспечивает выдвижение приоритетных для финансирования проектов, прозрачность бюджетных решений, экономию бюджетных средств, пристальный контроль за подрядчиками, бережную эксплуатацию созданных объектов, рост налоговых поступлений и т. д. Механизм софинансирования позволяет привлечь дополнительно существенный объем средств от населения, бизнеса и муниципалитетов к субсидиям, выделяемым из региональных бюджетов. Но самое главное, он возвращает сопричастность граждан к судьбам своих городов, поселений, способствует искоренению иждивенческих настроений и стремления жить на всем готовом, формирует ответственного гражданина своей страны.

Уже сегодня школу проектов инициативного бюджетирования в России прошли сотни тысяч граждан, выгодополучателями от реализации проектов стали от трех до пяти миллионов человек. По данным социологических исследований в регионах проведения проектов инициативного бюджетирования, отчетливо видна динамика увеличения численности людей, удовлетворенных качеством поселенческой инфраструктуры. Но едва ли не самое главное — граждане меняют свое отношение к власти, растет уровень доверия к тем руководителям, которые лично участвуют и поддерживают развитие инициативного бюджетирования в своих муниципальных образованиях и регионах.

Актуальность формирования теоретических основ развития и регулирования ИБ вызвана высоким потенциалом повышения эффективности общественных финансов в ходе реализации данных практик и рядом социальных эффектов, сопровождающих ИБ, в первую очередь установлением отношений конструктивного сотрудничества между представителями власти и гражданами. Все названные выше причины обуславливают необходимость гораздо более активного развития существующих практик ИБ и появление новых, основанных на участии граждан в бюджетных инициативах.

Масштабное развитие практик ИБ наталкивается на целый ряд проблем: недостаток информации и знаний об ИБ у представителей органов государственной власти,

---

<sup>4</sup> *Participatory Budgeting. Public Sector Governance and Accountability series / Shah A. (ed.) The World Bank, 2007.*

отсутствие навыков организации процедур участия граждан в обсуждениях; неразвитость институциональной инфраструктуры развертывания практики ИБ в регионах РФ и т. д. Теоретический фундамент изучения ИБ позволит перейти к разработке программ развития и регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации и субъектах РФ.

## **ОСНОВНЫЕ ТRENДЫ РАЗВИТИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ**

Анализ российского и зарубежного опыта позволил выявить ряд актуальных трендов участия граждан в бюджетировании<sup>5</sup>.

Первый тренд характеризуется существенным проникновением интернет- и цифровых технологий в процесс принятия решений гражданами.

В Тульской области в 2015 г. была запущена единая информационная система подачи и оценки заявок для участия в проектах «Народный бюджет»<sup>6</sup>. На данном ресурсе отображается информация о каждом проекте инициативного бюджетирования в области: полный пакет документов, включая протокол собрания жителей, заявка, сведения о руководителе инициативной группы, казначее, об ответственном за реализацию проекта в муниципалитете, о размерах софинансирования из всех источников и т. д.

К сожалению, широкое распространение голосования в интернете в пользу тех или иных проектов наталкивается на проблему верификации участников голосований. Процент фальсификаций при использовании интернета как канала коммуникации слишком высок.

Второй тренд участия граждан в бюджетировании включает в себя вовлечение в практики партисипаторного бюджетирования разных социальных групп. Так, в Нью-Йорке действует специальная программа, рассчитанная на мигрантов — не граждан США. В Бостоне молодежный совет организует практику обсуждения и выбора молодыми гражданами проектов, направленных на решение их проблем. В Индии и Китае широкую известность получили проекты вовлечения женщин в решение местных вопросов.

Данный тренд актуален и в России, где в отдельных регионах участники инициативного бюджетирования — преимущественно женщины или мужчины. Ряд российских регионов рассматривает возможность участия молодежи в инициативном бюджетировании, что дает прекрасную возможность их обучения бюджетной грамотности на практике.

Третий тренд определяется широким вовлечением некоммерческих организаций в проекты с участием граждан. Организаторами программ партисипаторного бюджетирования в целом ряде стран являются НКО. Именно они взяли на себя непростой труд посредничества между органами власти и населением. Большинство из этих НКО по сути выполняет функции проектных центров в области практической реализации партисипаторного бюджетирования.

Четвертый тренд можно назвать интеграцией партисипаторного бюджетирования в политику бюджетной открытости. В большинстве стран мира проекты «Открытого бюджета» и «Открытого правительства» по-прежнему никак не связаны с партисипаторным бюджетированием. Однако руководство США, приступив в 2016 г. к реализации четвертого Плана действий открытости правительства, включило в него проекты, направленные на участие граждан в бюджетном процессе.

Пятый тренд проявился в распространении инновационных практик на базе классического партисипаторного бюджетирования. Эти практики учитывают территориальные

---

<sup>5</sup> Гаврилова Н. В. Зарубежные тренды в сфере партисипаторного бюджетирования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2. С. 118–125.

<sup>6</sup> Правила участия в проекте «Народный бюджет-2016» / Открытый регион ([https://or71.ru/primi\\_uchastie/narodniy\\_budjet/](https://or71.ru/primi_uchastie/narodniy_budjet/)).

и социально-экономические особенности мест реализации проектов и оказывают все большее влияние на проекты софинансирования гражданами развития общественной инфраструктуры.

### **ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ РАЗВИТИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ**

Принципы развития и регулирования ИБ не тождественны ключевым принципам инициативного бюджетирования — принципам гражданского участия, открытости процедур, прозрачности и полноты бюджетной информации, сотрудничества участников и т. д., хотя, безусловно, между ними есть существенная связь. Основные принципы развития и регулирования ИБ:

1. Принцип равных прав на участие — каждый субъект РФ, муниципальное образование в составе субъектов имеют равные права на участие в основных мероприятиях развития ИБ в России.
2. Принцип последовательности действий — развитие и регулирование инициативного бюджетирования представляет собой не одномоментное действие, а развернутый во времени, в соответствии с внутренней логикой, процесс.
3. Принцип комплексности деятельности — учет разнонаправленности действий субъектов развития ИБ, особенностей применения универсальных инструментов и апробированных механизмов участия граждан в практиках ИБ.
4. Принцип разнообразия практик означает, что любая практика инициативного бюджетирования, основанная на механизме подлинного участия граждан в бюджетном процессе, вносит свой вклад в копилку общего опыта ИБ.
5. Принцип инициативности — участие субъектов РФ и муниципальных образований в мероприятиях развития ИБ носит инициативный, заявительный характер.
6. Принцип гибкого мотивирования к участию — вовлечение субъектов в процесс инициативного бюджетирования носит характер побуждения к участию через систему гибких стимулов: рейтинги, конкурсы и т. д.
7. Принцип соучастия — развитие инициативного бюджетирования опирается на сотрудничество государственных и муниципальных органов власти, проектных центров и инициативных групп граждан.
8. Принцип встроенности в систему государственного регулирования означает, что базовые основания процесса регулирования ИБ должны проистекать из основных правовых документов, регламентирующих сферу общественных финансов и местного самоуправления в РФ.
9. Принцип самоорганизации участников — основой регулирования процесса развития инициативного бюджетирования выступают преимущественно коллегиальные совместные решения.
10. Принцип информационной открытости означает, что представители органов власти, консультанты, эксперты, активисты и участники проектов получают свободный доступ к интересующей их информации об основных документах, определяющих развитие и регулирование ИБ, о бюджете, процедурах и т. д.

### **ЭФФЕКТЫ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ**

Безусловно, проекты инициативного бюджетирования направлены на решение острых проблем, волнующих граждан. Это в основном инфраструктурные проблемы: водоснабжение, дороги и тротуары, ремонт домов культуры, строительство детских площадок, освещение улиц и др. Подавляющее большинство проектов ИБ, реализованных в Российской Федерации, направлено на решение вопросов местного значения. Однако в ходе

реализации проектов выявилась еще одна особенность, проявившаяся в наборе дополнительных эффектов. Эти эффекты не были изначальной целью проектов, но их потенциал заставляет обратить на них более пристальное внимание. Можно говорить о трех группах эффектов — социальных, управленческих и экономических.

В числе важнейших экономических эффектов, выявленных в ходе реализации проектов инициативного бюджетирования, следует назвать уменьшение контрактной цены реализуемых проектов. Очень часто проекты, направленные на решение значимых проблем, уже имеют проектно-сметную документацию, составленную муниципальными властями. Граждане вступают в обсуждение проектов и находят способы существенно уменьшить цену проектов для того, чтобы они уложились в нормативы региональных программ. В рамках ИБ граждане перестают относиться к таким процедурам формально, поскольку осознают, что эти средства будут направлены на решение вполне конкретной, известной гражданам проблемы.

После одобрения конкурсной комиссией собственных проектов граждане гораздо активнее участвуют в их реализации и контроле за ходом работ. Нередки случаи, когда граждане выступают самыми строгими контролерами сделанного — с линейкой промеряют ширину и толщину дорожного покрытия, считают каждую тонну завезенного асфальта и бетона. Представители органов власти в лице активистов проектов ИБ получают добросовестных помощников на общественных началах.

Обращает на себя внимание деятельность подрядчиков, выигравших на конкурсах муниципальные контракты на реализацию проектов ИБ. Многие из них, столкнувшись со столь пристальным общественным контролем, вынуждены многократно переделывать работу. Большинство из подрядчиков выполняют ее с минимальной доходностью. Имеет смысл рассматривать данное явление с позиций социального предпринимательства. В силу соседских взаимоотношений предприниматели, реализующие данные проекты, не рассматривают их в качестве источника существенного дохода.

Вовлечение граждан в реализацию проектов меняет иждивенческое отношение к проекту как «подарку», сделанному за государственный или муниципальный счет, на более ответственный подход. Мало кто из участников проекта инициативного бюджетирования пройдет мимо вандалов, которые разрушают сделанное совместными усилиями граждан. Увеличение срока службы, бережная эксплуатация — отличительные особенности проектов ИБ.

Однако едва ли не важнейший из экономических эффектов связан с софинансированием гражданами проектов инициативного бюджетирования. Безвозмездный денежный вклад, или самообложение, граждан — практика достаточно широко известная. Она получила свое отражение в ст. 56 Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ряд субъектов Федерации издали собственные законы о самообложении граждан. Однако софинансирование гражданами в рамках инициативного бюджетирования, в основе которого также лежат разовые платежи в форме безвозмездного вклада граждан, дает дополнительный эффект. При софинансировании граждане участвуют в реализации проектов, могут проследить, на что потрачены их деньги. Любой гражданин, внесший свой безвозмездный вклад, имеет гораздо большее право на участие в реализации проекта.

Любопытную особенность выявили немецкие ученые, изучавшие опыт партисипаторного бюджетирования в латиноамериканских странах. В городах, где реализуются проекты партисипаторного бюджетирования, возрастает налоговая дисциплина, особенно в части местных бюджетобразующих налогов<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Cabannes Y. *Contribution of Participatory Budgeting to Provision and Management of Basic Services* / IIED working paper, 2014.

Заслуживает упоминания еще один экономический эффект инициативного бюджетирования. Как правило, граждан волнуют очень разные проблемы, острота которых различается в различных населенных пунктах, и их сложно бюджетировать, т. е. собрать в одну программу. При небольшой стоимости решение проблемы, волнующей граждан, сопряжено с большим количеством управленческих задач. Зачастую бывает непонятно, за счет какой статьи бюджета можно профинансировать единичный объект. Именно на решение подобных проблем направлено инициативное бюджетирование на местном уровне.

Инновационные практики инициативного бюджетирования выходят за рамки решенных вопросов местного значения. Зарубежный опыт демонстрирует нам участие граждан в разработке стратегий развития городов (Плоцк, Польша), относительно крупных объектов сельской инфраструктуры (Ченьду, Китай) и т. д. На повестку дня выходят проекты вовлечения граждан в развитие объектов общественной инфраструктуры и софинансирования подобных проектов.

Кроме того, становятся заметными эффекты роста качества управления у руководителей и сотрудников органов власти, принимающих участие в обсуждениях инициированных гражданами проектов. У них формируется новая компетенция по взаимодействию с гражданами и организациями общественного самоуправления. Совместная работа на собраниях граждан, в бюджетных комиссиях рождает взаимопонимание, позволяет гражданам увидеть непростой процесс управленческого решения изнутри, заметить «подводные камни» очевидных решений. Но и работники органов власти начинают более компетентно и профессионально относиться к работе с гражданами. Данные навыки позволяют существенно увеличить результативность их управленческих решений. Кроме того, в ходе реализации проектов ИБ у руководителей и сотрудников органов местного самоуправления формируются навыки проектной организации труда. Причем формирование этого навыка происходит не в ходе обучения теории, а на практике.

Важными производными инициативного бюджетирования выступают социальные эффекты. Доверие граждан к власти быстро теряется, но чрезвычайно долго завоевывается. Регулярное участие жителей в совместных с представителями власти мероприятиях в ходе реализации проектов — прекрасная возможность для них составить собственное мнение о деятельности власти. Именно здесь доверие упрочивается или разрушается окончательно. В случае успешной реализации проектов ИБ формируется гораздо более лояльное отношение к деятельности местной власти. Более того, постепенно повышается уровень доверия к власти в целом.

Еще один социальный эффект инициативного бюджетирования — выработка нового «языка публичного общения» населения и власти. Общение, опирающееся на «новый язык», позволяет прийти к взаимопониманию. И в нем нет мелочей, даже место для такого общения важно. А эффективный общественный контроль, прозрачность и понятность бюджетных решений создают условия для реализации «честных» проектов без коррупции и волонтаризма.

Однако едва ли не важнейший социальный эффект ИБ — формирование соседских сообществ. Именно эти сообщества, практически исчезнувшие в российских городах и сельских поселениях, способны взять на себя ответственность за среду обитания, восстановить утраченный социальный контроль над территориями проживания.

## **ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА КОМПЛЕКСА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО РАЗВИТИЮ И РЕГУЛИРОВАНИЮ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ**

Комплекс деятельности по развитию и регулированию инициативного бюджетирования в регионах РФ охватывает взаимодействие следующих элементов: Министерство финансов РФ, отраслевые министерства, органы власти субъектов Федерации, муниципальные

образования, федеральный координационный центр, региональные проектные центры, инициативные группы граждан и организации общественного самоуправления.

Каждый из элементов комплекса оказывает разнонаправленное воздействие на другие элементы. При этом сами взаимодействия происходят одновременно, а цели участников не всегда совпадают. Именно поэтому так велико значение общих принципов развития и регулирования ИБ, которые позволяют реализовать идеологическое единство при реализации ИБ в России.

В то же время возрастает необходимость координирующих действий и появления организации, способной эту координирующую роль исполнять. В настоящее время де-факто роль такой организации играет Федеральный координационный центр (ФКЦ), созданный по инициативе Минфина России, ППМИ Всемирного банка, Комитета гражданских инициатив, Европейского университета в Санкт-Петербурге на базе Центра инициативного бюджетирования НИФИ. Это едва ли не все проектные центры инициативного бюджетирования, существующие сегодня в России.

В настоящее время во многих субъектах РФ идет активное создание региональных проектных центров. Именно они призваны взять на себя роль координаторов развития и разработчиков программ инициативного бюджетирования в регионах. Это ключевое звено накопления компетенций в сфере реализации инициативного бюджетирования.

Одна из особенностей ИБ в России — особая роль Министерства финансов РФ в его развитии и регулировании. Министерство не только включило инициативное бюджетирование в число лучших региональных практик «Бюджета для граждан», но и выступило заказчиком концепции и программы развития и регулирования инициативного бюджетирования в субъектах РФ. При этом следует помнить, что практики инициативного бюджетирования по-прежнему не интегрированы в «открытость бюджета». Несмотря на разделенность этих практик, между ними существует сильнейшее взаимовлияние. «Бюджет для граждан» заинтересован в широком вовлечении граждан в бюджетный процесс. Инициативное бюджетирование придерживается принципа «гибкого мотивирования» к участию, сложившегося при развитии «Бюджета для граждан» в субъектах РФ.

Каждый из субъектов РФ характеризуется уникальным набором факторов, возможностей и ограничений развития инициативного бюджетирования. В настоящее время до 30 субъектов РФ готовы к интенсификации процесса ИБ на своей территории. Лидеры инноваций в этой сфере — Кировская, Тверская, Тульская области — существенно расширили сферы применения практик ИБ, активно привлекая городское население. Таким образом, органы власти субъектов Федерации определяют параметры проектов ИБ, устанавливая размер субсидий, поддерживая создание проектных центров и мотивируя муниципальные образования к более активному участию в региональных программах.

На муниципальном уровне происходит реализация ключевой части ИБ — процедур участия граждан в бюджетировании (информирование граждан, инициирование проектов, обсуждение проектов, принятие решения, контроль за реализацией). Несмотря на похожесть набора процедур, в каждой практике есть собственные отличия в части дизайна программ. Обучение руководителей и сотрудников органов местной власти работе с населением это важнейшая задача организаторов инициативного бюджетирования — консультантов проектных центров.

Одновременно с этим консультанты помогают организовать взаимодействие граждан и представителей власти на общих собраниях и комиссиях, выступая модераторами такого общения. Публичный язык общения населения и власти пока несовершенен, что препятствует выработке совместных решений.

До конца не решенными остаются задачи по разработке эффективных процедур и механизмов участия граждан в крупных городах. Существенное подспорье для эффективных городских практик — территориальное общественное самоуправление. Одновременно

с этим требует своего внимательного изучения использование электронных площадок для обсуждения проектов ПБ и голосования.

### **ИНСТРУМЕНТЫ РАЗВИТИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ИБ**

Важнейшие инструменты развития и регулирования инициативного бюджетирования — библиотека лучших практик, база проектов, портал проектов инициативного бюджетирования. Все эти решения реализуются на основе интернета и позволяют каждому участнику процесса инициативного бюджетирования получить необходимую ему информацию. Информация об успешных проектах, размещенная на портале, — это еще и важный инструмент мотивации участников.

Одновременно систематизированный опыт, база проектов дают большие возможности для исследований развития ИБ и, в свою очередь, являются местом хранения полученных результатов.

Важный инструмент развития и регулирования ИБ — система гибкого мотивирования к участию через конкурсы и рейтинги. Так, одна из номинаций уже существующего конкурса региональных практик «Бюджета для граждан» посвящена лучшим проектам инициативного бюджетирования. Таким образом инициативные группы граждан имеют возможность получить оценку своего проекта. Рейтинг лучших программ и реализованных практик ИБ призван привлечь внимание субъектов Федерации к этой теме, мотивировать их к активному участию в реализации практик ИБ.

Еще одним инструментом управленческого воздействия на все элементы комплекса выступают программы развития и регулирования ИБ, призванные связать воедино разнородные действия участников процесса.

Нельзя недооценивать важность публичного экспертного обсуждения и обмена опытом как инструмента развития и регулирования ИБ. Уже сложилась достаточно разветвленная сеть семинаров, совещаний и конференций для обсуждения данной темы. Не следует забывать и о важности информационной кампании, рассчитанной на широкую аудиторию потенциальных участников проектов ИБ.

Возрастает значение такого инструмента, как юридическая поддержка разработки нормативно-правовой основы проектов и сопровождение практик реализации ИБ в субъектах РФ. Обучение консультантов региональных проектных центров существующим практикам, пониманию смысла механизмов и процедур с ориентацией на их совершенствование — еще один инструмент развития ИБ, от которого зависит успех масштабной общероссийской программы.

### **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ РФ**

Развитие инициативного бюджетирования в России необходимо рассматривать по меньшей мере в двух плоскостях — содержательной и институциональной. Систематизация и типологизация практик, осуществляемые на протяжении двух последних лет, близятся к завершению. Сформирован свод параметров описания региональных программ и практики реализации проектов ИБ. В текущем году впервые будет осуществлен мониторинг практической реализации ИБ на основании предложенных параметров. Выявлены основные тренды развития инициативного бюджетирования за рубежом и в Российской Федерации. Анализ российской и зарубежной практик позволяет сделать ряд выводов о расширении сфер применения механизма участия граждан в бюджетировании.

Во-первых, участие граждан в принятии решений распространяется не только на государственный и местные бюджеты, но и на негосударственные фонды стратегического развития, проекты совершенствования общественной инфраструктуры и т. д.

Во-вторых, практики инициативного бюджетирования перемещаются в города, что меняет дизайн существующих программ и приводит к интеграции ИТ-технологий в проекты.

В-третьих, увеличивается заинтересованность урбанистов и девелоперов в механизме участия граждан в программах городского развития. Можно говорить о начале этапа значительного расширения круга участников и разработки новых практик, что не может быть осуществлено без кардинальных изменений в институциональной инфраструктуре ИБ.

На решение этих вопросов направлено Соглашение между Министерством финансов РФ и Всемирным банком с целью формирования условий для развития и широкого распространения практики инициативного бюджетирования и поддержки местных инициатив в российских регионах. В основе Соглашения лежит идея тиражирования лучших российских и международных практик в области ИБ, включая опыт российской Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка. Представители субъектов РФ, выразившие свое согласие на участие в мероприятиях в рамках Соглашения, получают методическую, обучающую и консультационную помощь. Соответствующая поддержка будет осуществляться в процессе практической реализации проектов ИБ в регионах и сопровождаться передачей Всемирным банком современных технологий вовлечения граждан в бюджетные решения Федеральному координационному центру (ФКЦ) и создаваемым проектным центрам (ПЦ).

Предполагается, что в рамках Соглашения непосредственная практическая поддержка будет оказана 30 региональным ПЦ (20 ПЦ на первом этапе и еще 10 — на втором). Более 600 региональных и муниципальных представителей субъектов РФ получают практические навыки в области ИБ/ППМИ, что позволит им реализовывать региональные проекты самостоятельно. Наряду с региональными проектными центрами следует ожидать появления федеральных проектных групп, бюро, центров по развитию отдельных, в т. ч. новых практик ИБ.

В ходе реализации Соглашения предстоит создать проект программы развития и регулирования ИБ в Российской Федерации. Бесспорно, проект программы станет действенным инструментом координации усилий всех участников развития и регулирования ИБ.

В числе важнейших направлений развития ИБ следует выделить его интеграцию с практиками «открытого бюджета»: «Бюджетом для граждан», единым порталом бюджетной системы, бюджетной грамотностью, конкурсами открытости бюджета и т. д.<sup>8</sup> Необходимо отражение лучших практик ИБ в составе документов, подготавливаемых Минфином России: в «Бюджете для граждан», докладах о лучших практиках в области федерального, региональных и местных бюджетов для граждан<sup>9</sup>, докладах об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации<sup>10</sup>.

Требует своего осмысления место инициативного бюджетирования в ключевых документах, регулирующих сферу общественных финансов в стране: в Бюджетном кодексе РФ, в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, в Основных направлениях

---

<sup>8</sup> Беленчук А. А., Лавров А. М. Формирование национальной системы оценки качества управления общественными финансами // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2. С. 7–25.

<sup>9</sup> Доклад о лучших практиках в области федерального, региональных и местных бюджетов для граждан ([http://minfin.ru/ru/document/?id\\_4=23645&area\\_id=4&page\\_id=2104&popup=Y](http://minfin.ru/ru/document/?id_4=23645&area_id=4&page_id=2104&popup=Y)).

Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2015 год ([http://minfin.ru/ru/document/?id\\_4=93505&area\\_id=4&page\\_id=2104&popup=Y](http://minfin.ru/ru/document/?id_4=93505&area_id=4&page_id=2104&popup=Y)).

<sup>10</sup> См. Доклад об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации. Расширенная коллегия Министерства финансов Российской Федерации. М., 2016 ([http://minfin.ru/ru/document/?id\\_4=113905&area\\_id=4&page\\_id=2104&popup=Y](http://minfin.ru/ru/document/?id_4=113905&area_id=4&page_id=2104&popup=Y)).

бюджетной политики. Отдельного упоминания заслуживает работа с отраслевыми министерствами по включению механизмов участия граждан в состав государственных программ в части развития поселенческой и городской инфраструктуры, жилья.

Сами практики инициативного бюджетирования должны стать темой слушаний в обеих палатах Федерального собрания РФ. Кроме того, значительную роль должно сыграть развитие международных контактов с экспертами и консультантами, правительственными агентствами, международными партнерствами по линии Всемирного банка, стран БРИКС, ПРО ООН с целью изучения и использования опыта разных стран, а также обсуждения российского опыта развития инициативного бюджетирования.

### Библиография

1. Аллегретти Д., Реке А., Сентоме И., Херцберг К. Партициптивный бюджет: разнообразие форм и моделей // Муниципалитет: экономика и управление. 2013. № 2.
2. Беленчук А. А., Лавров А. М. Формирование национальной системы оценки качества управления общественными финансами // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2.
3. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4.
4. Гаврилова Н. В. Зарубежные тренды в сфере партиципаторного бюджетирования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2.
5. Шульга И., Сухова А., Хачатрян Г. Программа поддержки местных инициатив в России: итоги реализации и факторы успеха. М., 2015.
6. Доклад об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации. Расширенная коллегия Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. Режим доступа: [http://minfin.ru/ru/document/?id\\_4=113905&area\\_id=4&page\\_id=2104&popup=Y](http://minfin.ru/ru/document/?id_4=113905&area_id=4&page_id=2104&popup=Y).
7. Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2015 год [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. Режим доступа: [http://minfin.ru/ru/document/?id\\_4=93505&area\\_id=4&page\\_id=2104&popup=Y](http://minfin.ru/ru/document/?id_4=93505&area_id=4&page_id=2104&popup=Y).
8. Доклад о лучших практиках в области федерального, региональных и местных бюджетов для граждан [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. Режим доступа: [http://minfin.ru/ru/document/?id\\_4=23645&area\\_id=4&page\\_id=2104&popup=Y](http://minfin.ru/ru/document/?id_4=23645&area_id=4&page_id=2104&popup=Y).
9. Правила участия в проекте «Народный бюджет-2016» [Электронный ресурс] / Портал управления Тульской обл. «Открытый регион». Режим доступа: [https://or71.ru/primi\\_uchastie/narodniy\\_budjet/](https://or71.ru/primi_uchastie/narodniy_budjet/).
10. Cabannes, Y. Contribution of Participatory Budgeting to Provision and Management of Basic Services. IIED working paper, London. 2014.
11. Participatory Budgeting, Public Sector Governance and Accountability series / Shah A. (ed.). Washington, D.C.: World Bank Publications, 2007.