

МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

УДК 336.143

Каратаева Г. Е.
Karataeva G. E.

ОРГАНИЗАЦИЯ И МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЕКТОВ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

ORGANIZATION AND MECHANISMS OF FINANCIAL SUPPORT FOR PARTICIPATORY BUDGETING PROJECTS

Дана характеристика механизмов финансового обеспечения проектов инициативного бюджетирования, которые получили распространение в Российской Федерации: софинансирование в рамках реализации государственных программ (национальных проектов), муниципальных программ. Определены перспективы проектов инициативного бюджетирования в муниципальных образованиях Российской Федерации.

The article describes the mechanisms of financial support for projects of participatory budgeting, which became widespread in the Russian Federation: co-financing in the framework of implementation of state programs (national projects) and municipal programs. The prospects of participatory budgeting projects in the municipal structures of the Russian Federation are identified.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, государственно-частное партнерство, государственные (муниципальные) программы.

Keywords: participatory budgeting, public-private partnerships, state (municipal) programs.

Несмотря на дискуссионность явления, инициативное бюджетирование планомерно внедряется в бюджетный процесс субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В мировой практике вовлечение граждан в процесс принятия бюджетных решений получил название партисипаторного бюджетирования (от англ. participative «широкое участие, участвующий»). Партисипаторное бюджетирование появилось в конце 1980-х гг. в бразильском городе Порту-Алегри как форма демократии, предполагающая участие граждан в решениях о выборе приоритетов расходования бюджетных средств [1].

В России провайдером этого направления выступает Министерство финансов. Целью реализации указанного направления является реализация принципа открытости бюджетного процесса в России. Научно-исследовательский финансовый институт (подведомственное Минфину учреждение) с 2015 г. ведет активную работу в регионах Российской Федерации по продвижению лучших практик инициативного бюджетирования [2].

С 2018 г. мероприятия по развитию инициативного бюджетирования включены в профильную государственную программу Минфина России «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Для достижения цели развития инициативного бюджетирования программой предусмотрены: разработка необходимой нормативной базы; организация сопровождения и регулирования процесса; создание обеспечивающей инфраструктуры в регионах и муниципалитетах; информационная поддержка, мониторинг и оценка развития инициативного бюджетирования в субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации [3].

Данные о финансировании проектов инициативного бюджетирования в России представлена в табл. 1.

Таблица 1

Динамика финансовых показателей практик инициативного бюджетирования субъектов Российской Федерации в 2015–2017 гг., млн руб. [3]

Параметры	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Общая стоимость проектов, в том числе:	2 395,0	6 995,6	14 501,8
расходы бюджетов субъектов Российской Федерации на реализацию проектов	1 375,8	5 132,6	7 678,9
Общий объем финансирования из иных источников, в том числе:	1 019,1	1 863,0	6 773,7
расходы федерального бюджета	нет данных	22,3	3 782,7
расходы бюджетов муниципалитетов	614,9	1 137,0	1 926,3
средства софинансирования со стороны населения	205,5	478,1	776,6
средства софинансирования со стороны юридических лиц;	182,1	218,9	344,5
иные формы софинансирования	16,7	6,7	8,2
средства населения, юрлиц, иные формы	402,2	703,7	1 129,3

Следует отметить, что в мировой практике активно развиваются два направления (школы) инициативного (партисипаторного) бюджетирования.

Первое направление называется «Программа поддержки местных инициатив» и развивается под патронажем Всемирного Банка. Одним из обязательных условий Программы является софинансирование проектов со стороны граждан. Считается, что это условие является наиболее эффективным мотивирующим фактором для определения самых важных и первоочередных потребностей для инициативной группы и таким образом осуществляется наиболее эффективное распределение и использование бюджетных ресурсов проекта. Как показывает практика, наиболее часто люди готовы софинансировать ремонт дорог, реставрацию памятников, благоустройство придомовых территорий, строительство детских и спортивных объектов [4].

Второе направление реализуется Центром «Res Publica» Европейского университета. Проект основан на опыте латиноамериканских стран. В общем виде его содержание состоит в следующем: комиссия, в состав которой входят граждане, выбранные путем жеребьевки из всех желающих, распределяет бюджетные и внебюджетные ресурсы на проекты, которые также иницируются гражданами [5].

Согласно трактовке Минфина России, под практикой инициативного бюджетирования понимается совокупность действий по реализации механизма и процедур участия граждан в бюджетных решениях, определенных особым порядком и закрепленных в нормативной правовой и методической документации субъекта Российской Федерации или муниципального образования [3].

Анализ открытых источников о деятельности муниципалитетов позволяет утверждать, что в России инициативное бюджетирование в основном реализуется по второму варианту, когда население только иницирует проект, но не участвует в поиске финансовых источников его реализации [3]. Население готово участвовать в конкурсах проектов, но только не своими личными инвестициями. Это позволяет сделать определенные выводы как об эффективности самого управленческого метода, так и об уровне доверия к этому методу со стороны населения.

В итоге список возможных в настоящее время механизмов финансового обеспечения проектов инициативного бюджетирования в муниципальных образованиях состоит всего из двух пунктов (рисунок):

1. Бюджетное финансирование.
2. Бюджетное финансирование с привлечением внебюджетных средств.



Рис. Проекты инициативного бюджетирования в системе финансового обеспечения проектов, реализуемых в муниципальном образовании

Попытка определить место проектов инициативного бюджетирования в совокупности всех проектов, которые реализуются в муниципальном образовании, обозначила несколько нерешенных вопросов. Порядок осуществления бюджетных расходов определен Бюджетным кодексом Российской Федерации и сводится к программному и, начиная с 2019 г., частично проектному методу их финансирования. Так, проект, который может быть реализован на территории муниципального образования за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, должен быть включен в соответствующую программу (проект). Как отмечено выше, проекты инициативного бюджетирования связаны, чаще всего, с вопросами благоустройства территорий. В Российской Федерации на всех уровнях приняты программы, обеспечивающие эти расходы. На федеральном уровне с 2019 г. стартовал национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и «Жилье и городская среда» (Указ Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»). В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре утверждена соответствующая региональная государственная программа «Жилищно-коммунальный комплекс и городская среда» (О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Жилищно-коммунальный комплекс и городская среда : постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 5 октября 2018 г. № 347-п).

В городе Сургуте действуют муниципальные программы «Развитие коммунального комплекса в городе Сургуте на 2014–2030 годы», «Проектирование и строительство объектов инженерной инфраструктуры на территории города Сургута в 2014–2030 годах», «Организация ритуальных услуг и содержание объектов похоронного обслуживания на 2014–2030 годы», «Комфортное проживание на 2014–2030 годы», «Улучшение жилищных условий населения города Сургута на 2014–2030 годы», «Развитие транспортной системы города Сургута

на 2014–2030 годы» [6]. Если проект предусматривает софинансирование из разных уровней бюджетной системы, то бюджетные средства через механизм межбюджетных трансфертов поступают в муниципальный бюджет. Проекты, утвержденные к финансированию, определяются исполнителем программы на стадии ее формирования. Часто можно встретить критику, что, несмотря на реализацию принципов демократии при принятии законов и нормативных правовых актов муниципальных образований о бюджете, программы формируются исполнительными органами власти и законодатель не всегда может проникнуть в их детали. Однако не стоит забывать, что при каждом органе исполнительной власти созданы общественные (общественно-консультационные) советы, где проекты программ проходят обсуждение. Что мешает общественности на этом этапе влиять на принимаемые решения в части определения перечня проектов для строительства, ремонта, благоустройства и т. п.? К сожалению, сегодня этот вопрос в большей степени риторический.

Программа включает проекты, которые будут реализованы на принципах государственно-частного партнерства, т. е. с привлечением инвестиций частного партнера. Частный партнер инвестирует в проект социальной направленности на определенных в соглашении с публичным партнером условиях, одним из которых является наличие достаточного уровня маржинальности проекта. Как правило, речь идет о крупных социальных и инфраструктурных проектах, масштаб которых выходит за рамки проектов инициативного бюджетирования.

Что же собой представляют проекты инициативного бюджетирования? Могут ли они финансироваться из всех названных выше источников или речь идет только о средствах местного бюджета и средствах населения, иницировавшего этот проект? Практика показывает, что здесь также нет единого подхода. В некоторых муниципалитетах отремонтированные за счет федеральных программ дворы жилых кварталов представлены как проекты инициативного бюджетирования. В Сургуте, например, от муниципальных программ в сфере ЖКХ, дорог и комфортных условий проживания «отщипывают» некоторый объем средств, а затем проводят конкурс среди населения на предмет определения объектов, подлежащих благоустройству, созданию, ремонту и т. п. Таким образом действует единственный механизм финансового обеспечения проекта, инициированного гражданами, – прямое бюджетное финансирование. Инициированный проект реализуется в рамках бюджетного законодательства и законодательства в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд. Проекты с софинансированием гражданами, в том числе в натуральной форме, пока мало распространены. Проблема здесь не только в низкой активности населения, но и в отсутствии нормативных решений по включению этих средств в плоскость бюджетного процесса.

Стоит обратить внимание еще на одну особенность инициативного бюджетирования «по-русски». Во многих публикациях можно встретить тезис о том, что этот метод управления муниципальными финансами нацелен, в первую очередь, на решение проблемы нехватки бюджетных средств. В условиях дефицита местных бюджетов софинансирование проектов того же благоустройства со стороны граждан позволит привлечь дополнительные финансовые ресурсы для решения острых проблем городского хозяйства. При этом звучат призывы: «Чем выше доля участия юридических и физических лиц, участвующих в реализации проекта (%), тем больше шансов заявить о себе в конкурсе» [7]. Такая постановка условий конкурса не может способствовать реализации принципа открытости бюджетного процесса, а скорее подталкивает население к разобщенности. Разрыв в обеспеченности разных групп населения в России растет, и устраивать соревнования, кто больше даст, недопустимо. Решение насущных, жизненно важных проблем населения должно обеспечиваться за счет средств бюджета, для этого существует налогообложение, межбюджетные трансферты, разрабатываются национальные проекты, государственные и муниципальные программы. Положительной практикой софинансирования можно считать решение вопросов развития, а не жизнеобеспечения.

Применение рассматриваемой бюджетной технологии в российских муниципалитетах сдерживается низким уровнем доходов как бюджетов муниципалитетов, так и доходов насе-

ления. Краудфандинг на муниципальные нужды в этом случае практически не работает. Перспективным направлением здесь можно назвать проекты по вовлечению населения в общественно-полезные работы на безвозмездной основе. Такая практика применяется в некоторых субъектах Российской Федерации, например, в Тульской области, но говорить об успехах в этом направлении пока рано.

Организация процесса инициативного бюджетирования в муниципалитетах находится на начальной стадии. В методических рекомендациях Всемирного банка и Европейского университета красиво описан механизм работы с населением по подготовке проекта: необходимо обучить население; создать проектный комитет; разработать всю необходимую документацию по оценке проектов (компетенции оценщиков, критерии оценки и т. п.); сопровождать проект на стадии подготовки технических заданий и финансовых документов; провести необходимые закупочные процедуры и обеспечить необходимый контроль за реализацией. На практике, поскольку проект инициативного бюджетирования курируется Минфином, вся эта работа по вертикали падает на финансовые органы субъекта Федерации и муниципальных образований. Кадровый и информационный потенциал этих структур справляется с поставленными задачами в силу своих возможностей. В Сургуте Департаментом финансов проводится колоссальная работа не только с населением, но и с профильными департаментами, хотя по большинству вопросов это не входит в функции и полномочия финансового органа. Так на практике проявляется ломка функциональных связей и переход к проектному методу управления. Поскольку это происходит фрагментарно, эффективность действий теряется по причине перегрузки одних структур («мы должны это делать», «от этого зависят наши KPI») и низкой заинтересованности других («это не наша зона ответственности», «еще и деньги от программы пришлось отдать»). Отсюда множество «бумажных» проектов, имитация деятельности и т. п.

Такая ситуация во многом объясняется отсутствием нормативной базы, регулирующей эти вопросы на уровне региона. Так, с момента проведения Научно-исследовательским финансовым институтом при Министерстве финансов Российской Федерации первых семинаров по инициативному бюджетированию в регионах (2015 г.) во многих субъектах ведется дискуссия между региональными и местными властями по поводу того, кто должен формировать нормативную базу, регулирующую этот процесс. На первый взгляд, все очевидно: инициативы местные, источник финансирования – местный бюджет, значит, у каждого муниципалитета должно быть свое видение организации и регулирования всех связанных с инициативным бюджетированием процедур. Но с учетом бюджетной обеспеченности российских муниципалитетов вряд ли можно говорить о независимости их в части проведения бюджетной политики. Бюджетные трансферты даже в таком благополучном регионе, как Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, превышают 50 % в большинстве муниципалитетов (табл. 2.).

Таблица 2

**Структура доходов муниципальных образований
Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, 2017 г.**

Муниципальные образования	Всего доходы, млн руб.	Собственные доходы		Межбюджетные трансферты	
		млн руб.	%	млн руб.	%
г. Нефтеюганск	6 862,7	2 852,1	41,6	4 010,6	58,4
г. Сургут	20 870,0	9 660,8	46,3	11 209,2	53,7
г. Ханты-Мансийск	8 159,2	3 110,0	38,1	5 049,2	61,9
г. Нижневартовск	16 045,0	6 657,6	41,5	9 387,4	58,5
г. Мегион	4 454,3	1 253,1	28,1	3 201,2	71,9
г. Урай	3 071,9	858,1	27,9	2 213,8	72,1
г. Когалым	5 118,0	2 850,7	55,7	2 267,4	44,3
г. Радужный	2 810,9	803,8	28,6	2 007,0	71,4
г. Лангепас	2 603,8	830,1	31,9	1 773,7	68,1

Окончание табл. 2

Муниципальные образования	Всего доходы, млн руб.	Собственные доходы		Межбюджетные трансферты	
		млн руб.	%	млн руб.	%
г. Нягань	4 291,1	1 186,2	27,6	3 104,9	72,4
г. Пыть-Ях	3 248,7	1 145,7	35,3	2 103,0	64,7
г. Покачи	1 384,4	659,3	47,6	725,1	52,4
г. Югорск	3 725,2	1 145,7	30,8	2 579,5	69,2
Белоярский р-н	3 265,6	912,7	27,9	2 352,9	72,1
Берёзовский р-н	3 546,7	436,5	12,3	3 110,2	87,7
Кондинский р-н	4 363,4	731,8	16,8	3 631,6	83,2
Октябрьский р-н	3 904,1	1 093,6	28,0	2 810,5	72,0
Сургутский р-н	11 032,2	5 496,6	49,8	5 535,5	50,2
Советский р-н	4 306,2	821,4	19,1	3 484,8	80,9
Ханты-Мансийский р-н	3 769,0	1 694,7	45,0	2 074,4	55,0
Нижневартовский р-н	4 639,9	2 515,3	54,2	2 124,6	45,8
Нефтеюганский р-н	5 043,2	2 969,8	58,9	2 073,4	41,1
Итого по МО	126 515,2	49 685,4	39,3	76 829,9	60,7

В такой ситуации нормативная база должна быть разработана регионом.

Что ждет дальше этот проект? По мнению исследователей зарубежных трендов и российской практики инициативного бюджетирования, в «классическом» инициативном бюджетировании происходят изменения. Можно выделить пять основных трендов:

- 1) использование интернет-технологий для увеличения охвата населения;
- 2) проектирование механизма инициативного бюджетирования под потребности определенных целевых групп в целях снижения дисбаланса в обеспечении прав всех его участников;
- 3) вовлечение некоммерческих организаций в качестве инфраструктуры генерации инициатив граждан и (или) исполнителей проектов, получивших одобрение;
- 4) интеграция инициативного бюджетирования в политику бюджетной открытости;
- 5) поиск и распространение лучших практик инициативного бюджетирования, в результате чего классические механизмы адаптируются к особенностям конкретных муниципальных образований.

Переменными в проектах инициативного бюджетирования могут быть масштаб территории и численность муниципального образования, параметры бюджета, процедуры отбора участников, тематика проектов, предельные размеры бюджетной поддержки, метод оценки заявок и т. п. Главным при этом остается следование пяти базовым правилам, обеспечивающим доверие участников к системе, а значит, успешность реализации проектов инициативного бюджетирования: обсуждение бюджетных вопросов; участие представителей власти; серийный процесс реализации; публичное обсуждение с участием граждан в рамках делиберативных процедур; организация публичной отчетности [1].

На наш взгляд, инициативное бюджетирование могло бы существенно повысить открытость бюджетного процесса в муниципальных образованиях, если изменить стадию бюджетного процесса, на которой этот метод общественного управления муниципальными финансами начинает действовать. Выше отмечено, что самым распространенным сегодня вариантом в муниципалитетах является обособление некой суммы в местном бюджете для целей финансирования инициатив граждан. По сути, к моменту принятия решений о финансировании каких проектов будет идти речь, бюджет муниципального образования уже распределен по программам, причем доля бюджетных средств, выделяемая на проекты инициативного бюджетирования, не сопоставима с общим объемом расходов бюджетов (табл. 1). Уже на стадии формирования муниципальных программ должно проходить обсуждение тех объектов, которые местная администрация планирует отремонтировать, реконструировать, модернизировать и т. п.

В заключение добавим толику пессимизма. Если ничего не менять системно (обеспечить большую самостоятельность местных бюджетов; ввести научную организацию труда

в местных администрациях: на одного начальника должно приходиться пять подчиненных, а не наоборот; компетенции муниципальных служащих должны соответствовать решаемым ими задачам; реализовать цифровые решения в муниципальном управлении, аналогичные решениям ПАО «Сибур», Яндексa и т. п.), то в России проекты инициативного бюджетирования в лучшем случае останутся потемкинскими деревнями, а в худшем – усилят кризис доверия населения к власти.

Литература

1. Гаврилова Н. В. Зарубежные тренды в сфере партисипаторного бюджетирования // Портал по инициативному бюджетированию. URL: <http://budget4me.ru/materials/> (дата обращения: 15.02.2019).
2. НИФИ: Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации : официал. сайт. URL: <https://www.nifi.ru/ru/> (дата обращения: 15.02.2019).
3. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях // М-во финансов Рос. Федерации, 2018 г. URL: <https://www.minfin.ru/> (дата обращения: 15.02.2019).
4. Шульга И., Сухова А., Хачатрян Г. Развитие потенциала общин: программа поддержки местных инициатив в России. Всемирный банк. Европа и центральная Азия // Информ. бюл. 2014. Вып. 71. URL: <http://documents.worldbank.org/> (дата обращения: 18.02.2019).
5. Партиципаторное бюджетирование в российских муниципалитетах (2013–2018 гг.). URL: <https://eu.spb.ru/respublica/projects/> (дата обращения: 15.02.2019).
6. Перечень муниципальных программ г. Сургута // Администрация города Сургута : официал. сайт. URL: <http://admsurgut.ru/> (дата обращения: 15.02.2019).
7. Как будет реализовываться инициативное бюджетирование в Нефтеюганском районе // Югорск. обозрение. URL: <https://ugra-news.ru/> (дата обращения: 19.02.2019).