

Мониторинг развития инициативного бюджетирования: методика и практика организации

Владимир Владимирович Вагин (e-mail: vagin@nifi.ru), к. филос. н., руководитель Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России (г. Москва)

Наталья Арнольдовна Шаповалова (e-mail: shapovalova@nifi.ru), старший научный сотрудник Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России (г. Москва)

Надежда Владимировна Гаврилова (e-mail: gavrilova@nifi.ru), ведущий научный сотрудник Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России (г. Москва)

Аннотация

Цель настоящего исследования — выработка подходов к мониторингу реализации практик инициативного бюджетирования для сбора данных от региональных органов власти. В статье исследуется опыт российских регионов в области инициативного бюджетирования. Проведен анализ зарубежной литературы в целях выявления оптимального подхода к мониторингу региональных практик. В ходе анализа полученных результатов использован сравнительный метод. Проанализирована эволюция мониторинга с 2015 г., его методология, количественные и качественные индикаторы, охарактеризованы задачи перехода от мониторинга к оценке эффективности практик. По итогам анализа полученных за 2017 г. данных создана типология практик субъектов РФ в разрезе применяемых механизмов участия граждан, выявлены наиболее популярные типы проектов общественной инфраструктуры, выбираемых гражданами. В работе определены сильные стороны мониторинга, а также проблемы и вызовы, связанные с его проведением, в частности невозможность верификации реального участия граждан «кабинетными» способами. Сделаны выводы о текущем развитии практик инициативного бюджетирования в России. Разработанный подход продемонстрировал возможность его дальнейшего практического применения в ходе мониторинга реализации практик инициативного бюджетирования для сбора данных от региональных органов власти и использования в рамках Порядка взаимодействия Министерства финансов РФ и финансовых органов субъектов РФ по формированию Доклада о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Ключевые слова:

партиципаторное бюджетирование, инициативное бюджетирование, вовлечение граждан в управление, прямая демократия, мониторинг, программа инициативного бюджетирования, проект инициативного бюджетирования, мониторинг развития инициативного бюджетирования

JEL: H72, H76, H79

Для цитирования: 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. С. 51–64. DOI: 10.31107/2075-1990-2019-2-51-64

ВВЕДЕНИЕ

Одной из текущих задач в плане изучения и масштабирования практик инициативного бюджетирования (далее — ИБ) в России является реализация мониторинга их развития¹. Первые попытки разработать методологию оценки качества развития партисипаторного бюджетирования (далее — ПБ), зарубежного аналога ИБ, были осуществлены еще в середине двухтысячных годов, правда, до практической их реализации дело не дошло [Cabannes Y., 2004]. В настоящее время активизировался интерес к междо- страновому сравнительному анализу партисипаторных практик, правда, данные попытки концентрируются на оценке практик в отдельных регионах нескольких стран мира [Cabannes Y., 2018].

Существующие подходы к регулярным измерениям развития ПБ, как правило, связаны со сбором данных на основе количественных и качественных индикаторов, отражающих объемы затраченных финансовых, административных и временных ресурсов, количество реализованных проектов, территориальный и демографический охват практик [Вагин В. В., Гаврилова Н. В., 2017].

В Шотландии, где реализуется комплексная программа расширения возможностей для участия сообществ в территориальном развитии, в 2011 г. был опубликован доклад «Инициатива сторонников развития благосостояния местных сообществ. Программный отчет»². В докладе описан подход к оценке социологическими методами пяти пилотных территорий, в каждой из которых проводилась самостоятельная оценка на основе универсального подхода, но в каждом случае инструментарий модифицировался исходя из специфики территории.

Британская некоммерческая организация PB Unit выпустила «Пособие для самостоятельной оценки партисипаторного бюджетирования»³ с описанием алгоритмов, готовых опросников и гайдов, с помощью которых представители местных органов власти могут самостоятельно оценить эффективность своей практики партисипаторного бюджетирования, не прибегая к помощи внешних консультантов.

Подход к оценке южнокорейского опыта представлен в исследовании «Оценка партисипаторного бюджетирования: кейс Чеджудо в Южной Корее». Данная методология предполагает измерение эффективности партисипаторного бюджетирования на основе четырех блоков: репрезентативность, наделение полномочиями, прозрачность коммуникаций и принятия решений, политическая воля и потенциал. Оценка каждого блока проводится по более чем 20 индикаторам [Chongwhan K., 2015].

В Бразилии, которая была в числе пионеров партисипаторного бюджетирования, было разработано несколько подходов к оценке. Методология оценки вклада ПБ в эффективное и демократичное распределение ресурсов и вовлечение граждан в планирование и управление на местном уровне описана в докладе «Оценка партисипаторного бюджетирования в Бразилии», подготовленном Межамериканским банком развития [Inter-American Development Bank, 2005]. Другим примером методологии (на основе регрессионного анализа) является подход, предложенный М. Тучтоном и Б. Уамплером [Touchton M., Wampler B., 2013]. При помощи данной методики авторам удалось оценить, как двадцатилетний период применения партисипаторного бюджетирования способствовал качеству жизни в бразильских мегаполисах.

¹ Под мониторингом понимается система постоянного наблюдения за явлениями и процессами, результаты которого служат для обоснования управленческих решений.

² Community Wellbeing Champions Initiative. Programme Level Evaluation Report / Prepared on behalf of Scottish Government and COSLA by the Participatory Budgeting Unit. March, 2011.

³ Participatory Budgeting Self-Evaluation Toolkit / PB Unit, 2016. URL: <https://pbnetwork.org.uk/wp-content/uploads/2016/02/PBunit-self-evaluation-Toolkit.pdf>.

Разнообразие российского опыта развития практик ИБ в регионах, широкий интерес к практикам участия, использование принципов участия в «смежных практиках»⁴ обозначают приоритет задач аналитического и методологического обобщения всего разнообразия подходов, сформировавшихся за последние годы [Вагин В. В., Шаповалова Н. А., 2016; Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А., 2017]. Центр инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России обеспечил по заказу министерства разработку методологии мониторинга, а также реализует описываемый мониторинг с 2016 г.

Мониторинг 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)⁵. Начиная с 2016 г. в ходе данного мониторинга ретроспективно исследовались результаты реализации практик ИБ в субъектах РФ за 2015, 2016 и 2017 гг.

Форма запроса ежегодно корректировалась в соответствии со складывающейся методологией анализа, осмыслением процесса развития ИБ и новыми вызовами, обусловленными значительным увеличением числа практик и расширением числа регионов, их реализующих.

Изучение зарубежного опыта, а также российского контекста реализации практик инициативного бюджетирования показало целесообразность проведения мониторинга по четырем группам параметров, которые легли в основу анкеты.

1. Описательные параметры — характеризуют описываемую практику в целом, по каким правилам она реализовывалась в субъекте РФ.

2. Параметры, отражающие затраченные финансовые и нематериальные ресурсы, — характеризуют ресурсы, затраченные на организацию отбора проектов и их реализацию.

3. Параметры, отражающие качество деятельности по реализации практики инициативного бюджетирования, — характеризуют, насколько эффективно выстроены управленческие процессы.

4. Параметры, отражающие достигнутые результаты, — характеризуют положительные изменения, которые возникли по итогам реализации проектов.

ЭВОЛЮЦИЯ МОНИТОРИНГА С 2015 г.

В рамках последнего раунда мониторинга за 2017 г. цель запроса формулировалась как сбор и анализ информации об основных тенденциях развития процедур участия граждан в определении приоритетов бюджетных расходов на территории субъектов Российской Федерации в форме практик инициативного бюджетирования. Во время предшествующих раундов мониторинга сбор информации о реализации практик ИБ проходил в рамках запроса, целью которого являлась подготовка Доклада о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации.

Реализованные в 2015 г. практики ИБ описывались по 14 количественным и качественным параметрам. В следующем цикле мониторинга за 2016 г. этот список был расширен до 18 параметров, при этом ряд параметров был исключен. Методология запроса за 2017 г. вновь была переосмыслена через логическую модель оценки результатов практик ИБ, что предполагает три уровня оценки [Вагин В. В., Шаповалова Н. А., 2018]. В связи с этими новациями структура анкеты за 2017 г. содержала уже 24 параметра, в том числе 12 описательных параметров; три параметра, отражающие затраченные

⁴ К смежным были отнесены практики, имеющие сходные черты с практиками инициативного бюджетирования, но не соответствующие критериям партисипаторных механизмов и процедур [Вагин В. В., Шаповалова Н. А., 2016].

⁵ Данный мониторинг является составным элементом системы мониторингов, реализуемых Минфином России.

финансовые и материальные ресурсы; семь параметров, оценивающих качество деятельности по реализации практики инициативного бюджетирования; два параметра, отражающие достигнутые результаты. Каждый из базовых параметров был детализирован в запросе параметрами второго уровня, по аналогии с закрытым перечнем вариантов ответов. Таким образом, фактическое количество исследуемых параметров значительно выше, чем базовый перечень параметров первого уровня.

Несмотря на изменения в структуре запроса, набор базовых параметров, исследуемых ежегодно с 2015 г., выглядит следующим образом:

- 1) общая стоимость проектов;
- 2) ассигнования из бюджетов субъектов;
- 3) ассигнования из бюджетов муниципалитетов;
- 4) софинансирование со стороны граждан;
- 5) софинансирование со стороны предпринимателей и юридических лиц;
- 6) охват муниципальных образований субъекта РФ;
- 7) количество заявок на реализацию проектов.

В процессе мониторинга были выявлены новые аспекты в реализации ИБ, наиболее значимые из них в дальнейшем были трансформированы в параметры запроса. Так, с 2016 г. в разрезе источников финансирования проектов стали дополнительно исследоваться:

- 1) субсидии из федерального бюджета;
- 2) иные формы софинансирования;
- 3) характер нефинансового вклада в проекты ИБ.

Также во втором раунде мониторинга была начата работа по формированию оптимальной типологии проектов. Помимо аналитики счетных параметров программ ИБ стала очевидна необходимость изучения характера нормативного правового оформления и применяемых стратегий администрирования программ, а также постепенно складывающейся инфраструктуры сопровождения программ ИБ. Данные нововведения нашли отражение в следующих параметрах:

- 1) типология проектов;
- 2) администрирование практики;
- 3) нормативные правовые акты;
- 4) период реализации практики;
- 5) название практики.

В запросе за 2017 г., существенно расширенном и детализированном, впервые запрашивалась информация о доле бюджетных ассигнований, направляемых на цели инициативного бюджетирования в структуре бюджета субъекта РФ, и планах финансирования практики из бюджета субъекта РФ на будущий период, что позволило выявить лидеров по этому показателю и оценить планируемый рост бюджетных расходов на проекты ИБ. В третьем цикле мониторинга впервые были сформулированы вопросы о применяемых механизмах отбора проектов, наличии верификации реального участия граждан в процедурах отбора проектов, количестве и доле граждан, принимавших участие в процедурах практики. В анкету вернулся вопрос о благополучателях, но если в запросе за 2015 г. запрашивалась информация о количестве, то за 2017 г. была проведена оценка количества благополучателей и их доли в общем количестве населения. Для понимания используемого механизма оценки благополучателей требовалось предоставить методику расчета. Новое перспективное направление для оценки практик ИБ связано с добавлением параметров, описывающих различные аспекты сопровождения программ ИБ, например информационные, исследовательские, образовательные мероприятия, в том числе по бюджетной грамотности. Усложнение методологии запроса, расширение понятийного поля, введение новых параметров потребовали разработки подробных методических

рекомендаций по заполнению анкет, которые были подготовлены и разосланы в субъекты вместе с опросником. Однако вопреки ожиданиям эта мера не обеспечила полноты и должного качества предоставленных данных, что продемонстрировали результаты мониторинга за 2017 г.

ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ МОНИТОРИНГА

Анкета и методические рекомендации утверждаются Порядком взаимодействия Министерства финансов Российской Федерации и финансовых органов субъектов РФ, официально направляются в региональные финансовые органы власти 85 субъектов РФ, а также публикуются на портале Минфина России. Однако не все субъекты отвечают на запрос. Те, кто отвечает, не всегда заполняют анкеты в должной мере подробно. За три состоявшихся раунда мониторинга релевантные ответы поступили из 63 субъектов РФ, 22 региона ни разу не направляли информацию о применяемых практиках участия. Показательно, что ответы отдельных субъектов не всегда отличались стабильностью и последовательностью. В анкетах Владимирской, Новгородской, Воронежской, Ленинградской, Вологодской, Тамбовской областей, Пермского края в разные годы описывался разный набор практик. Данный факт скорее говорит об отсутствии системы сбора и предоставления информации об ИБ в субъекте РФ, чем о завершении или приостановке практик. Зачастую подготовкой анкет занимаются представители нескольких РОИВ и финансовых органов муниципалитетов, а исполнители не имеют необходимых компетенций для оценки реализуемых практик. Координация и разъяснительная деятельность финансовых органов субъектов Российской Федерации при этом минимальны. Описание из года в год единственного решения, при этом никак не развиваемого, может свидетельствовать о «тоннельном» зрении организаторов ИБ, не замечающих процессы, разворачивающиеся в регионе и в стране в целом. В 2018 г. в субъектах и муниципалитетах было запущено значительное количество новых практик ИБ, важно не потерять их в следующем раунде мониторинга.

Отдельный методологический вызов — описать и корректно учесть данные практик муниципального уровня как уникальных разработок (Череповец, Сосновый Бор), так и типовым образом спроектированных (практики Ульяновской, Оренбургской областей), реализуемых в целом ряде муниципалитетов субъектов РФ без финансовой поддержки из бюджета субъекта. При всей схожести методологии каждый муниципальный кейс уникален, имеет отличные от остальных нормативное правовое оформление и практическую реализацию. В 2018 г. количество таких условно типовых практик увеличилось на порядок за счет решений, развиваемых в ЯНАО, ХМАО — Югра, проектов «Наше село» в Республике Башкортостан. Муниципалитетам, их реализующим, были заданы лишь общие параметры и предоставлена полная свобода выбора методик и моделей ИБ. В будущем, по мере получения новых компетенций организаторами, локальные муниципальные практики будут все более усложняться и индивидуализироваться. Текущая методология мониторинга также позволит описать и адекватно учесть в общей статистике школьные и молодежные практики ИБ, финансируемые за счет средств государственных и муниципальных бюджетов, а также практики длительного цикла, реализация которых рассчитана на два-три года. Появление последних стало возможным в связи с возвратом к трехлетнему циклу бюджетного планирования.

Проблема верификации получаемой в рамках запроса информации — одна из самых злободневных. Несколько факторов указывают на важность отдельных мероприятий по проверке, предоставляемой субъектами информации.

Во-первых, это характер получаемой информации о наличии верификации реального участия граждан в процедурах отбора проектов. Если такие механизмы не были спроектированы заранее и зафиксированы формальным образом в порядке реализации

организаторами ИБ, предоставляемая информация, касающаяся оценки мероприятий с участием граждан, вызывает сомнение. Важно уточнить, что речь не идет о том, чтобы бесконечно усложнить практику разнообразными формами контроля, но хотя бы один из механизмов должен быть детально разработан и являться обязательным. К примеру, невозможно принимать на веру наличие протокола состоявшегося собрания как метода верификации количества участников, самостоятельности принятого решения, если не предусмотрена оцифровка и публикация этих документов в открытом для широкой общественности доступе. Равно так же дело обстоит с видео- или фотофиксацией мероприятий, которые не могут быть признаны методом верификации участия граждан в мероприятиях ИБ, если данные требования не закреплены в НПА субъекта Федерации и пр. Как свидетельствует опыт организаторов программ поддержки местных инициатив (далее — ППМИ), даже тщательно разработанные механизмы верификации могут быть неэффективными, если отсутствует сопровождение мероприятий консультантами.

Во-вторых, в силу возникающего временного зазора в измерениях, когда данные запрашиваются спустя полгода и более после состоявшихся мероприятий, где участвовали граждане, неизбежна потеря данных (если фиксация не была формально предусмотрена порядком реализации). В связи с этим весьма высока вероятность фальсификации данных, которые реально не собирались. В этом случае доказательством становятся сюжеты журналистов, избирательная видеофиксация, частные фотографии в социальных сетях. В-третьих, несмотря на значительный интерес в субъектах РФ к онлайн-форматам, обеспечивающим наиболее широкое участие граждан, верификация интернет-пользователей при онлайн-голосованиях и прочих онлайн-процедурах часто не предусматривается.

РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА ЗА 2017 г.

В последнем раунде мониторинга анкеты 57 субъектов РФ были признаны релевантными. К нерелевантным были отнесены анкеты Амурской, Орловской, Томской областей, отдельные практики Краснодарского края, Кемеровской области, описывающие мероприятия, реализация которых должна была начаться в 2018 г. В общей сложности для анализа и обобщения было отобрано 112 региональных практик регионального и муниципального уровней. В самом общем виде анализ анкет позволил отнести к ИБ 38 практик из 33 субъектов РФ; 74 анкеты содержали описание смежных практик, а также опыт реализации практик, в которых учет мнения граждан был обеспечен в иной форме.

В данных запроса за 2017 г. было отмечено самое большое за три года мониторинга количество анкет, описывающих опыт смежных практик. Механизмы реализации таких практик могли формально предусматривать процедуры участия, возможность учета мнения граждан, процедуры конкурсного отбора проектов, но при этом в них отсутствует квалифицированное сопровождение процедур, их документальная верификация, формализованный и прозрачный механизм отбора проектов граждан. Косвенными признаками смежных практик можно считать короткий цикл реализации, отсутствие образовательных мероприятий, информационного сопровождения и др.

Отдельную группу составили практики, получившие «пограничный» статус. При качественных изменениях в порядке реализации и НПА данные практики могут быть отнесены к ИБ в следующем цикле мониторинга. Это практики регионального уровня, развиваемые в Ленинградской, Иркутской, Калининградской, Костромской, Тамбовской, Свердловской областях, части практик в Республике Башкортостан и муниципальные проекты в ХМАО — Югра.

Помимо отнесения к ИБ, «пограничным» или смежным практикам возможно проводить типологизацию практик по иным основаниям: уровень реализации, определяемый в разрезе источников финансирования, тематический фокус, зафиксированный в порядке реализации, административный охват в исследуемом периоде реализации.

Таблица 1

Типология практик субъектов РФ в разрезе применяемых механизмов участия граждан (ИБ/пограничные/смежные) за 2017 г.

Статус	Тип практики	Субъекты (практики субъектового и муниципального уровней)	Кол-во
ИБ	ППМИ-образные*, широкого тематического спектра	Республики Башкортостан, Чувашия, Дагестан, Саха (Якутия), Карелия, Коми, Марий Эл; Ненецкий АО; Пермский, Красноярский, Алтайский, Ставропольский, Хабаровский края; Вологодская, Калужская, Кировская, Курская, Мурманская, Нижегородская, Новосибирская, Оренбургская (2)**, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Тверская, Тульская, Ульяновская области	29
	Иные модели	Республика Башкортостан (Уфа); ЯНАО, ХМАО — Югра (Нефтеюганский р-н); Вологодская обл. (Череповец), Кировская, Ульяновская, Ярославская, Ленинградская (Сосновый Бор) области; Санкт-Петербург	9
Пограничные		Республика Башкортостан («Реальные дела»), ХМАО — Югра («Народная инициатива»), Ленинградская обл. («Тысяча добрых дел») (2), Иркутская обл. («Народные инициативы»), Калининградская обл. («Программы конкретных дел»), Костромская обл. («Местные инициативы»), Тамбовская обл. («Народная инициатива»), Свердловская обл.	9
Смежные	Приоритетный проект «Комфортная городская среда»	Республики Алтай, Калмыкия; ХМАО — Югра, Чукотский АО; Астраханская, Брянская, Владимирская, Калининградская, Кемеровская (11), Костромская, Курганская, Ростовская, Тамбовская области	23
	ФЦП Минсельхоза России «Устойчивое развитие сельских территорий»	Республики Коми, Удмуртия; ХМАО — Югра; Алтайский край; Волгоградская, Курганская, Курская, Орловская, Рязанская, Тамбовская, Тюменская области	11
	Грантовые конкурсы для ТОС и НКО	Республики Бурятия, Коми, Татарстан (2); Хабаровский край; ХМАО — Югра (4); Архангельская, Кемеровская (4), Пензенская области	15
	Иные механизмы/иная тематика проектов	Республики Алтай, Татарстан (самообложение) («Кочевник»); ХМАО — Югра («Ремонт дворов», «Тренажеры», «Online»), Чукотский АО (благоустройство); Краснодарский край (3); Кемеровская (приоритетный проект «Дороги»), Костромская («Дороги»), Курганская («Спорт»), Липецкая, Оренбургская (социально значимые мероприятия), Ростовская, Астраханская (ЖКХ) области	16

* Практики, основанные на методологии Программы поддержки местных инициатив, разработанной Всемирным банком.

** В скобках указано количество реализуемых практик разного уровня в субъекте РФ.

Источник: составлено авторами.

Из 112 исследуемых практик в 49 финансовые ассигнования на проекты выделяются из региональных бюджетов. К муниципальным практикам, в которых были задействованы средства исключительно муниципальных бюджетов, были отнесены 26 практик. Представляется возможным выделить отдельную группу из 37 региональных практик, в которых наряду с региональным финансированием были задействованы ассигнования из федерального бюджета⁶. Выделение практик, сочетающих региональные и федеральные ассигнования, стало возможным с 2016 г., когда в анкете появился вопрос о федеральном бюджете как источнике софинансирования проектов. Вероятно, по итогам 2015 г. эти средства были отнесены субъектами РФ к категории «иные источники».

С точки зрения тематической направленности практик можно выделить практики широкого спектра (преимущественно ППМИ-образные практики), тематические, фокусированные (несколько выбранных направлений), специализированные (один тип проектов).

⁶ Следует особо подчеркнуть тот факт, что до настоящего времени в федеральном бюджете не предусмотрено выделение средств на собственно проекты ИБ. Власти целого ряда субъектов Российской Федерации сумели применить процедуры инициативного бюджетирования, предусматривающие участие граждан, к распределению средств федерального бюджета.

Однако следует отметить, что данные типологии возможны с большим количеством допущений, т. к. в каждой программе ИБ от года к году происходят изменения в части определения возможных проектов и отбора проектов гражданами.

Административный охват практики — один из самых изменчивых показателей в процессе разворачивания региональных программ ИБ. Даже среди ППМИ-образных практик можно наблюдать разнообразные модели, определяемые через типологию муниципальных образований, что в свою очередь коррелирует с уровнем полномочий и тематической направленностью практики. Однако есть примеры, расширяющие пространство возможных моделей. Ярким примером является программа «Народный бюджет» Республики Коми, в основе которой механизм межведомственной комиссии, позволяющий реализовывать проекты в рамках девяти региональных госпрограмм, что обеспечивает самую широкую типологию проектов, а также пример ППМИ Кировской области, в которой предусмотрены четыре различных конкурса для разных типов муниципальных образований, что позволяет участникам выбирать тот уровень муниципальных полномочий, которого требует проект, предложенный гражданами. В Ярославской области сочетание различных тематик и задействование средств нескольких госпрограмм обеспечено через статус регионального приоритетного проекта.

Самые распространенные административные модели практик регионального уровня фокусируются на сельских и городских поселениях или пилотном формате реализации на территории муниципалитета или территориального анклава из нескольких муниципальных образований⁷. Пилотирование может объясняться либо отсутствием достаточных финансовых возможностей, либо стратегий постепенного развертывания практики. Во всех этих случаях административные рамки задаются региональным органом исполнительной власти, ответственным за реализацию ИБ в субъекте Федерации.

Организация ИБ в городах большинством организаторов рассматривается как эволюционный этап развития ИБ в субъекте Федерации в силу очевидной сложности организации работы с городским населением и значительно большим объемом расходов на такие проекты. Чаще всего методология городских программ настолько отличается от ИБ в сельской местности, что позволяет рассматривать эти процессы как разные практики. Для практик, предусматривающих финансирование из федерального бюджета, определяющими являются ведомственные регламенты и нормы федерального органа государственной власти. Именно таким образом задается тематика проектов и административный статус участников в приоритетном проекте «Комфортная городская среда» Минстроя России (города 1000+, общественные пространства и благоустройство дворов многоквартирных домов) и в Федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий» Минсельхоза России (сельские поселения, спортивные площадки, места памяти, событийные проекты). Есть и другие оригинальные примеры, о которых упоминалось выше, — это практика «Твой бюджет» Санкт-Петербурга (районы-участники определяются через количество поданных заявок на этапе рекрутинга, фокус — на нестандартные проекты), «Народный бюджет» Череповца (муниципальный уровень, участники ТОС) и «Народный бюджет» Кировской области (грантовый конкурс среди муниципалитетов). Законодательное регулирование ИБ в субъекте Федерации⁸ призвано с первого года реализации обеспечить 100-процентный административный охват территории и предоставить гражданам максимально широкие возможности участия в ИБ, что может быть обеспечено применением как одной, так и нескольких практик ИБ.

⁷ Например, восточные районы Ставропольского края или муниципальные образования вдоль Енисея в Красноярском крае.

⁸ В настоящее время такие законы существуют в четырех субъектах Российской Федерации: Пермский край, Ленинградская, Московская, Кемеровская области.

Разнообразие моделей, определяемых через административный уровень участников ИБ, тематический фокус практик и динамика их распространения будут только увеличиваться. В связи с этим оценка активности муниципалитетов через абсолютные или относительные показатели административного охвата будет нерелевантной складывающемуся опыту реализации разных практик и разных стратегий развития ИБ в субъектах РФ. Это можно рассматривать как методологический вызов для дальнейшего развития мониторинга.

В 2016 г. было зафиксировано значительное, более чем на 6 %, сокращение доли общего внебюджетного софинансирования⁹. В 2017 г. общая внебюджетная поддержка в структуре финансовых показателей практик ИБ выросла на 2 %. Доля софинансирования из муниципальных бюджетов увеличилась с 16,25 до 17,94 %. Иные формы софинансирования были зафиксированы в практике реализации ППМИ Тверской области, а также нескольких смежных практиках.

На основе данных 2017 г. впервые удалось рассчитать средние значения ряда показателей не только по группам практик, но и для каждого субъекта РФ, где развивается ИБ, а также средние значения для Российской Федерации в целом. В будущем это позволит дать оценку качеству планирования и достижения планируемых значений.

Перспективным показателем может стать оценка выделяемой на одного человека бюджетной поддержки ИБ в субъекте РФ, рассчитываемая на основе предоставленных данных всех реализуемых в субъекте РФ практик с учетом данных официальной статистики о населении. Расчеты за 2017 г. свидетельствуют, что по оценке данного показателя лидируют финансово обеспеченные субъекты РФ, обладающие низкой плотностью населения. Методологию расчетов данного показателя следует совершенствовать для более корректного анализа в будущем. За 2017 г. наименьшее рассчитанное значение — 4,03 руб., наибольшее — 806,01 руб. на одного жителя субъекта РФ (среди практик ИБ). В 2017 г. такое значение удалось подсчитать для Российской Федерации в целом — 47,1 руб. на человека (на основе данных практик, отнесенных к ИБ).

В 2017 г., как и в предшествующий период, граждане чаще всего отдавали предпочтение проектам ремонта дорог, организации водоснабжения, обустройству игровых площадок и проектам благоустройства общих территорий. В 2017 г. выросла доля проектов, направленных на улучшение объектов культуры и библиотечного обслуживания, физической культуры и массового спорта. Реже по сравнению с 2016 г. граждане выбирали проекты обеспечения пожарной безопасности, организации сбора отходов и проекты уличного освещения [Минфин России, 2018].

В группе смежных практик в меньшей степени были представлены проекты, связанные со сферой образования, культуры и массового спорта, однако чаще выбирались событийные проекты, проекты уличного освещения и организации сбора отходов.

Абсолютное большинство в категории «иных проектов» составили проекты благоустройства дворовых территорий. Другими примерами могут быть внутридомовые проекты (ремонт лестничных пролетов), проекты обустройства родников, ремонт подвесного моста. Любопытно, что в категорию «иных» попали проекты, имеющие социальный фокус: создание системы навигации и ориентирующей информации для туристов, услуги связи, поддержка социально уязвимых групп населения, проекты, направленные на повышение экологической культуры и безопасности, проекты организации массовых мероприятий и социального обеспечения. Возможно, в следующем раунде мониторинга будет целесообразным добавить в типологию две новые категории — «комплексное благоустройство дворов» и «социальные проекты», что также потребует дополнения в составе методических рекомендаций по отнесению проектов к той или иной категории.

⁹ Показатель «общее внебюджетное софинансирование» объединяет финансовый вклад граждан, юридических лиц и иные формы софинансирования.

Таблица 2

**Типология реализованных проектов инициативного бюджетирования
в субъектах Российской Федерации в 2016–2017 гг., %**

№	Типы проектов ИБ	2016	2017
1	Объекты водоснабжения, водоотведения	11	10,7
2	Автомобильные дороги и сооружения на них	14,5	14,9
3	Объекты уличного освещения	8,7	4,0
4	Объекты для обеспечения первичных мер пожарной безопасности	2,8	1,5
5	Объекты для обеспечения жителей услугами бытового обслуживания	0,2	0,2
6	Объекты культурного наследия (памятники, музеи)	2,1	2,3
7	Образовательные и культурные учреждения + учреждения библиотечного обслуживания населения	11,7	19,8
8	Объекты физической культуры и массового спорта	4,6	6,8
9	Обустройство игровых площадок	8,8	8,5
10	Места массового отдыха населения и объекты организации благоустройства	18,1	18,9
11	Места захоронения	3,7	4,0
12	Объекты сбора твердых коммунальных/бытовых отходов и мусора	5,3	0,8
13	Событийные проекты (праздники, фестивали)	4,6	0,2
14	ЖКХ (ремонт фасадов и кровли), организация теплоснабжения, канализации, газопроводов	н/д	2,7
15	Крупные инфраструктурные проекты (мосты, плотины, благоустройство водоемов)	н/д	0,0
16	Приобретение оборудования, техники, транспорта	н/д	0,3
17	Иные объекты	4	4,4
	Всего проектов	100	100

Источник: составлено на основании расчетов авторов (Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2017 год) / Официальный сайт Минфина России (http://minfin.ru/ru/document/?id_4=124663&area_id=4&page_id=2104&popup=Y).

Обобщение значительного массива полученных за 2017 г. данных открывает широкие возможности для анализа и сравнения показателей различных практик. По мере вовлечения в орбиту мониторинга различных практик участия появится возможность группировать практики по применяемой методологии, тематическому фокусу, уровню реализации, проводить региональные сравнения. В свою очередь это позволит вырабатывать рекомендации для федеральных и региональных органов власти и совершенствовать процедуры и методологию практик участия граждан в территориальном развитии, решении наиболее острых и волнующих их проблем. Этот подход можно продемонстрировать на примере сравнительного анализа средних показателей, рассчитанных для практик запроса 2017 г., сгруппированных по разным основаниям — от общего к частному. Одной из характерных особенностей практик, отнесенных к ИБ, является более продолжительный средний цикл реализации проектов — 317 дней против 132 дней в смежных практиках, что позволяет обеспечить лучшее качество не только реализации проектов, но в первую очередь участия граждан. Возможно, более качественная организация процедур, обеспечивающих участие граждан (информирование, обучение, обсуждения, собрания), позволяет достигать более высокого среднего уровня внебюджетной поддержки в практиках ИБ, например, в ППМИ-образных практиках этот показатель достигает 17 % в структуре стоимости проекта.

Современное состояние изучения процессов развития инициативного бюджетирования пока не позволяет говорить о сформированной методологии оценки эффективности практик участия граждан в решении бюджетных вопросов. Однако формирование методики мониторинга, позволившей систематизировать информацию из регионов и создать наполняемую базу данных о реализации практик ИБ, можно расценивать как первый шаг в этом направлении.

Сложность выработки единого подхода к оценке эффективности заключается в том, что целеполагание организаторов практик инициативного бюджетирования в различных субъектах различается. Соответственно, за реализацию программ отвечают разные министерства: от министерств финансов до министерств территориального и социального развития. Вот примеры целей реализации инициативного бюджетирования из официальных документов субъектов Российской Федерации:

Чувашская Республика: «Целями конкурсного отбора являются: содействие в решении вопросов местного значения городского округа <...> повышение качества предоставления социальных услуг на местном уровне...»¹⁰.

Ярославская область: «Целью губернаторского проекта является активизация участия жителей Ярославской области в решении проблем местного значения и формировании комфортных условий их проживания»¹¹.

Нижегородская область: «Целями конкурсного отбора являются: <...> повышение эффективности использования средств областного бюджета, бюджетов муниципальных образований Нижегородской области; создание экономических и социальных условий для динамичного развития общественной инфраструктуры участников конкурсного отбора»¹².

Таким образом, в одних субъектах и муниципальных образованиях делается акцент на повышении доверия населения к власти, в других — на повышении эффективности бюджетных расходов, где-то ориентируются на развитие института местного управления либо как самостоятельная цель постулируется необходимость активизации участия жителей. Подобные формулировки не противоречат друг другу парадигмально, тем не менее в каждом из случаев заданная формулировка цели предполагает соответствующий, свойственный именно ей набор индикаторов достижения цели и подход к оценке эффективности практики.

Вторая сложность заключается в различиях механизмов реализации ИБ. Так, наибольшее распространение в Российской Федерации получила методология Программы поддержки местных инициатив, отличительной чертой которой является софинансирование гражданами и бизнесом выбранных проектов. Принцип софинансирования во многом предопределяет наблюдаемое в регионах реализации ППМИ-образных практик повышение эффективности бюджетных расходов, качества реализуемых проектов и удлинение сроков эксплуатации объектов общественной инфраструктуры. Самостоятельно определив проект и внося небольшую сумму, граждане более рационально подходят к составлению сметы проекта, с большей бережливостью эксплуатируют реализованные объекты и контролируют целевое расходование средств. Практики, не предусматривающие софинансирования, опираются на другие механизмы приоритизации и участия, в силу чего достигаемые эффекты могут различаться.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Разработанный авторами подход к мониторингу реализации практик инициативного бюджетирования, используемый в рамках Порядка взаимодействия Министерства финансов РФ и финансовых органов субъектов РФ по формированию Доклада о лучшей практике

¹⁰ Постановление № 71 от 22.02.2017 «О реализации на территории Чувашской Республики проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах». URL: http://gov.cap.ru/SiteMap.aspx?gov_id=16&id=2410622.

¹¹ Положение о порядке реализации губернаторского проекта «Решаем вместе!», утвержденное указом губернатора Ярославской области № 50 от 20.02.2017. URL: www.vmeste76.ru/files/ukaz.docx.

¹² Постановление правительства Нижегородской области № 9 от 17 января 2017 г. «О реализации в 2017 году на территории Нижегородской области Проекта по поддержке местных инициатив». URL: http://mf.nnov.ru/files/2_2_4/2017/Post_Pr_NO_%2017_01_2017_%E2%84%96%209.doc.

развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ и муниципальных образованиях, показал свою работоспособность на практике.

Будучи единственным общегосударственным источником данных о том, как в регионах развиваются практики инициативного бюджетирования, он решает не только исследовательские, но и управленческие задачи масштабирования практик инициативного бюджетирования в России, может служить основой для выработки рекомендаций по совершенствованию методологии участия граждан в государственном управлении.

По итогам анализа полученных за 2017 г. данных создана типология практик субъектов РФ в разрезе применяемых механизмов участия граждан, выявлены наиболее популярные типы проектов улучшения общественной инфраструктуры, выбираемые гражданами. Выявлены проблемы и вызовы, связанные с проведением мониторинга, в частности невозможность верификации реального участия граждан «кабинетными» способами.

Среди рекомендаций, сформулированных по результатам анализа, можно выделить следующие:

1. Расширение спектра смежных практик, методологически несовершенных, но в то же время по объему финансирования превышающих аналогичные показатели практик ИБ, требует осмысления и выработки подхода, который позволил бы улучшить качество процедур участия граждан, применяемых в таких практиках.

2. Муниципальный уровень реализации ИБ может стать лабораторией новых решений для больших региональных практик. Локальный характер таких практик позволяет организаторам оперативнее внедрять и реализовывать новые решения. Важно рассматривать организаторов муниципальных практик в качестве одной из целевых аудиторий ИБ, предлагать им отдельную образовательную повестку и экспертизу.

3. Важность сравнительной и аналитической работ требует обеспечить регулярный и максимально полный сбор информации обо всех проектах и программах субъекта РФ, где предусмотрено участие граждан в бюджетных решениях. Ответственными за сбор такой информации должны быть финансовые органы субъектов. Для облегчения взаимодействия с другими РОИВ, ответственными за реализацию практик и сбора информации, должен быть разработан соответствующий административный регламент.

4. Усложнение инструментария мониторинга требует дополнительной разъяснительной работы среди ответственных в субъектах за сбор, систематизацию данных в ходе реализации практик, которые в свою очередь должны стать ответственными за заполнение анкеты. Следует рекомендовать региональным финансовым органам организовать работу по самостоятельному сбору данных о реализации в субъекте практик ИБ в форме мониторинга, в котором за подготовку анкет должен отвечать один специалист.

5. Текущий набор вопросов анкеты подходит для описания ППМИ-образных практик, но не дает возможности полноценного отражения практик с иной методологией участия граждан. При добавлении новых параметров (при этом допуская необязательность их заполнения, кроме базовых) появится возможность точнее формировать складывающиеся типологии.

6. В следующем цикле мониторинга рекомендуется дополнить запрос отдельным приложением, где будут приведены основные определения и понятия ИБ, обязательно дублировать как саму анкету, так и рекомендации на информационных ресурсах НИФИ Минфина России как ответственного за его организацию. В связи с увеличением объема поступающей информации необходимо начинать следующий цикл мониторинга значительно раньше, чем это происходило, чтобы иметь более длительный период для анализа, обработки и верификации полученной информации. Также имеет смысл обеспечить возможность верификации получаемых данных через избирательный «аудит» практик, разработать и апробировать в 2019 г. подобный механизм.

Методология запроса и впредь может видоизменяться в соответствии с усложнением практики реализации программ ИБ в субъектах РФ, оставляя неизменным базовый

набор параметров, который позволяет оценивать динамику развития на уровне субъектов и проводить корректное сравнение всех типов практик из года в год. При этом по-прежнему остается пространство для новых индикаторов, поиска адекватных формулировок и способов расчета предлагаемых параметров.

Важно ежегодно актуализировать анкету с учетом выявленных недостатков. Эту работу следует проводить с привлечением экспертного сообщества для выработки общего подхода. Необходимо продолжить работу по аналитике данных внутри сгруппированных по методологическому сходству практик, двигаясь от анализа данных к анализу методик.

Список источников

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

Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Факторы, возможности и ограничения развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 1 (35). С. 103–113.

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.

Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тренды и возможности развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 1 (41). С. 110–122.

Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2017 год / Официальный сайт Минфина России. 6 сентября 2018 года. URL: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=124663&area_id=4&page_id=2104&popup=Y.

Assessment of Participatory Budgeting in Brazil / Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, April 2005. URL: <https://publications.iadb.org/en/publication/11646/assessment-participatory-budgeting-brazil>.

Cabannes Y. Highlights on some Asian and Russian participatory budgeting pioneers / The Bartlett Development Planning Unit. 25 April 2018. URL: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/publications/2018/apr/highlights-some-asian-and-russian-participatory-budgeting-pioneers>.

Cabannes Y. Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals / UN Habitat UMP LAC Series 140, 2004. URL: <http://discovery.ucl.ac.uk/10660/>.

Chongwhan K. The Evaluation of Participatory Budgeting: a Case Study of Jeju, South Korea. School of Sociology and Social Policy, The University of Nottingham, 2015. URL: <https://bit.ly/2VzuZ7m>.

Touchton M., Wampler B. Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions / Comparative Political Studies. 2013. Vol. 47. Iss. 10. P. 1442–1469. DOI: 10.1177/0010414013512601.

Поступила в редакцию 12 февраля 2019 г.

Принята к публикации 2 апреля 2019 г.

DOI: 10.31107/2075-1990-2019-2-51-64

V. V. Vagin, N. A. Shapovalova, N. V. Gavrilova

The Monitoring of Initiative Budgeting Development in Russian Regions: Methodology and Practice of Organization

Authors' affiliation:

Vladimir V. Vagin (e-mail: vagin@nifi.ru), ORCID 0000-0001-5570-2593,

Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Natalia A. Shapovalova (e-mail: shapovalova@nifi.ru), ORCID 0000-0003-3990-187X,

Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Nadezhda V. Gavrilova (e-mail: gavrilova@nifi.ru), ORCID 0000-0002-7677-741X,

Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

The article presents an approach to monitoring of the initiative budgeting practices implementation. Within this monitoring the data is collected from the regional authorities and used in the framework of the Procedure for Interaction between the Ministry of Finance of the Russian Federation and the financial authorities of the constituent entities of the Russian Federation on the formation of the Report on Best Practices for Initiative Budgeting Development in the Subjects of the Russian Federation and Municipalities. Today this monitoring is the only federal source of data on how initiative budgeting practices are developed in Russia, therefore it solves the problems of not only studying, but also scaling the best practices of initiative budgeting in the country. The article describes the evolution of monitoring since 2015, its methodology, quantitative and qualitative indicators, characteristics and objectives of the transition from monitoring to evaluation of the effectiveness of such practices. In this study the authors analyze the data for 2017, create the typology of practices of subjects of the Russian Federation in the context of the applied citizen participation mechanisms, identify the most popular types of public infrastructure projects chosen by citizens. Furthermore, the article defines the problems associated with monitoring, in particular the inability to verify the real participation of citizens through the desk research methods.

Keywords:

participatory budgeting, initiative budgeting, citizen engagement, public participation, direct democracy, monitoring of the initiative budgeting development

JEL: H72, H76, H79

For citation: Vagin V.V., Shapovalova N.A., Gavrilova N.V. (2019). The Monitoring of Development Initiative Budgeting in Russia's Regions: Methodology and Practice of Organization. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, no. 2, pp. 51–64 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2019-2-51-64

References

- Cabannes Y. (2018). Highlights on some Asian and Russian participatory budgeting pioneers. The Bartlett Development Planning, 25 April. Available at: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/publications/2018/apr/highlights-some-asian-and-russian-participatory-budgeting-pioneers>.
- Cabannes Y. (2004). Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals. UN Habitat UMP LAC Series 140. Available at: <http://discovery.ucl.ac.uk/10660/>.
- Chongwhan K. (2015). The Evaluation of Participatory Budgeting: a Case Study of Jeju, South Korea. School of Sociology and Social Policy, The University of Nottingham. Available at: <https://bit.ly/2VzuZ7m>.
- Inter-American Development Bank (2005). Assessment of Participatory Budgeting in Brazil, Sustainable Development Department. Available at: <https://publications.iadb.org/en/publication/11646/assessment-participatory-budgeting-brazil>.
- Ministry of Finance of the Russian Federation (2018). The Report on Best Participatory Budgeting Practices in the Regions of the Russian Federation and Municipalities in 2017 (In Russ.). Available at: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=124663&area_id=4&page_id=2104&popup=Y.
- Touchton M., Wampler B. (2013). Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions. *Comparative Political Studies*, vol. 47, iss. 10, pp. 1442–1469. DOI: 10.1177/0010414013512601.
- 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., Gavrilova N.V., Shapovalova N.A. (2017). Factors, Opportunities and Restrictions for the Development of the Initiative Budgeting in the Russian Federation. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, no. 1 (35), pp. 103–113 (In Russ.).
- Vagin V.V., Gavrilova N.V. (2017). A methodology 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.).
- Vagin V.V., Shapovalova N.A. (2018). Status of Initiative Budgeting in the Russian Federation: New Trends and Opportunities for Development. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, no. 1 (41), pp. 110–122 (In Russ.).

Received 12.02.2019

Accepted for publication 02.04.2019