

Инициативное бюджетирование – от практик к институционализации? (случай г. Омска)

Е. А. КАПОГУЗОВ, А. А. КОВЕЧЕНКОВА, Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского, Омск

В статье рассматривается развитие инициативного бюджетирования в России. Представлена эволюция этого феномена как за рубежом, так и в различных российских регионах, в том числе в рамках институционализированных программ Минфина и Всемирного банка. Показаны ключевые барьеры для самоорганизации процесса инициативного бюджетирования, препятствующие его институционализации. Применительно к практикам развития в г. Омске отмечается нахождение процессов в сфере открытости бюджетных данных и инициативного бюджетирования скорее на стадии «информирования», тогда как для успешности функционирования системы необходим переход к стадии вовлечения и сопроизводства.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, открытые бюджеты, самоорганизация, общественное самоуправление, институциональные барьеры

Сущность концепции

Развитие принципа «связанности» между гражданами как налогоплательщиками и получателями бюджетных услуг способствует созданию условий для более активного участия населения в бюджетном процессе [Капогузов, 2006]. При этом важность обеспечения названного принципа заключается в том, что готовность налогоплательщиков финансировать бюджетные расходы в значительной степени определяется уровнем прозрачности и подотчетности последних, включая в том числе возможность вовлечения граждан в процесс принятия бюджетных решений. Так, минимальный уровень уклонения от уплаты налогов (tax evasion) среди стран ОЭСР зафиксирован в Швейцарии, которая отличается многолетними традициями «прямой демократии», в том числе при формировании бюджетной политики [Schneider, Enste, 2000].

Концепция «инициативного бюджетирования» (ИБ), в ходе которой существенно меняются роли субъектов, в первую очередь граждан, была сформирована на базе теории общественного выбора, являющейся одним из теоретических столпов

нового государственного менеджмента [Капогузов, 2012]. В этой связи можно говорить об определенной эволюции понятия «конечного принципала»: от роли «законопослушного налогоплательщика», для которого важны в первую очередь налоговая культура и менталитет, к роли «информированный получатель бюджетных услуг». Последний, владея информацией из открытых бюджетных данных, хорошо осознает уже не только свои обязанности, но и права – что он получает из бюджета и на что может рассчитывать. На этой основе постепенно возникают возможности для осуществления социального контроля и условия для перехода к третьей роли – «активного гражданина», который непосредственно вовлекается в той или иной форме в процесс принятия и исполнения бюджетных решений [Социальный контроль..., 2017].

Российские практики ИБ

Согласно конвенциональному определению, инициативное бюджетирование – это совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также в последующем контроле над реализацией отобранных проектов [Вагин, 2015].

Практики участия населения в процедурах принятия бюджетных решений, определения направлений бюджетной политики и решения вопросов местного значения стали формироваться в России примерно с 2007 г. В 2017 г. более половины регионов Российской Федерации заявили об участии в развитии программ инициативного бюджетирования¹.

В России развитие ИБ реализуется в нескольких основных формах.

1. Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка (применяется в Тверской, Кировской, Нижегородской областях; Ставропольском и Хабаровском краях; республиках Саха (Якутия), Башкортостан, Северной Осетии, Еврейской АО и др. – всего 47 регионов).

¹ Программа развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации. [Эл. ресурс]. URL: http://m.pravmin74.ru/sites/default/files/imce/prilozhenie_3_ib.pdf. (дата обращения: 18.06.2018).

Программа разработана Всемирным банком на основе зарубежной практики и адаптирована под условия России. Ее отличительные черты: конкурсный характер отбора проектов местными органами власти на основании формальных критериев, позволяющих оценить уровень востребованности проекта обществом; интеграция в административную, бюджетную и правовую системы Российской Федерации (способствует образованию институциональной устойчивости программы в контексте российской среды). Финансирование проектов осуществляется за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации при участии граждан и бизнеса.

2. Партиципаторное бюджетирование (применяется в 13 городах и городских поселениях Ленинградской, Вологодской и Кировской областей).

Программа характеризуется отсутствием механизма софинансирования со стороны граждан или бизнеса, ориентацией на развитие бюджетно-финансовой грамотности населения (практика партиципаторного бюджетирования предполагает обсуждение и контроль расходования бюджетных средств постоянно действующими комиссиями, включающими как представителей общественности, так и должностных лиц местных органов власти). В России практика применяется в основном в муниципалитетах городского уровня.

3. «Народная инициатива», «Народный бюджет» (реализуются в Иркутской, Тульской, Тамбовской областях, Республике Дагестан и др.).

Данные практики представляют собой различные региональные вариации ИБ, внедренные партией «Единая Россия» и Общероссийским народным фронтом. Их идеология предполагает привлечение граждан к участию в дискуссии по поводу приоритетных направлений расходования бюджетных средств не только местного, но и регионального уровня. Как правило, предлагаемые к реализации проекты проходят конкурсный отбор по открытым формализованным критериям, привлечение спонсорских средств возможно, но не обязательно [Гулько, Пивовар, 2018].

Кроме названных программ ИБ, привлечение граждан к участию в бюджетном процессе наиболее часто осуществляется посредством **публичных слушаний, территориально-общественного самоуправления (ТОС), самообложения граждан**

и института сельских старост. Данные практики являются смежными инициативному бюджетированию. Подобное разделение практик вовлечения граждан в бюджетный процесс на непосредственно практики инициативного бюджетирования и практики, смежные ему, было предложено Центром инициативного бюджетирования НИФИ Минфина [Шульга, 2017. С. 9]. Практики как ИБ, так и смежные ему имеют схожую цель – обеспечение возможности воздействия населения на бюджетную политику региона, но отличаются чертами партиципаторных процедур. Процедуры инициативного бюджетирования имеют следующие черты: обсуждение бюджетных вопросов с населением, участие представителей власти, ежегодно повторяющийся процесс реализации, распределение бюджетных средств на основе гражданских инициатив, встроенность процедур в бюджетный процесс, организация публичной отчетности. Процедуры практик смежных ИБ обладают лишь определенной комбинацией части вышеперечисленных черт.

Омск – белое пятно на карте практик ИБ?

Формально практики, непосредственно относящиеся к инициативному бюджетированию (ППМИ Всемирного банка и партиципаторное бюджетирование) не реализуются ни в Омской области в целом, ни в г. Омске.

При этом нужно отметить, что в последние годы были достигнуты определенные результаты в части открытости бюджета на уровне регионального министерства финансов. Так, с некоторых пор основные параметры бюджета выкладываются в «открытом доступе» на сайте министерства. Однако при этом раздел «расходы бюджета» содержит лишь обобщенные данные по расходам и ведомствам, не конкретизируя информацию ни по ключевым показателям, ни по конкретным продуктам, что не предполагает доступности бюджетных данных для широких слоев налогоплательщиков, а тем более – возможности повлиять на них. Таким образом, на данном этапе в Омской области речь идет только об информировании граждан, что в мировой практике считается лишь первоначальной стадией ИБ, за которой должны последовать стадии «взаимодействия» и «вовлеченности» (партиципации).

На муниципальном уровне – в г. Омске также существует ряд механизмов вовлечения граждан в бюджетный процесс. Среди них есть как уже давно сформировавшиеся и обзаведшиеся определенными традициями (публичные слушания, деятельность комитетов ТОС, грантовая поддержка проектов), так и относительно новые для города (подпрограмма «Формирование городской среды»).

Выбор данных практик обусловлен социально-экономическими характеристиками г. Омска, население которого превышает миллион человек, что предполагает привлечение максимального количества потенциальных участников для организации наиболее продуктивного взаимодействия властей и общества.

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, городского округа, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления инициатив граждан по вопросам местного значения. В г. Омске комитеты ТОС начали активно проявлять себя еще в 1990-е годы как элемент гражданской самоорганизации. На сегодняшний день в них участвуют около 32150 омичей (около 4,7% трудоспособного населения города)².

Одной из проблем развития ТОС является низкая активность населения (особенно молодежи), которая отчасти может быть обусловлена недостаточной информированностью о деятельности соответствующих организаций (комитетов). В настоящий момент разработаны следующие пути преодоления данной проблемы:

- создание единого интернет-портала (<http://ktosomsk.ru>) как механизма информирования потенциальных участников;
- продвижение ТОС в социальных сетях;
- тиражирование информационных материалов, как правило, ориентированных на конкретную целевую группу.

Также в Омске сложился многолетний опыт реализации *социально-значимых проектов*, направленных на улучшение городской среды. Конкурс учрежден Администрацией г. Омска по инициативе общественности в 2006 г. За 12 лет

² Официальный портал Администрации города Омска [Официальный сайт]. URL: <http://www.admomsk.ru> (дата обращения: 30.04.2018).

участия в нем было представлено почти 3000 проектов, из них реализовано – 1300. На поддержку проектов было направлено 219 млн руб. из бюджета г. Омска, при этом сумма, ежегодно выделяемая из бюджета в 2016–2018 гг., не менялась и составляла 25 млн руб.

Спецификой данной формы общественного участия является то, что заявителем может выступать только юридическое лицо – некоммерческая организация. Этот факт, а также довольно жесткие требования, предъявляемые к участникам конкурса, документальному оформлению проектов, приводят к тому, что множество общественных инициатив остаются не реализованными в рамках данного механизма. Однако эти же меры обеспечивают гарантии исполнения проектов, поэтому их нельзя категорично отнести к недостаткам механизма в целом.

Вместе с тем негативные общеэкономические тенденции последних лет, укрепление «вертикали власти», сопровождаемое сокращением финансовой самостоятельности муниципальных образований, отрицательно сказываются на возможности и проявления гражданских инициатив, и их поддержки из городского бюджета. Так, в 2018 г. годовой объем грантовой поддержки НКО со стороны администрации г. Омска (25 млн руб.) лишь ненамного превысил сумму, выделяемую на один (!) проект Фонда президентских грантов (около 20 млн руб.) по организации выставки «Сто раритетов российской истории»³.

Для привлечения горожан к обсуждению проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения глава и представительный орган муниципального образования могут организовать *публичные слушания*⁴.

Стоит отметить, что, несмотря на то, что основной целью проведения публичных слушаний декларируется учет мнения населения, их результаты носят для органов власти рекомендательный характер.

В целом существует проблема низкой активности граждан в публичных слушаниях, которая периодически озвучивается

³ Официальный портал фонда президентских грантов [Офф.сайт]. URL: <https://xn-80afcdbalic6afooklqi5o.xn--plai/> (дата обращения 25.03.2018).

⁴ Публичные слушания по бюджету города на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов [Эл. ресурс]. URL: <http://www.omsgorsovnet.ru/news/budzet-degradacii-i-vymirania> (дата обращения: 07.05.2018).

в СМИ⁵. Можно говорить о двух видах препятствий для участия населения в этом процессе. Во-первых, это определенные недостатки регламента: слушания часто проводятся в рабочее время, когда большинство активных граждан заняты, кроме того, существуют проблемы со своевременным информированием населения о месте, времени и тематике очередных слушаний. Эти недостатки можно легко устранить, если перенести время проведения на выходные дни, а также за счет создания единого информационного интернет-портала.

Во-вторых, серьезной проблемой является непонимание гражданами самой процедуры.

- На публичные слушания выносятся проекты решений, уже основательно проработанные в органах исполнительной власти, специалисты которых нередко обладают гораздо более высоким профессиональным уровнем, нежели участники обсуждений. При этом любые серьезные корректировки рассматриваемых документов могут потребовать усилий, сопоставимых с теми, которые уже были потрачены при их подготовке. В результате очень часто критика и предложения в ходе публичных слушаний оказываются слишком поверхностными, а корректировки решений – незначительными.

- Предметом публичных слушаний являются параметры бюджета, а не набор мероприятий и проектов, реализуемых за счет бюджетных ассигнований. Целевые индикаторы последних, их ожидаемые результаты, сам выбор состава проектов, сроков и способов их реализации остаются вне поля обсуждения.

Изменения процедуры слушаний для устранения подобных проблем недостаточно. В то же время трудности с осмыслением процесса со стороны граждан со среднестатистическим уровнем бюджетной и финансовой грамотности отнюдь не способствуют повышению их активности в бюджетном процессе. Поэтому, на наш взгляд, требуется внедрение новых практик, доступных для понимания большим кругом лиц, в том числе включающих проектную деятельность граждан.

В 2017 г. в России стартовал проект «Городская среда», направленный на совершенствование инфраструктуры городов

⁵ Публичные слушания по бюджету Омской области на 2018 год получились до неприличия короткими [Эл. ресурс]. URL: <http://bk55.ru/news/article/114108/http://bk55.ru/news/article/114108/> / (дата обращения: 18.06.2018).

(создания и благоустройства общественных пространств, а также дворов). На реализацию проекта было направлено в совокупности 42,201 млрд руб. (в том числе: из федерального бюджета – 25,601 млрд руб., из региональных – 16,6 млрд руб.)⁶.

На эти средства за год в России было благоустроено более 2700 парков и других общественных зон. На современном этапе реализации стратегических целей развития вовлечение граждан в процесс самоуправления обустройства городских общественных пространств стало одним из предметов очередного указа президента⁷, предусматривающего, в частности, «создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан в решении вопросов развития городской среды, до 30%». Очевидно, это предполагает и активизацию бюджетного финансирования в данном направлении.

Ожидается, что активизация за счет этих мер участия жителей в сфере развития городской среды со временем сможет вылиться в конструктивное сотрудничество власти и населения в решении накопившихся проблем инфраструктуры городов, безопасности, досуга молодежи и т.д.

В г. Омске подпрограмма стартовала в 2017 г. С точки зрения развития инициативного бюджетирования наиболее интересным предметом для исследования является подпрограмма «Формирование комфортной городской среды» (в части благоустройства общественных пространств). Ее механизм предполагает инициативное выдвижение проектов, финансируемых за счет бюджета, с последующим контролем их реализации. В г. Омске это первый опыт использования методологии, наиболее схожей с принципами партиципаторного бюджетирования. На сегодня это основной инструмент вовлечения горожан в процесс благоустройства общественных территорий, практическое применение которого только начинает складываться в регионе.

⁶ Проект «Комфортная городская среда» [Эл. ресурс]. URL: <http://www.gorodsreda.ru/gorodskaya-sreda/> (дата обращения: 18.06.2018).

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Эл. ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/SignatoryAuthority/president> (дата обращения: 08.05.2018).

Подводя итоги, отметим, что анализ традиционных и новых практик инициативного бюджетирования выявил ряд недостатков существующих механизмов взаимодействия государства и населения. При этом все они в той или иной степени способствуют внедрению гражданских инициатив в социально-экономическую среду города. Наиболее интересной и близкой к мировым практикам ИБ является подпрограмма «Формирование комфортной городской среды». Тем не менее действующие практики участия граждан в решении вопросов местного значения охватывают лишь часть сфер жизни общества, что препятствует более активному вовлечению населения в бюджетный процесс.

На пути к институционализации ИБ: дорожная карта для г. Омска

Одним из способов повышения активности горожан по вопросам местного самоуправления может быть проведение мероприятий по повышению бюджетной грамотности населения.

На наш взгляд, хорошим подспорьем в этой связи могла бы стать разработка **дорожной карты** развития в регионе механизмов инициативного бюджетирования, которая должна способствовать процессу институционализации этого процесса и сокращению барьеров на его пути.

За основу дорожной карты можно взять следующие положения.

1. Создание организационной структуры развития ИБ

В частности, речь идет о создании (учреждении) координирующего органа как «института развития» ИБ в г. Омске с обязательным составлением регламента его деятельности.

2. Обеспечение профессионального сопровождения ИБ

Здесь предполагается набор и обучение консультантов по ИБ, организация для населения лекций, конференций, выпуск и распространение обучающей и информационной печатной продукции.

3. Формирование методологии развития ИБ в городе

Имеется в виду утверждение Стратегии развития ИБ как официального нормативного документа, закрепление практик ИБ

в нормативно-правовой системе города и региона, что позволит повысить доверие к ним граждан.

4. Повышение бюджетно-финансовой грамотности населения

Реализация данного направления требует дополнительных интеллектуальных и творческих усилий, так как в России не существует универсальных методик повышения общей бюджетной грамотности. Получить результат возможно, например, посредством организации краткого курса «Бюджетной грамотности» для школьников и студентов, распространения информации через Интернет, СМИ и печатную продукцию. Важным аспектом направления являются мероприятия по совершенствованию системы «Бюджет для граждан» как основного информационного поля. «Бюджет для граждан» – проект Министерства финансов РФ и Открытого правительства, призванный в понятной и доступной форме обеспечивать население информацией о приоритетах бюджетной политики, параметрах бюджетной системы, результатах использования бюджетных средств с целью повышения осведомленности граждан в вопросах бюджетного процесса. Формами обеспечения открытости информации могут быть информационные брошюры, буклеты, а также «вкладки» на интернет-ресурсах.

5. Привлечение населения к участию в бюджетном процессе

Для успешного развития ИБ в г. Омске необходима комплексная информационная кампания, включающая пропаганду «активного гражданина» в печатных и электронных СМИ, продвижение программ с помощью социальных сетей.

6. Анализ процесса развития ИБ в г. Омске

Данное направление особенно значимо для г. Омска, находящегося в начале пути развития ИБ. Требуется разработка системы мониторинга, включая как определение системы индикаторов (например, на основе объемов финансирования и численности участников, опросов населения), так и создание органов контроля. Особое внимание при этом нужно уделять инновационным практикам ИБ.

7. Содействие обмену опытом с другими регионами и странами

Обмен опытом позволит повысить осведомленность об общемировых и российских тенденциях развития ИБ; проблемах, связанных с реализацией практик ИБ; эффективных способах решения возникающих проблем. Это предполагает проведение научных конференций, семинаров, форумов.

Таким образом, развитие ИБ в г. Омске представляет собой комплексный процесс, включающий как создание формальных институтов развития ИБ, так и распространение соответствующей культуры в общественности.

Литература

Вагин В. В. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии /В.В. Вагин, Н. А. Шаповалова, Н. В. Гаврилова //Финансовый журнал. 2015. № 3 (25). С. 117–122.

Гулько М. С., Пивовар Г. Роль локальных инициатив в городской регенерации: примеры малых и средних городов России. [Эл. ресурс]. URL: <https://conf.hse.ru/2018/program/#11.04.2018Ga> (дата обращения: 12.04.2018).

Капогузов Е. А. Политическая экономия налогообложения: монография. Омск: Изд-во ОмГУ, 2006. 144 с.

Капогузов Е. А. Теория общественного выбора как теоретический фундамент реформ государственного управления // Вестник НГУ. Серия социально-экономические науки. Т. 12. Вып. 2. 2012. С. 21–30.

Социальный контроль и институциональные изменения в сфере производства государственных услуг: монография// Под общ. ред. Е. А. Капогузова; Миснобнауки России, ОмГУ им. Ф. М. Достоевского. Омск: Изд-во ОмГТУ, 2017.

Шульга И. Е. Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения/ И. Е. Шульга, В. В. Вагин, Г. Н. Хачатрян, А. С. Сухова, Л. А. Шилов, Н. В. Гаврилова, Н. А. Шаповалова. М.: «Алекс», 2017. 124 с.

Schneider F. Enste D. Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit; Umfang, Ursachen Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen. R. Oldenbourg Verlag Muenchen; Wien, 2000.

Статья поступила 23.07.2018.

Summary

Kapoguzov E. A., Kovechenkova A. A., Omsk F. M. Dostoevsky State University, Omsk

Initiative Budgeting: From Practice to Institutionalization? (Case of City Omsk)

The article considers the development of practices of initiative budgeting in Russia at the regional level. The key institutional barriers for self-organization are shown. With regard to development practices in the region, it is noted that processes in the sphere of openness of budget data and initiative budgeting are more likely at the stage of “informing”, whereas for the success of the system, a transition to the stage of involvement and co-production is necessary.

Initiative budgeting; self-organization; public self-governing; open budgets; institutional barriers

References

Vagin V. V., Shapovalova N. A., Gavrilova N. V. (2015) Inicativnoe byudzhetirovanie: mezhdunarodnyj kontekst rossijskoj versii. *Finansovyy zhurnal [Financial journal]*. No. 3 (25). Pp. 117–122. (In Russ.)

Gun'ko M. S., Pivovarov G. Rol' lokal'nykh iniciativ v gorodskoj regeneracii: primery malyx i srednih gorodov Rossii. Available at: <https://conf.hse.ru/2018/program/#11.04.2018Ga> (accessed 12.04.2018). (In Russ.)

Kapoguzov E. A. (2006). Politicheskaya ehkonomiya nalogooblozheniya: monografiya. Omsk, OmGU Publ., 144 p. (In Russ.)

Kapoguzov E. A. (2012). Teoriya obshchestvennogo vybora kak teoreticheskij fundament reform gosudarstvennogo upravleniya. *Vestnik NGU. Seriya social'no-ehkonomicheskie nauki*. Vol. 12. No. 2. Pp. 21–30. (In Russ.)

Social'nyj kontrol' i institucional'nye izmeneniya v sfere proizvodstva gosudarstvennykh uslug: monografiya. (2017) Omsk, OmGTU Publ. (In Russ.)

Shulga I. E. (2017) Inicativnoe byudzhetirovanie. Rossijskij opyt v oblasti uchastiya grazhdan v reshenii voprosov mestnogo znacheniya. I. E. Shulga, V. V. Vagin, G. N. Hachatryan, A. S. Suhova, L. A. Shilov, N. V. Gavrilova, N. A. Shapovalova. Moscow. Aleks Publ. 124 p.

Schneider F. Enste D. (2000). Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit; Umfang, Ursachen Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen. R. Oldenbourg Verlag Muenchen; Wien,