

УДК 336.14

А.С. Миндиярова

Финансовый университета при Правительстве Российской Федерации, Москва,
email: mindiyarov@yandex.ru

ОЦЕНКА ИНФРАСТРУКТУРЫ СОПРОВОЖДЕНИЯ ПРАКТИК ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, инфраструктура сопровождения, проектные центры, профессиональные консультанты.

Статья посвящена вопросам сопровождения практик инициативного бюджетирования, развитие и внедрение которого как инструмента по вовлечению граждан в бюджетный процесс определено в стратегических документах планирования Российской Федерации. Механизмы сопровождения практик инициативного бюджетирования формируют инфраструктуру, наличие которой способствует более качественной и эффективной реализации практик и проектов инициативного бюджетирования, а также увеличивает его узнаваемость среди населения и повышает степень вовлеченности граждан в данный инструмент государственной политики. Для достижения цели и решения поставленных задач в данной статье было проведено исследование основных механизмов сопровождения практик инициативного бюджетирования, а также анализ их количественных показателей. По результатам исследования были сделаны выводы о текущем состоянии инфраструктуры сопровождения практик инициативного бюджетирования Российской Федерации и предложен комплекс мер для его улучшения.

A.S. Mindiyarova

Financial University under The Government of the Russian Federation, Moscow,
email: mindiyarov@yandex.ru

ASSESSMENT OF THE SUPPORT INFRASTRUCTURE FOR THE PRACTICES OF INITIATIVE BUDGETING IN THE RUSSIAN FEDERATION

Keywords: initiative budgeting, participatory budgeting, support infrastructure, project centers, professional consultants.

The article is devoted to the issues of supporting the practices of initiative budgeting, the development and implementation of which as a tool for involving citizens in the budget process is defined in the strategic planning documents of the Russian Federation. Mechanisms for supporting the practices of initiative budgeting form an infrastructure, the presence of which contributes to a better and more effective implementation of practices and projects of initiative budgeting, as well as increases its awareness among the population and increases the degree of involvement of citizens in this instrument of public policy. In order to achieve the goal and solve the tasks set in this article, research was conducted on the main mechanisms for supporting the practices of initiative budgeting, as well as an analysis of their quantitative indicators. Based on the results of the study, conclusions were drawn about the current state of the support infrastructure for the practices of initiative budgeting in the Russian Federation and a set of measures for its improvement was proposed.

На сегодняшний день тема инициативного бюджетирования все больше набирает популярность. Начиная с 2000-х годов тренд на открытость и прозрачность деятельности государства, доступ граждан к бюджетной информации, а также их вовлечение в принятие бюджетных решений стал охватывать все большее количество стран и становиться общемировым. Наиболее популярным инструментом для реализации данного тренда стало партисипаторное бюджетирование (от англ. «participate» – «уча-

ствовать»), которое впервые возникло в конце 1980-х годов в бразильском городе Порту-Алегри. При этом идеи, связанные с партисипаторным бюджетированием, были распространены по всей Бразилии в 1980-х годах, когда политические реформаторы стремились преодолеть политическую изоляцию, застой и коррупцию, связанные с двадцатилетней военной диктатурой [1].

Заложение основ партисипаторного бюджетирования непосредственно связано с победой кандидатов от небольшой

оппозиционной партии (Партия трудящихся) на выборах мэра в 1988 году в 36 городах Бразилии. Активное привлечение населения к обсуждению и принятию решений по направлениям расходов местного бюджета было частью политики Партии трудящихся и показало положительный результат на эффективности расходования бюджетных средств и социальном и экономическом благополучии граждан именно в Порту-Алегри, жители которого исторически были политически активными и стали неким катализатором развития данного механизма. В связи с этим Порту-Алегри считается родиной партисипаторного бюджетирования [2].

В Российской Федерации партисипаторное бюджетирование стало известно как инициативное бюджетирование (ИБ), которое представляет собой совокупность разнообразных практик, объединенных идеологией гражданского участия, а также сферу государственного и муниципального регулирования участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет средств соответствующих бюджетов и последующем контроле за реализацией отобранных проектов со стороны граждан [3].

Актуальность темы исследования подчеркивается закреплением в стратегических документах планирования Российской Федерации необходимости вовлечения граждан в бюджетный процесс и внедрения механизмов инициативного бюджетирования, а также закреплением законодательных основ инициативного бюджетирования на федеральном уровне, что явилось признанием важности такого инструмента, как инициативное бюджетирование.

В последние годы развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации характеризуется его территориальным распространением и масштабированием: в его реализацию вовлекаются все большие объемы финансовых ресурсов, увеличиваются абсолютные показатели, характеризующие данный инструмент вовлечения граждан в бюджетный процесс, растет его узнаваемость среди населения. Немаловажную роль в развитии инициативного бюджетирования, а также в качестве ре-

ализации практик ИБ играет его сопровождение, т.е. инфраструктура, создаваемая субъектами, реализующими практики инициативного бюджетирования и осуществляющая консультационное, информационное, методологическое и иное сопровождение практики.

Цель исследования

Целью данного исследования является анализ инфраструктуры сопровождения практик ИБ и разработка предложений и рекомендаций по ее улучшению.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- 1) изучить механизмы сопровождения инициативного бюджетирования;
- 2) проанализировать динамику количественных показателей, отражающих инфраструктуру сопровождения практик ИБ;
- 3) сформулировать комплекс предложений и рекомендаций для дальнейшего развития инфраструктуры сопровождения в Российской Федерации.

Материалы и методы исследования

Объектом исследования является инфраструктура сопровождения практик ИБ. Предметом исследования являются непосредственные механизмы сопровождения, применяемые субъектами, реализующими практики ИБ. Методологической базой исследования послужили общенаучные методы исследования (наблюдение, анализ, синтез, обобщение, сравнение, группировка) и специальные методы исследования (экономико-статистический анализ, аналитическо-визуальное представление данных). В качестве информационной базы исследования были использованы нормативно-правовые акты, данные Министерства финансов Российской Федерации, данные Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина, научные труды отечественных авторов по вопросам инициативного бюджетирования, а также научные труды зарубежных авторов, посвященные партисипаторному бюджетированию.

Результаты исследования

В Российской Федерации применяют следующие механизмы сопровождения инициативного бюджетирования:

- 1) проектные центры;
- 2) профессиональные консультанты;
- 3) сотрудники органов государственной власти или местного самоуправления;
- 4) привлечение волонтеров.

Проектный центр представляет собой определенный институт, который выполняет методологическую, консультационную, аналитическую, информационную и иные виды деятельности, необходимые для сопровождения и реализации практики инициативного бюджетирования [4].

На сегодняшний день в 25 субъектах Российской Федерации функционируют региональные проектные центры, и в 9 субъектах Российской Федерации – муниципальные проектные центры. На основе анализа существующих проектных центров можно выделить три модели организации их деятельности.

Первая модель представляет собой проектные центры, роль и функции которых выполняют органы государственной власти или местного самоуправления. Например, в Республике Саха (Якутия) роль проектного центра предоставлена Департаменту цифрового управления бюджетным процессом и защиты информации Министерства финансов Республики Саха (Якутия), который осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной деятельности по реализации Программы поддержки местных инициатив, в Оренбургской области – Ведомственному проектному офису Министерства финансов Оренбургской области.

Вторая модель представляет собой выполнение роли проектных центров и осуществление сопровождения практик инициативного бюджетирования государственными (муниципальными) учреждениями. Так, например, в Новгородской области проектный центр существует в виде Государственного казенного учреждения «Центр муниципальной правовой информации», в Ленинградской области – в составе Государственного казенного учреждения Ленинградской области «Дом дружбы Ленинградской области».

В третьей модели субъекты, реализующие практики инициативного бюджетирования, передают свои консультационные, информационные и иные функции внешним организациям-консультантам, как правило, некоммерческим организациям. Так, в Амурской области проектный центр существует в виде Автономной некоммерческой организации «Центр развития территорий», в Хабаровском крае – Фонда «Краевой центр развития гражданских инициатив и социально ориентированных некоммерческих организаций».

Количество проектных центров в исследуемом периоде 2019-2021 гг. остается практически неизменным, варьируясь в диапазоне не больше 10 и имея тенденцию к сокращению числа проектных центров муниципалитетов в 2021 г. (рис. 1).

Наличие проектных центров способствует повышению эффективности практик инициативного бюджетирования, их распространению и популяризации.

Профессиональные консультанты, осуществляющие свою деятельность в проектных центрах, выполняют не только функции по консультационной поддержке граждан, но и осуществляют обучение, мониторинг и анализ практики инициативного бюджетирования, поддерживают информационные и интернет-ресурсы практики и др. Развитие проектных центров и компетенций консультантов осуществляется во времени, поэтому чем дольше существует проектный центр, тем эффективнее его деятельность [5].

Количество консультантов за анализируемый период 2019-2021 гг. также не подлежало существенному изменению, несмотря на то, что в 2020 г. наблюдалось снижение числа консультантов на 10,5%, что объясняется сокращением количества региональных проектных центров. Кроме того, т.к. консультанты осуществляют свою деятельность в проектных центрах, и, как следствие, также присутствуют только в 25 субъектах Российской Федерации, увеличение их количества, не связанное с территориальным расширением их присутствия, не является качественной положительной динамикой.

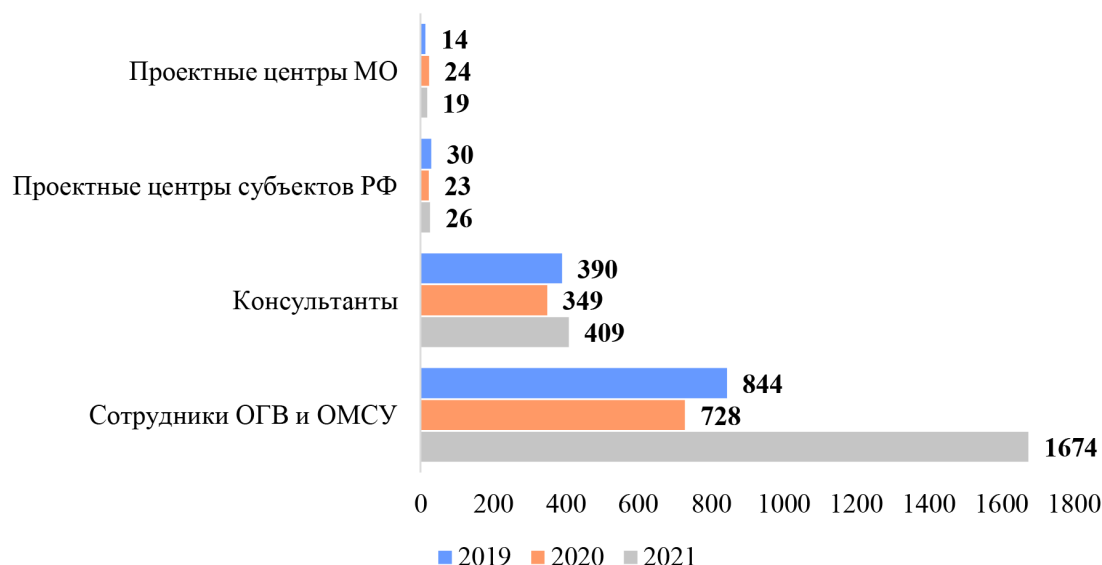


Рис. 1. Динамика механизмов сопровождения ИБ, 2019-2021 гг.

Источник: составлено автором по данным мониторинга ЦИБ НИФИ

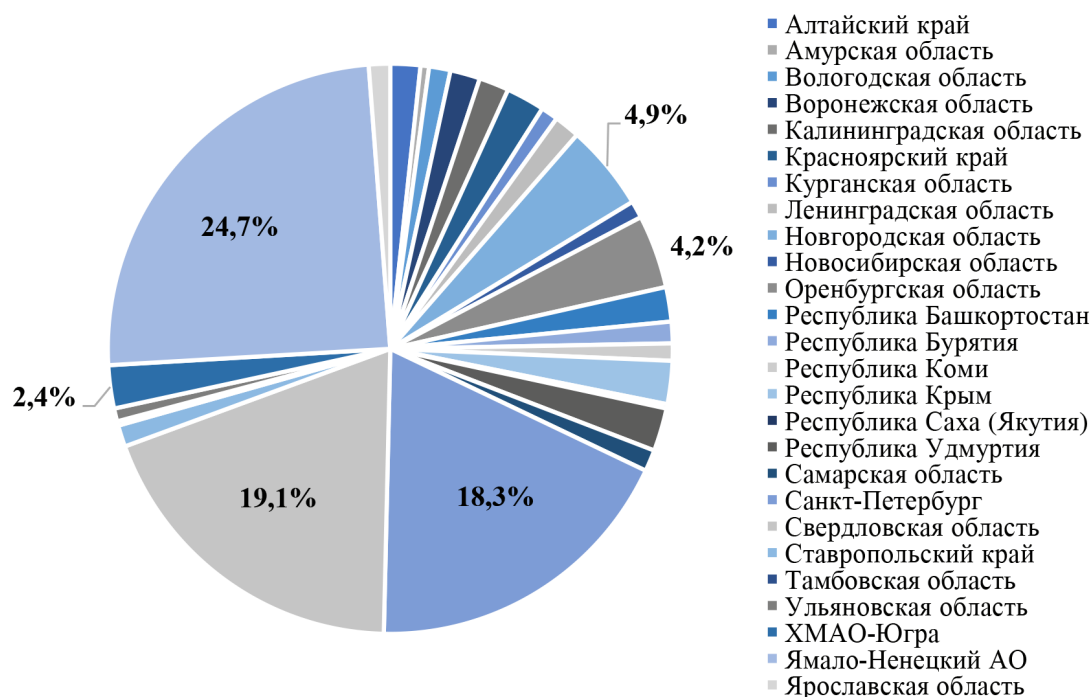


Рис. 2. Территориальное распределение консультантов, %

Источник: составлено автором по данным мониторинга ЦИБ НИФИ

Стоит отметить, что разница в количестве консультантов в разных субъектах Российской Федерации весьма значительна, и среднее число консультантов в регионе (16), расчи-

танное по математическим правилам, не отражает действительности. Так, среди 25 субъектов Российской Федерации, в которых присутствуют профессиональные консультанты, основ-

ная их концентрация – около 62% – приходится всего лишь на 3 региона: Ямало-Ненецкий автономный округ, Свердловская область, город федерального значения Санкт-Петербург (рис.2).

При этом, в Ямало-Ненецком автономном округе, на который приходится 101 консультант, или около 25% от всех консультантов в Российской Федерации, отсутствует региональный проектный центр и функционируют девять проектных центров муниципальных образований для сопровождения и реализации муниципальных практик, существующих под единым брендом «Бюджетная инициатива граждан» («Уютный Ямал»).

В Санкт-Петербурге и Свердловской области количество консультантов инициативного бюджетирования находится практически на одном уровне – 75 и 78 консультантов соответственно. При этом, в Санкт-Петербурге функционирует один региональный проектный центр и реализуется четыре региональные практики инициативного бюджетирования, а в Свердловской области – две практики инициативного бюджетирования, на которые приходится по одному проектному центру: региональная и муниципальная, реализуемая в г. Екатеринбурге.

Таким образом, численность специалистов в проектных центрах варьируется в достаточно широком диапазоне от 1 консультанта в проектном центре Тамбовской области до 20 специалистов в проектном центре Новгородской области и 75 специалистов в проектном центре Санкт-Петербурга. Как следствие, функционал каждого консультанта в значительной степени может различаться от региона к региону или быть сильно перегруженным, что, в свою очередь, будет сказываться на эффективности деятельности проектного центра и выполнения им функций по сопровождению реализации практики инициативного бюджетирования.

Что касается сотрудников органов государственной власти или местного самоуправления, вовлеченных в администрирование практик инициативного бюджетирования (табл. 1), то за анализируемый период 2019-2021 гг. их количество выросло более чем в 2 раза, что свидетельствует о постепенном создании субъектами, реализующими практики ИБ, инфраструктуры сопровождения этих практик. На сегодняшний день сотрудники органов власти вовлекаются в администрирование практик ИБ в 63 субъектах Российской Федерации, и в среднем на один регион приходится 27 сотрудников органов власти.

Таблица 1

Количество сотрудников органов власти по субъектам РФ

Субъект РФ	Сотрудники органов власти, чел.	Субъект РФ	Сотрудники органов власти, чел.	Субъект РФ	Сотрудники органов власти, чел.
Алтайский край	6	Владимирская область	25	Вологодская область	6
Белгородская область	49	Волгоградская область	13	Воронежская область	8
Субъект РФ	Сотрудники органов власти, чел.	Субъект РФ	Сотрудники органов власти, чел.	Субъект РФ	Сотрудники органов власти, чел.
Забайкальский край	35	Орловская область	9	Самарская область	164
Ивановская область	3	Пензенская область	3	Санкт-Петербург	8
Иркутская область	6	Пермский край	20	Саратовская область	5

продолжение табл. 1

окончание табл. 1					
Калининградская область	16	Приморский край	12	Сахалинская область	16
Калужская область	20	Республика Адыгея	1	Свердловская область	10
Кемеровская область	7	Республика Алтай	4	Смоленская область	1
Кировская область	13	Республика Башкортостан	24	Ставропольский край	114
Костромская область	10	Республика Калмыкия	3	Тамбовская область	4
Краснодарский край	62	Республика Карелия	3	Тверская область	4
Курская область	8	Республика Коми	1	Томская область	2
Ленинградская область	11	Республика Крым	27	Тульская область	1
Липецкая область	4	Республика Марий Эл	10	Тюменская область	8
Магаданская область	8	Республика Мордовия	1	Ульяновская область	76
Московская область	7	Республика Саха (Якутия)	4	Хабаровский край	9
Ненецкий АО	1	Республика Татарстан	5	ХМАО-Югра	107
Нижегородская область	13	Республика Тыва	3	Челябинская область	8
Новгородская область	14	Республика Удмуртия	9	Чеченская Республика	4
Омская область	11	Ростовская область	40	Чувашская республика	30
Оренбургская область	542	Рязанская область	7	Ямало-Ненецкий АО	19

Источник: составлено автором по данным мониторинга ЦИБ НИФИ

Однако так же, как и с профессиональными консультантами, количество сотрудников органов власти, вовлеченных в администрирование практик инициативного бюджетирования, варьируется в достаточно широком диапазоне от 1 сотрудника в Ненецком автономном округе до 542 сотрудников в Оренбургской области. При этом стоит отметить, что в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, в которых роль и функции проектного центра исполняют структурные подразделения органов государственной власти или местного самоуправления, сотрудники этих органов выступают в роли консультантов таких проектных центров.

Однако до сих пор не во всех субъектах Российской Федерации существует

система сопровождения практик инициативного бюджетирования даже в самом минимальном виде как, например, в Республике Мордовии или Тульской области, где инфраструктура сопровождения практик ИБ представлена одним сотрудником органов власти. Из 75 субъектов Российской Федерации, в которых в том или ином виде существуют практики инициативного бюджетирования, в 6 субъектах полностью отсутствует инфраструктура их сопровождения (проектные центры, консультанты, сотрудники органов власти), в частности в Архангельской, Астраханской, Брянской, Псковской областях, городе федерального значения Севастополе и Чукотском автономном округе.

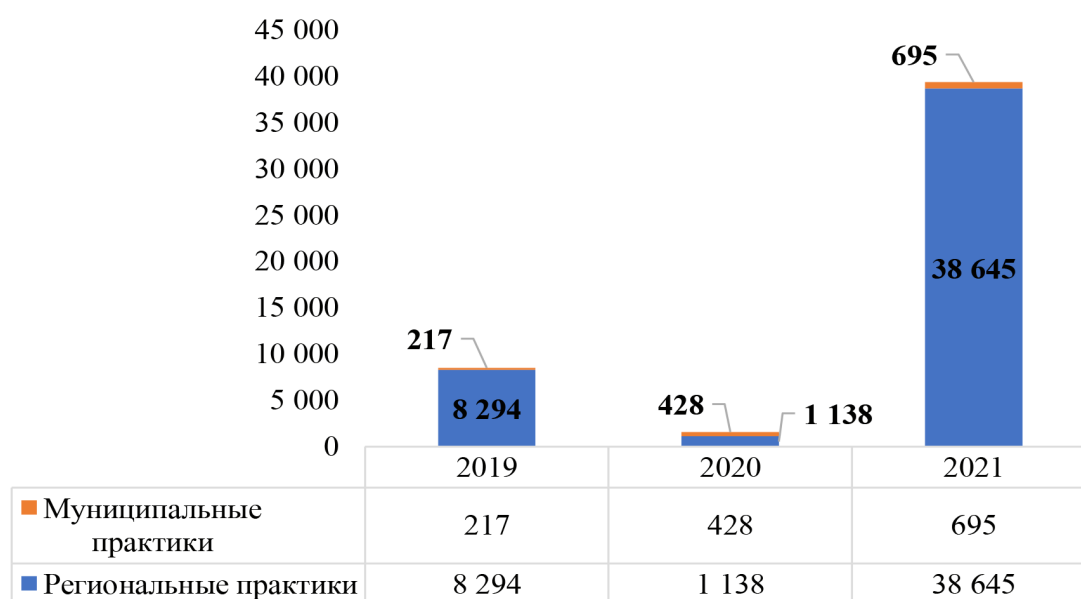


Рис. 3. Волонтерская поддержка практик инициативного бюджетирования, чел.

Источник: составлено автором по данным мониторинга ЦИБ НИФИ

Для сопровождения реализации практик инициативного бюджетирования субъекты, реализующие практики инициативного бюджетирования, также прибегают к волонтерской поддержке инициативного бюджетирования. За анализируемый период 2019-2021 гг. к реализации практик инициативного бюджетирования волонтеры привлекались в 15 субъектах Российской Федерации, из них в 8 регионах – для реализации региональных практик ИБ, в 6 регионах – для муниципальных практик ИБ и в 1 регионе (Ханты-Мансийский автономный округ-Югра) – как для региональных, так и для муниципальных практик ИБ.

В 2021 году значительно повысилась востребованность волонтерского ресурса для сопровождения реализации практик инициативного бюджетирования. Так, по сравнению с 2020 годом волонтеров было привлечено больше в 25 раз, и их общее количество составило 39 340 человек (в 2020 г. – 1 566 чел.) (рис. 3).

2019 и 2021 гг. более 90% от общего количества волонтеров пришлось всего лишь на одну практику инициативного бюджетирования. Так, значительное количество волонтеров было привлечено в 2019 г.

в Тюменской области в рамках реализации практики «Формирование комфортной городской среды» – 7 865 чел. – и в 2021 г. в Ханты-Мансийском автономном округе-Югра в рамках регионального конкурса инициативных проектов – 37 859 чел.

Такие большие значения могут объясняться отсутствием единого подхода к формулировке волонтерской деятельности в рамках инициативного бюджетирования, в связи с чем каждый субъект, реализующий практику ИБ, самостоятельно формирует подходы и методы оценки волонтерского участия [6]. Например, волонтеры могут привлекаться для помощи консультантам и сотрудникам органов власти в особо загруженные периоды для организации информационных мероприятий, сбора проектных предложений и отбора инициативных проектов.

Выводы

Таким образом, в ходе исследования было выявлено отсутствие должной инфраструктуры сопровождения инициативного бюджетирования в Российской Федерации, которая, как правило, представлена сотрудниками органов

власти, вовлеченных в администрирование практик, проектными центрами и профессиональными консультантами. Однако в более чем половине субъектов Российской Федерации, на территории которых реализуются практики инициативного бюджетирования, отсутствуют как проектные центры, так и профессиональные консультанты, а сотрудники органов власти, вовлеченные в администрирование практик ИБ, представлены в достаточно малом количестве либо могут не обладать достаточными компетенциями и знаниями в области инициативного бюджетирования (особенно в части сотрудников органов местного самоуправления), что существенно снижает качество сопровождения.

Институты проектных центров и профессиональных консультантов инициативного бюджетирования, их сохранение, поддержка и развитие крайне важны для сохранения качества процедур инициативного бюджетирования и расширения непосредственного участия граждан в этом процессе.

Решение обозначенной проблемы во многом зависит от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которым необходимо принимать меры для развития инфраструктуры сопровождения практик инициативного бюджетирования на своей территории, как региональных, так и муниципальных. Можно сформулировать следующие меры:

1) организация информационной, методической и методологической поддержки органов местного самоуправления по вовлечению граждан в решение вопросов местного значения;

2) создание региональных проектных центров, осуществляющих как сопровождение региональных практик, так и обучение и развитие компетенций участников практик инициативного бюджетирования на территории конкретного субъекта Российской Федерации;

3) вовлечение в информационное сопровождение населения региональных средств массовой информации и других сетей массовых коммуникаций.

Библиографический список

1. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting // Journal of Public Deliberation. 2012. Vol. 8. Is. 2. Art. 9.
2. Шеломенцев А.Г., Фархтдинов Р.Т., Гончарова К.С. Инициативное бюджетирование: ключевые термины и понятия // Теория и практика мировой науки. 2020. № 9. С. 2-8. DOI: 10.35524/2542-0143_2020_09_02.
3. «Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации» (утв. Минфином России) (в ред. от 22.12.2021).
4. Обзор действующей практики и отдельные рекомендации по организации сопровождения практик инициативного бюджетирования. М.: Министерство финансов Российской Федерации, 2019. 46 с.
5. Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. М.: Министерство финансов Российской Федерации, 2022. 94 с.
6. Вагин В.В., Шугрина Е.С., Пинская М.Р. и др. Инициативное бюджетирование: эволюция теории и практики. М.: ООО «Научно-издательский центр Инфра-М», 2022. 270 с.