

**Анцыферова Инна Сергеевна**

старший научный сотрудник  
Центра инициативного бюджетирования  
Научно-исследовательского финансового института

## **УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В РАЗРАБОТКЕ ФОРМАТОВ ИНИЦИАТИВНОГО (ПАРТИСИПАТОРНОГО) БЮДЖЕТИРОВАНИЯ**

### **Аннотация:**

*Статья посвящена проблемам инициативного (партисипаторного) бюджетирования (ИБ), которое реализуется в РФ в двух форматах: Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка и бюджетных комиссий, каждый из которых имеет свою область применения. Дальнейшее развитие ИБ в РФ предполагает развитие его форматов. Получившая наибольшее распространение и разработанная изначально для сельских районов ППМИ для применения в городских районах и поселениях, численность которых делает невозможным проведение общего собрания, должна претерпевать конструктивные изменения, чтобы оставаться удобной и востребованной гражданами. Предлагается использовать фокусные группы с гражданами для обсуждения форматов информационной кампании, подачи и обсуждения заявок, принятия решений, выбора критериев отбора заявок, определения объемов софинансирования и пр. Представлен план проведения таких обсуждений.*

### **Ключевые слова:**

*инициативное (партисипаторное) бюджетирование, Программа поддержки местных инициатив Всемирного банка, бюджетные комиссии граждан, форматы инициативного бюджетирования, участие граждан в обсуждении форматов инициативного бюджетирования.*

**Antsyferova Inna Sergeyevna**

Senior Research Associate,  
Initiative Budgeting Center,  
National Research Financial Institute

## **PARTICIPATION OF CITIZENS IN THE DEVELOPMENT OF FORMATS OF THE INITIATIVE (PARTICIPATORY) BUDGETING**

### **Summary:**

*The article deals with the initiative (participatory) budgeting that is implemented in the Russian Federation in two formats: the World Bank's Local Initiatives Support Program (LISP) and the budgeting committees, each of which has its own field of application. Further development of the initiative (participatory) budgeting in the Russian Federation implies development of its formats. The most widespread and developed originally for rural areas, the LISP in order to be applied in urban areas and settlements, population size of which exceeds the capacity of the general meeting, must undergo structural changes to remain user-friendly and popular. It is recommended to use focus groups with citizens to discuss the formats of the information campaign, filing and discussion of applications, decision-making procedure, application of selection criteria, co-financing volumes and so on. The plan for such discussions is offered.*

### **Keywords:**

*initiative (participatory) budgeting, World Bank's Local Initiatives Support Program, budgeting committees of citizens, formats of the initiative budgeting, citizens' participation in the discussion of initiative budgeting formats.*

Инициативное бюджетирование (ИБ) в узком смысле определяется как участие граждан в распределении средств местных бюджетов [1], в широком – как участие граждан в определении приоритетов местного развития [2].

ИБ является российским аналогом партисипаторного бюджетирования, которое зародилось в середине 1980-х гг. в Бразилии (Порту-Алегри) в формате представительных демократических процедур со специализацией на бюджетных вопросах и практикуется с тех пор более чем в 40 странах, принимая в каждой из них определенные формы в соответствии с демократическими традициями и особенностями государств [3].

Министерство финансов РФ рассматривает ИБ как инструмент повышения эффективности управления бюджетными расходами [4], который позволяет, во-первых, выделять бюджетные средства в соответствии с имеющимися потребностями (на проекты, которые получили одобрение со стороны граждан), во-вторых, вовлекать граждан в бюджетный процесс с целью лучшего понимания ими его основных принципов [5].

Наиболее распространенным форматом ИБ является программа поддержки местных инициатив (ППМИ), разработанная специально для российских регионов консультантами Всемирного банка. ППМИ началась в 2007 г. и в настоящее время реализуется более чем в 20 российских регионах. ППМИ в разных регионах осуществляется с учетом их особенностей, но при этом сохраняет общую структуру [6]. Рассмотрим ее подробно.

На первом этапе проводятся собрания жителей городских и сельских поселений, где жители определяют приоритетные мероприятия по развитию общественной инфраструктуры (это может быть ремонт водопровода или дороги, благоустройство дворовых территорий или уста-

новка детских и спортивных площадок, ремонт домов культуры и т. д.). На собрании определяется не только приоритетный проект, но и обязательный вклад населения в реализацию проекта в виде софинансирования.

На втором этапе местная администрация совместно с выбранной инициативной группой жителей готовит заявку, в состав которой входит проектно-сметная документация. Все заявки поступают на проверку в министерство финансов области. Заполнение и проверка заявок ведутся в электронной системе, что позволяет оптимизировать процедуру их подачи.

Принятые и проверенные заявки попадают на конкурсный отбор. Отбор происходит по заранее установленным объективным критериям. Так, оцениваются социальный эффект проекта, вклад местных жителей (денежный и неденежный), привлечение спонсоров, активность участия местных жителей в собрании и т. д. Заявки, набравшие наибольшее число баллов, становятся победителями конкурсного отбора и получают право на получение субсидии из бюджета.

После подведения итогов конкурсного отбора местная администрация проводит конкурентные процедуры по определению подрядных организаций. Оценку хода и качества работ по реализации проектов, их приемку осуществляет не только местная администрация, но и сформированные на собрании инициативные группы жителей. По итогам завершения работ производится их финансирование за счет всех заявленных в конкурсной документации источников (население и спонсоры, местный, областной бюджет) [7].

Таким образом, жители участвуют в ППМИ в следующих форматах:

- 1) участие в собраниях, на которых происходит обсуждение приоритетных объектов инвестирования, объемов софинансирования;
- 2) избрание из своего состава инициативной группы для взаимодействия с местной администрацией и подготовки проектной документации на конкурс;
- 3) осуществление софинансирования в случае победы заявки на конкурсе;
- 4) как правило, посильное участие в реализации, а также контроле строительных работ.

Таким образом, ППМИ является конфигурацией прямых (собрание) и представительных (инициативная группа) демократических процедур с опорой на местное самоуправление (местная администрация) и идеально подходит для относительно небольших сельских поселений или отдельных городских районов с развитым местным самоуправлением.

Когда размер поселения / городского района не позволяет провести общее собрание жителей, требуются иные форматы.

Городским форматом инициативного бюджетирования является практика бюджетных комиссий граждан, реализуемая в ряде российских городов как распределение части бюджетных средств муниципалитета при помощи комиссии, состоящей из выбранных по жребию горожан и представителей администрации. В проекте может участвовать любой совершеннолетний горожанин (если он не является сотрудником администрации или депутатом). Набор жителей в комиссию производится при помощи жеребьевки, личное присутствие на которой обязательно.

На первом этапе проходят заседания комиссии, где обсуждаются городские проблемы, на которые могут быть потрачены выделенные средства, готовятся предложения, происходит обучение основам бюджетного законодательства и городского управления. На втором этапе подключается администрация, проводятся консультации и оценка предложений. На третьем этапе осуществляется выбор проектов голосованием [8].

Таким образом, ППМИ Всемирного банка за счет общего собрания и опоры на существующие органы местного самоуправления решает задачу подтверждения потребности в финансировании, но оставляет без внимания задачу вовлечения граждан в бюджетный процесс, поскольку речь идет об отдельных локальных проектах. Кроме того, по своему формату ППМИ подходит только для относительно небольших сельских поселений или отдельных городских районов с развитым местным самоуправлением.

Практика бюджетных комиссий при длительной реализации хорошо справляется с задачей вовлечения граждан в бюджетный процесс, поскольку любой житель города со временем может приобщиться к решению масштабных городских вопросов. Однако в данном случае не получает решения вопрос подтверждения потребности в финансировании, поскольку определенная жеребьевкой бюджетная комиссия из числа подавших заявку граждан не является представительной для решения конкретных вопросов, а скорее моделирует общественную дискуссию.

Сопоставление двух практик (табл. 1) показывает, что развитие форматов ИБ является актуальной задачей. При этом есть понимание, что форматы развиваются естественным образом по мере адаптации ППМИ и практики бюджетных комиссий в регионах, а также накопления опыта их реализации.

**Таблица 1 – Сопоставление форматов ИБ**

	Масштаб проекта	
	общезначимый	локальный
<b>Подтверждение потребности в финансировании</b>	прямое	?
	опосредованное	бюджетные комиссии

Представляется, что развитию ИБ может существенно содействовать «кастомизация» – подобно тому, как это традиционно делается в бизнесе, когда на разных стадиях проработки продукта он обсуждается с пользователями (чаще всего в формате фокус-групп) [9]. С этой точки зрения кажется естественным, что форматы участия граждан в распределении бюджетных средств должны обсуждаться в первую очередь с самими гражданами. Отдельно должны осуществляться процедуры информирования, обсуждения общезначимых вопросов, выдвижения проектов, принятия решений, софинансирования и пр.

Примерный план групповой дискуссии:

1. Знакомство участников: обстоятельства жизни и планы.
2. Обсуждение следующих вопросов: как устроена жизнь в городе (поселении), чего не хватает, каковы первоочередные задачи.
3. Оценка восприятия идеи участия граждан в распределении части бюджетных средств в целом.
4. Проектирование: дискуссия о возможном устройстве процесса в целом (можно использовать ППМИ / бюджетные комиссии в качестве стимульного материала).
5. Обсуждение отдельных форматов – информирование, выдвижение, обсуждение, выбор инициатив и т. д.

Представляется, что проведение подобных дискуссий с разными категориями граждан (молодежь, пенсионеры, работающие со средне-низкими доходами, работающие со средне-высокими доходами и другие группы, представленные в регионе) может существенно помочь при разработке процедур и форматов ИБ в каждом конкретном регионе. Модераторами таких групп могут быть профессиональные модераторы как из сферы социологии, так и из области маркетинга. Рекрут респондентов и условия проведения должны также соответствовать профессиональным стандартам проведения подобных (фокус-групповых) исследований [10]. Помимо традиционных – очных фокус-групп, в случае с ИБ может быть использован формат модерлируемой дискуссии на интернет-площадке на тему процедур участия.

Развитие ИБ в РФ предполагает совершенствование форматов ИБ. Получившая наибольшее распространение и разработанная изначально для сельских районов ППМИ для применения в городских районах и поселениях, численность которых не позволяет провести общее собрание, должна претерпевать конструктивные изменения, чтобы оставаться удобной и востребованной гражданами. Предлагается проводить эти изменения, привлекая граждан к обсуждению важных вопросов, в первую очередь форматов участия их в ИБ.

### Ссылки:

1. Инициативное бюджетирование: российская практика [Электронный ресурс]. URL: <http://bujet.ru/article/274443.php?print=Y> (дата обращения: 23.12.2016).
2. Шульга И., Сухова А. Программа поддержки местных инициатив: совершенствование местного самоуправления и развитие инициативного бюджетирования. М., 2016.
3. Вагин В.В., Шаповалова Н.А., Гаврилова Н.В. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии // Финансовый журнал. 2015. № 3 (25). Май – июнь. С. 117–122.
4. Повышение эффективности управления бюджетными расходами [Электронный ресурс]. URL: [http://minfin.ru/ru/ministry/public\\_purpose/spending/](http://minfin.ru/ru/ministry/public_purpose/spending/) (дата обращения: 23.12.2016).
5. Материалы I Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nifi.ru/ru/nifi-events/events/799-211015-pb-conf.html> (дата обращения: 23.12.2016).
6. Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив / Г. Хачатрян, С. Гридин, И. Шульга, А. Сухова. М., 2016. 92 с.
7. Программа поддержки местных инициатив Тверская область [Электронный ресурс]. URL: <http://ppmi.tverfin.ru/Home/About> (дата обращения: 23.12.2016).
8. Руководство по внедрению партиципаторного бюджетирования для муниципалитетов РФ. СПб., 2015.
9. Келлер Л.К. Стратегический бренд-менеджмент: создание, оценка и управление марочным капиталом : пер с англ. 2-е изд. М., 2005. 704 с.
10. Esomar [Электронный ресурс]. URL: <https://www.esomar.org/knowledge-and-standards.php> (дата обращения: 23.12.2016).

### References:

- Esomar 2016, viewed 23 December 2016, <<https://www.esomar.org/knowledge-and-standards.php>>.  
Keller, LK 2005, *Strategic brand management: creation, valuation and management of brand equity*, 2nd ed., Moscow, 704 p., (in Russian).

Khachatryan, G, Gridin, S, Shulga, I & Sukhova, A (eds.) 2016, *Operational management of proactive budgeting practice: example support programme for local initiatives*, 92 p., Moscow, (in Russian).

Shulga, I & Sukhova, A 2016, *Support programme for local initiatives: improving local self-government and the development of proactive budgeting*, Moscow, (in Russian).

Vagin, VV, Shapavalova, NA & Gavrilova, NV 2015, 'Proactive budgeting: the international context of the Russian version', *Finansovyi zhurnal*, no. 3 (25), May-June, pp. 117-122, (in Russian).