УДК 304.444 DOI: 10.22394/2079-1690-2017-1-4-231-234

СОЦИАЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ ИНИЦИАТИВНОГО (ПАРТИСИПАТОРНОГО) БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Анцыферова Инна Сергеевна старший научный сотрудник Центра инициативного бюджетирования, Научно-исследовательский финансовый институт (127006, Россия, г. Москва, Настасьинский переулок, д. 3, строение 2).
E-mail: inna.antsyferova@gmail.com

Аннотация

Дается представление о модели социальных изменений, которые должны происходить в результате инициативного (партисипаторного) бюджетирования по замыслу авторов – Минфина РФ и Всемирного банка; описывается программа исследований Всемирного банка; излагаются первые результаты, которые дают представление о механизмах формирования эффектов и их связи с дизайном практики инициативного бюджетирования.

Ключевые слова: *инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, прямое участие граждан, Программа поддержки местных инициатив, Всемирный банк, социальные эффекты, обусловленное финансирование, местное самоуправление.*

Инициативное (партисипаторное) бюджетирование является относительно новой для РФ практикой прямого участия граждан в распределении средств местных бюджетов. Разработанное Всемирным банком и запущенное в 2007 в формате Программы поддержки местных инициатив, к настоящему времени инициативное бюджетирование распространилось уже на более, чем половину субъектов РФ [1]. Принимая решение о внедрении ИБ в субъекте Российской Федерации, инициаторы зачастую мотивированы именно долгосрочными изменениями, которые вызывает к жизни процесс и процедуры инициативного бюджетирования [3]. В связи с этим, по мере распространения ИБ, все более актуальной становится задача понимания, измерения и управления сопровождающими его эффектами [4].

Под социальными эффектами ИБ предлагается понимать социально-экономические изменения на территории реализации практики ИБ, которые возникают вследствие того, что проекты по улучшению общественной инфраструктуры реализуются с участием граждан, в специфических для ИБ форматах -вовлечение большого числа граждан в обсуждение, проведение собраний, совместное принятие решений, софинансирование, состязательность с соседними муниципалитетами/поселениями, и др. [5]

При этом, можно предположить разные эффекты для разных участников процесса – минфины, население, органы местного самоуправления, местное предпринимательство, если задаться вопросом, в чем отличие проектов улучшения общественной инфраструктуры, когда они делаются в формате инициативного бюджетирования (табл. 1).

В отличие от результатов, которые можно измерить, например, в количестве вовлеченных граждан и размере бюджета, распределенного с участием граждан, фактическое измерение социально-экономических эффектов является более комплексной задачей. Она включает как «объективные» экономические параметры развития территории, так и «субъективные» параметры оценки населением качества жизни, своей вовлеченности в процессы принятия решений, электоральные настроения, измеряемые, главным образом, социологическими методами. Поэтому, условно, эффекты ИБ можно разделить также на экономические, социальные, институциональные, управленческие.

Экономические эффекты проявляются в росте эффективности расходования средств, объемах привлеченных внебюджетных средств и других финансовых показателях, отражающих выгоду, полученную регионом за счет привлечения софинансирования, более бережной эксплуатации объектов, решения действительно наиболее актуальных вопросов местного значения, что в целом может содействовать экономическому развитию территории. Экономические эффекты фиксируются на уровне региональных статистических и административных показателей.

Таблица 1

Сравнение проектов улучшения общественной инфраструктуры без участия и с участием граждан (инициативное бюджетирование),теоретическая модель

Участники	Реализация проектов общественной инфраструктуры без участия граждан	Реализация проектов общественной инфраструктуры с участием граждан в форматах ИБ
Минфин и другие ГРБС	– Нет подтверждения, что решается наиболее актуальная для населения проблема, что создает риск нерационального (не на те цели) расходования средств – Коррупционные риски	– Направление расходования средств прямо подтверждается жителями – Большое число благополучателей, по условиям конкурса, подтверждает использование средств в интересах значительного числа жителей – Открытость процедур существенно снижает коррупционные риски – Жители дополнительно софинансируют проекты сами и привлекают спонсоров, что повышает уровень финансирования – Жители непосредственно участвуют в проектировании, что повышает качество проектов – Жители непосредственно контролируют исполнение работ подрядчиком, что минимизирует риски ненадлежащего исполнения – Жители более бережно относятся к эксплуатации объектов, что увеличивает их срок службы – Жители высоко оценивают процедуры ИБ, как «умные и справедливые», что повышает авторитет власти в их глазах. – Сотрудники приобретают навыки проектной деятельности и получают опыт взаимодействия с населением
Органы Местного Самоуправления	– Без субсидии не имеют средств для реализации востребованных жителями проектов	– Активно участвуют в выборе и подготовке проекта, получают реальный опыт организационной и управленческой деятельности. – Повышают свой авторитет у жителей в случае успешной реализации
Население	– Не будучи вовлеченными и должным образом проинформированными, люди по большей части остаются недовольны, считая, что деньги тратятся не на то, на что нужно, и по большей части, разворовываются	– Решение наиболее актуальных и острых проблем – Понимание стоимости решений и бюджета муниципалитета в целом – Опыт коллективного обсуждения и решения общезначимых вопросов – Ощущение собственной значимости и формирование ответственной гражданской позиции – Развитие «добрососедства»
Предприятия и бизнес	– Участвуют в спонсировании проектов, не имея показателей эффективности вложений	– Понимают, что дают деньги на действительно нужные людям проекты, т.е. эффективно вкладываются в территорию, содействуя ее развитию – Наличие механизмов гражданского контроля минимизирует риски ненадлежащего использования средств

Собственно социальными можно назвать те эффекты, которые связаны с субъективным восприятием жителями улучшения качества жизни, повышения уровня доверия власти и внутри сообщества, что является результатом продуктивной совместной деятельности в ходе реализации проекта, участия в коллективных обсуждениях и опыте соорганизации для решения общезначимых вопросов. Социальные эффекты могут быть зафиксированы в результатах социологических исследований, а также – в электоральном поведении жителей.

Институциональные эффекты –это те, которые на надындивидуальном уровне свидетельствуют об улучшении социально-экономической среды, принимая характер тенденций, например, ввод нового жилья, рост индивидуального предпринимательства, малого и среднего бизнеса, снижение оттока населения и т.д.. Институциональные эффекты, также, как экономические, могут фиксироваться в региональных статистических показателях.

Управленческие эффекты – те, которые связаны с развитием новых компетенций сотрудников муниципалитетов и органов местного самоуправления, например, навыки проектной деятельности, опыт работы с людьми, освоение современного программного обеспечения. Управленческие эффекты могут фиксироваться в результатах аттестации, а также – муниципальных выборов.

В настоящее время Всемирным банком ведется несколько исследовательских проектов с целью отработки методологии изучения эффектов, путем сравнения регионов, последовательно реализующих ИБ, с регионами не реализующими (или только приступающими к реализации) [6]. Экономические и институциональные эффекты планируется измерять на основе динамики региональных показателей по данным Росстата и других официальных источников; социальные –посредством включения соответствующего блока вопросов в общенациональное панельное исследование Евробарометра (результаты ожидаются летом 2018г.); управленческие – с помощью формализованного опроса представителей региональных и муниципальных органов власти, вовлеченных в проекты ИБ (результаты ожидаются в конце 2017 г.).

Запуску общенационального количественного социологического исследования предшествовало (2016–2017 гг.) масштабное фокус-групповое исследование жителей и глубинное интервьюирование глав районов и муниципалитетов четырех регионов наиболее последовательной реализации ИБ в формате ППМИ – Тверской области, Республики Башкортостан, Ставропольского края, Кировской области, – которое позволило понять механизмы социальных эффектов и сформулировать гипотезы для количественного исследования.

Согласно исследованию, основным результатом ИБ с точки зрения жителей является решение давно наболевшего вопроса, будь то дорога, водопровод или уличное освещение. Но главное отличие от решения такого рода инфраструктурных проблем без участия жителей заключается в том, что в ИБ жители получают желаемый объект не просто так, а на определенных условиях, которые задаются дизайном программы и конкурсными критериями. В ППМИ жители должны соорганизоваться между собой, договориться о приоритетах, подготовить технический проект, соблюсти конкурсные требования, а в случае победы – организовать и обеспечить софинансирование. Получается, что не объект инфраструктуры является объектом их коллективной деятельности, а проект. Причем проект не только технический, но и социальный, поскольку конкурсные баллы начисляются в том числе за социальную соорганизацию (число участников собрания относительно численности поселения), плюс организация софинансирования в случае победы в конкурсе (рис. 1).

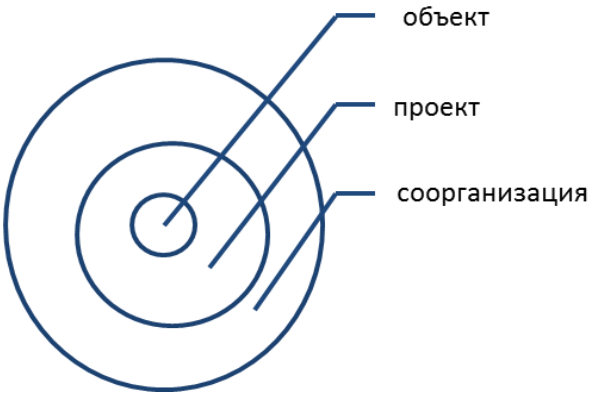


Рис. 1. Социальная соорганизация при реализации проектов ИБ

Удовлетворенности качеством жизни возникает в проектах ИБ по другим механизмам, чем при решении инфраструктурных вопросов без участия граждан, и поэтому включает не только удовлетворенность от решения наиболее актуальной проблемы, но и удовлетворенность от открытости бюджета и прозрачности процедур; понимания стоимости и других параметров технических решений; собственной роли; опыта коллективного взаимодействия. Что в свою очередь приводит к таким явлениям, как: рост доверия в сообществе; улучшение отношения к власти (не потому, что дает деньги, а потому, что создает справедливые условия); развитие ответственной гражданской позиции; развитие добрососедства; и т.д.

Понимание связей между эффектами и дизайном практик ИБ является важной исследовательской и практической задачей, поскольку способствует распространению форматов, создающих наиболее ценные и значимые социальные изменения.

Литература

1. *Хачатрян Г., Гридин С., Шульга И., Сухова А.* Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив – М.: «Алекс», 2016 – 92 с.
2. *Шульга И., Сухова А.* Программа поддержки местных инициатив: совершенствование местного самоуправления и развитие инициативного бюджетирования – М.: «Алекс», 2016.
3. Повышение эффективности управления бюджетными расходами. Минфин России/ о министерстве/ Публичные цели http://minfin.ru/ru/ministry/public_purpose/spending/
4. Материалы II Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию http://www.nifi.ru/ru/nifi-events/events/799-211015-pb-conf.html
5. Программа поддержки местных инициатив Тверская область. http://ppmi.tverfin.ru/Home/About
6. *Анцыферова И.С.* Исследование факторов, возможностей и ограничений развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ методом экспертных интервью // Азимут научных исследований: педагогика и психология. 2016. Т. 5. №4 (17).

Antsyferova Inna Sergeevna, senior researcher of the Center for proactive budgeting, research financial Institute (structure 2, Nastasyinsky Lane, 3, Moscow, 127006, Russian Federation).
E-mail: inna.antsyferova@gmail.com

SOCIAL EFFECTS OF THE INITIATIVE (PARTICIPATORY) BUDGETING

Abstract

Given a representation of the model of social change that should occur as a result of the initiative (patricipating) budgeting according to the authors – the Ministry of Finance and the world Bank; describe the research program of the world Bank; sets out the first results, which give an idea about the mechanisms of effects and their relationship to design practice proactive budgeting.

Keywords: *a proactive budgeting, participatory budgeting, direct citizen participation, the Program will support local initiatives, the world Bank, social effects due to financing local government.*