

### 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 задать 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.

**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	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Нет подтверждения, что решается наиболее актуальная для населения проблема, что создает риск нерационального (не на те цели) расходования средств</li> <li>– Коррупционные риски</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Направление расходования средств прямо подтверждается жителями</li> <li>– Большое число благополучателей, по условиям конкурса, подтверждает использование средств в интересах значительного числа жителей</li> <li>– Открытость процедур существенно снижает коррупционные риски</li> <li>– Жители дополнительно софинансируют проекты сами и привлекают спонсоров, что повышает уровень финансирования</li> <li>– Жители непосредственно участвуют в проектировании, что повышает качество проектов</li> <li>– Жители непосредственно контролируют исполнение работ подрядчиком, что минимизирует риски ненадлежащего исполнения</li> <li>– Жители более бережно относятся к эксплуатации объектов, что увеличивает их срок службы</li> <li>– Жители высоко оценивают процедуры ИБ, как «умные и справедливые», что повышает авторитет власти в их глазах.</li> <li>– Сотрудники приобретают навыки проектной деятельности и получают опыт взаимодействия с населением</li> </ul>
Органы Местного Самоуправления	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Без субсидии не имеют средств для реализации востребованных жителями проектов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Активно участвуют в выборе и подготовке проекта, получают реальный опыт организационной и управленческой деятельности.</li> <li>– Повышают свой авторитет у жителей в случае успешной реализации</li> </ul>
Население	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 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, разворачиваются</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Решение наиболее актуальных и острых проблем</li> <li>– Понимание стоимости решений и бюджета муниципалитета в целом</li> <li>– Опыт коллективного обсуждения и решения общезначимых вопросов</li> <li>– Ощущение собственной значимости и формирование ответственной гражданской позиции</li> <li>– Развитие «добрососедства»</li> </ul>
Предприятия и бизнес	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Участвуют в спонсировании проектов, не имея показателей эффективности вложений</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Понимают, что дают деньги на действительно нужные людям проекты, т.е. эффективно вкладываются в территорию, содействуя ее развитию</li> <li>– Наличие механизмов гражданского контроля минимизирует риски ненадлежащего использования средств</li> </ul>

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 надиндивидуальном 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).

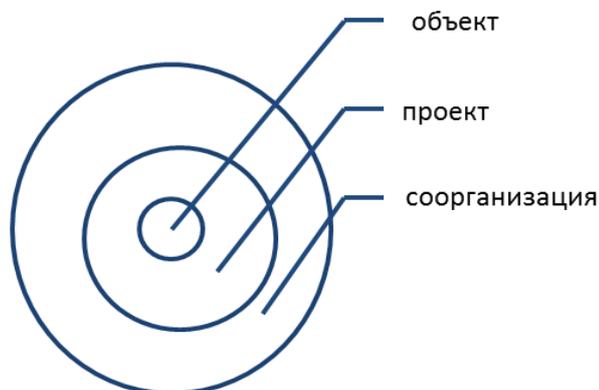


Рис. 1. Социальная соорганизация при реализации проектов ИБ

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/](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](mailto: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 (participating) 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.*