

УДК 338.23

ВЗАИМОСВЯЗЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ, ИНИЦИАТИВНОГО И ПРОДУКТОВОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Евгений А. Капогузов^{1, @, *}

¹ Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского, Россия, 644077, г. Омск, пр. Мира, 55-а
@egenk@mail.ru

Поступила в редакцию 29.01.2018. Принята к печати 12.03.2018.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, продуктивное бюджетирование, стратегическое планирование, открытые бюджеты, моногорода.

Аннотация: В статье рассматривается развитие практик инициативного бюджетирования в России и за рубежом. Отмечается недостаток теоретической проработки и методологической поддержки процесса инициативного бюджетирования, что не способствует предметной институционализации инициативного бюджетирования и препятствует распространению лучших практик и социального обучения среди широких слоев стейкхолдеров. Показана важность решения фундаментальной научной задачи в виде создания методик оценки результативности бюджетных расходов в различных дискретных институциональных альтернативах и формирования на уровне российских муниципалитетов механизмов продуктивного бюджетирования. Представлены элементы научного дискурса в данной сфере в контексте развития вопросов модернизации государственного управления и бюджетного процесса в частности. Применительно к практикам развития в регионах 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. Рассмотрены возможности использования открытости бюджетов и инициативного бюджетирования как элементов прямой демократии для развития моногородов вместе с другими инструментами стратегического управления.

Для цитирования: Капогузов Е. А. Взаимосвязь стратегического планирования, инициативного и продуктивного бюджетирования в России и за рубежом // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2018 № 1. С. 92–96. DOI:10.21603/2500-3372-2018-1-92-96.

Постановка проблемы и актуальность исследования

Развитие практик инициативного и партиципаторного бюджетирования в 2015–2017 гг. в России требует научного осмысления и институционализации в рамках научного дискурса. В этой связи речь идет о разработке методологии оценки эффективности деятельности в сфере инициативного бюджетирования как со стороны государственных, так и негосударственных субъектов и выявлении институциональных барьеров, препятствующих развитию практики инициативного бюджетирования на уровне региона.

Практика инициативного бюджетирования (ИБ) бурно развивается, но ее научное осмысление и методологическая поддержка, как отмечалось на Международном форуме стран БРИКС «Вовлечение граждан в развитие общественной инфраструктуры» в сентябре 2017 г. в г. Уфе, отстают от практики развития общественных процессов в данной сфере. Вместе с тем недостаток теоретической проработки и методологической поддержки вышеуказанных процессов не способствует предметной институционализации инициативного бюджетирования, препятствует распространению лучших практик и социального обучения среди широких слоев стейкхолдеров. Другой фундаментальной научной задачей является создание методик оценки результативности бюджетных расходов и формиро-

вание на уровне российских муниципалитетов механизмов продуктивного бюджетирования, характерных в частности для коммун Германии. Хотя в Германии внедряется инструментарий бюджетирования, ориентированного на результат, продуктивных бюджетов и системы открытых данных, также не развита методология стратегического управления бюджетными показателями.

С начала 1990-х годов в рамках немецкой версии концепции Нового государственного управления (Neue Steuerungsmodelle) получили развитие продуктивные бюджеты, позволяющие сделать более прозрачными, в том числе для потребителей, услуги, производимые местными органами власти [1]. Несмотря на то, что миновало уже два десятка лет, ситуация с точки зрения возможности развития процесса стратегического управления изменениями на коммунальном уровне по-прежнему является задачей, актуальной как для развития теории государственных финансов, так и практик инициативного и продуктивного бюджетирования. И в этой связи возникает вопрос взаимосвязи между открытостью бюджетов для граждан, доступностью данных для понимания «неэкспертами» об особенностях бюджетного процесса и возможностях вовлечения в него широких слоев налогоплательщиков и взаимосвязью между бюджетными показателями и показателями стратегического развития,

* Статья подготовлена при поддержке РФФИ и правительства Омской области, проект 18-410-550020 «Развитие методологии оценки эффективности и совершенствование практик участия граждан в сферу инициативного бюджетирования в регионе».

отраженными в стратегических документах на муниципальном и субнациональном (региональном уровне). Как можно видеть из данных портала г. Мюнхене, практически по всем направлениям бюджетных расходов присутствует возможность получить подробную информацию о продуктах по направлениям деятельности (здравоохранение, образование, культура, спорт и др.), в том числе сколько, к примеру, тратится на конкретную школу и детский сад и др. по данному виду бюджетных расходов (заработная плата, наглядные пособия, компьютерная техника, повышение квалификации и т. д.) [2]. При дополнительных усилиях любой налогоплательщик может оценить, как выполняются ключевые показатели результативности деятельности государственных учреждений. Например, насколько в той или иной школе при равных расходах бюджета различаются процент «второгодников», или средний балл по математике и др. Кроме официальных данных в Германии существует независимый портал «Открытый бюджет», где можно просмотреть в более понятной для налогоплательщиков форме, на что тратятся их деньги от федерального до земельного или муниципального уровня [3].

Для сравнения рассмотрим ситуацию развития инициативного бюджетирования в г. Омске и Омской области. Стоит отметить, что в последние годы были достигнуты определенные результаты в части открытости бюджетов на уровне регионального министерства финансов (созданы соответствующие разделы на сайте Минфина Омской области, подготовлена и распространяется брошюра «Бюджет для граждан» и др.) и администрации г. Омска (создан специализированный раздел «Бюджет для граждан» на сайте администрации г. Омска, подготовлены методические и информационные материалы и др.). Это позволило Омской области по состоянию на 2016 год (согласно данным Научно-исследовательского финансового института по заказу Министерства Финансов Российской Федерации) занять 5-е место в общегосударственном рейтинге по степени публичности бюджетных данных, а по данным 2017 года получить максимальный балл (6 из 6) в рейтинге Минфина в части открытости бюджетов. Однако, несмотря на достигнутые успехи, существующий уровень развития вовлеченности (партиципации) граждан в бюджетный процесс имеет характер нахождения скорее на стадии «Информирования» начального уровня, тогда как далее в соответствие с мировой практикой должна следовать стадия «взаимодействия» и в последующем «вовлеченности» (партиципации). Это наглядно показывает раздел «расходы бюджета», где представлены данные по расходам и ведомствам, но не по продуктам, и тем более не по ключевым показателям, что не позволяет обеспечить возможность доступности бюджетных данных для широких слоев налогоплательщиков [4].

Стоит отметить, что в отличие от других российских регионов Омская область не участвовала в федеральном проекте «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации в 2016–2018 году», а также в Программе поддержки местных инициатив (ППМИ), которая осуществляется при поддержке Всемирного банка, являясь ведущей российской практикой в области инициативного бюджетирования, и направлена на вовлечение граждан как в местное самоуправление, так и в решение проблем местного и регионального уровней. В ходе реализации программ в различных регионах России (в целом в

программе приняло участие более 40 российских регионов) гипотетически были сформированы лучшие практики на основе передового международного опыта, могла быть выявлена региональная специфика реализации проектов в сфере инициативного бюджетирования. Учет уже существующего опыта, который предполагается обобщить в ходе нашего будущего научного исследования, должен помочь развитию методологии инициативного бюджетирования и способствовать выработке практических рекомендаций с учетом специфики Омского региона.

Обзор литературы, научная и социально-экономическая актуальность исследования

Вопросы соучастия граждан в принятии и исполнении бюджетных решений поднимались еще в работах представителей классической школы (А. Смит, Дж. Ст Милль), но в условиях современности активное развитие получили в рамках движения по совершенствованию государственного управления в западных странах, в частности в США, с 1970-х гг. Значимость партиципации стала одним из значимых элементов вначале в рамках концепции Нового государственного администрирования и Индианской школы (Ч. Тибу, В. Остром, Э. Остром), а впоследствии – важным элементом концепции Нового государственного менеджмента (New Public Management) и в особенности концепции социальной координации (Public Governance) [5]. Параллельно по мере развития концепций социального капитала (Дж. Коулмэн, Р. Патнэм, Ф. Фукуяма и др.) в международной литературе возникли концептуальные подходы, показывающие значимость вовлечения граждан в процесс бюджетирования, формирования открытости, прозрачности и подотчетности бюджетного процесса. В рамках данных тенденций на уровне международных и наднациональных организаций (ООН, ОЭСР, Всемирный банк) применительно к сфере деятельности открытого правительства и открытости бюджетов вопросам развития инициативного бюджетирования уделяется существенное внимание (например обзор Мирового банка [6]); из новейших публикаций стоит отметить публикацию ОЭСР 2016 года «Open Government: The global Context and the Way Forward» [7], где вопросам партиципации граждан, в том числе в вопросах бюджетирования, уделяется значительное место.

В рамках зарубежного научного дискурса существует целый ряд публикаций, среди которых можно отметить работы И. Синтомера и др. [8]. Целый ряд практических рекомендаций применительно к североамериканскому контексту представлен на специализированном портале по партиципаторному бюджетированию [9]. Обзор практик представлен, в частности, в работе И. Кабаннеса [10].

В России идеи инициативного и партиципаторного бюджетирования возникли в рамках научного обсуждения процессов внедрения бюджетирования, ориентированного на результат в начале 2000-х гг. (работы В. Л. Тамбовцева, А. Е. Шаститко, М. П. Афанасьева, И. В. Кривонова и др.), но дальнейший импульс получили в рамках деятельности Центра инициативного бюджетирования НИФИ Министерства финансов под руководством В. В. Вагина. Во многом благодаря деятельности данного центра (здесь можно отметить серию публикаций его сотрудников, преимущественно в издании «Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал» [11; 12]), также ряда публикаций

о региональной практике внедрения инициативного и партиципаторного бюджетирования отмечаются положительные эффекты для развития эффективности использования бюджетных расходов [13]; роста культуры и социального капитала населения [14] и ряд других эффектов.

Прошел, на наш взгляд, начальный этап институционализации предметного поля инициативного и партиципаторного бюджетирования, к тому же в теории и методологии существует ряд пробелов, которые требуют научного осмысления и совершенствования, что и предполагается реализовать в рамках данного проекта. Еще одной нерешенной проблемой, которая является актуальной в том числе для ряда зарубежных стран, является разработка системы управления показателями бюджетного процесса в их взаимосвязи с показателями стратегического развития на уровне муниципалитета и региона.

Инициативное бюджетирование как шанс на развитие моногородов

Как уже отмечалось выше, развитие практик инициативного бюджетирования, являясь одним из значимых инструментов в рамках координационной модели государственного управления (Public Governance), предполагает задействование различных инструментов соучастия власти, бизнеса и населения в решении проблем в первую очередь местного значения. При этом механизм инициативного бюджетирования связан с высоким уровнем транзакционных издержек, необходимостью практического решения проблемы безбилетника и рационального неведения, характерных для производства локальных общественных благ в целом [15]. Несмотря на все относительные успехи и распространенность практик инициативного бюджетирования, в рамках данного механизма было задействовано только 7 млрд рублей, что составляет мизерную величину по сравнению с бюджетными ресурсами, распределяемыми традиционным способом реализации бюджетного процесса в рамках представительской демократии. Даже в тех регио-

нах, которые достаточно далеко продвинулись в данной сфере, эти суммы незначительны, так в одном из передовых регионов – Башкортостане – в период действия ППМИ и участия республики в федеральном проекте «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации в 2016–2018 гг.» было профинансировано около 600 проектов, и только в 2016 году на сумму около 300 млн рублей [16], что составляет около 0,2 % от общей суммы в 150,5 млрд. рублей бюджета Башкортостана [17]. Для сравнения, в португальском Фуншале, являющимся одним из мировых лидеров в сфере ИБ, таким образом распределяется до 25 % от муниципальных средств данного курортного города, при этом принятие решений осуществляется в духе прямой демократии значительным числом жителей с помощью народных сходов и др. (из выступления Домингуша Родригеза – советника мэра Фуншала по вопросам развития партисипаторной демократии на форуме БРИКС в сентябре 2017 г. в г. Уфе).

Вместе с тем, как показывает опыт Башкирии и других российских регионов, программы в сфере инициативного бюджетирования являются «практикой социального действия», способствующего росту вовлеченности населения в решение местных проблем. По сравнению с иными программами развития моногородов, к примеру, в рамках Приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов», финансирования по линии «Фонда развития моногородов», объем финансовых ресурсов даже при участии субъекта Федерации в федеральном проекте «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации в 2016–2018 гг.» является незначительным. Их ценность – в создании позитивных экстерналий (внешних эффектов), в том числе через формирование чувства сопричастности жителей к проблемам местного (не мелкого, но близкого для конкретных людей) значения. И в этом во многом заключается значимость инициативного бюджетирования для российских регионов в целом, и для развития моногородов в частности.

Литература

1. На пути к государству XXI века: теория и зарубежный опыт модернизации государственного управления: коллективная монография / под ред. Е. А. Капогузова. Омск: Русь, 2008. 215 с.
2. Haushaltsplan der Landeshauptstadt München. Режим доступа: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Stadtkaemmerei/Presse-Publikationen/Finanzpublikationen/Haushaltsplaene.html#HH-Plan%202015> (дата обращения: 27.01.2018).
3. Offener Haushalt. Режим доступа: <https://offenerhaushalt.de> (дата обращения: 25.01.2018).
4. Бюджет для граждан: официальный портал Администрации города Омска. Режим доступа: <http://www.admomsk.ru/web/guest/progress/budget/open> (дата обращения: 27.01.2018).
5. Капогузов Е. А. Институциональная структура производства государственных услуг: от веберовской бюрократии – к современным реформам государственного управления. Омск: изд-во ОмГУ, 2012. 400 с.
6. Participatory Budgeting, Public Sector Governance and Accountability series / ed. Shah A. Washington D. C.: World Bank Publications, 2007. 300 p.
7. Open Government: The global Context and the Way Forward. Paris: OECD Publishing, 2016. 272 p. Режим доступа: <http://www.oecd.org/gov/open-government-9789264268104-en.htm> (дата обращения: 25.01.2018).
8. 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. Iss. 2. Art. 9.
9. Participatory Budgeting Project. Режим доступа: <https://www.participatorybudgeting.org> (дата обращения: 25.01.2018).
10. Cabannes Y. Contribution of Participatory Budgeting to Provision and Management of Basic Services. IIED working paper. London, 2014. 68 p.
11. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4(26). С. 94–103.

12. Вагин В. В., Шаповалова Н. А., Гаврилова Н. В. Факторы, возможности и ограничения развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 1(35). С. 103–113.

13. Беленчук А. А., Вагин В. В., Шульга И. Е. Инициативное бюджетирование как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов // Финансы. 2017. № 8. С. 10–21.

14. Цуркан М. В., Любарская М. А., Наумова О. А. Повышение бюджетной грамотности населения сельских территорий в рамках инициативных проектов // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2017. № 2(148). С. 88–100.

15. Попов Е. В., Веретенникова А. Ю., Севостьянова Е. А. Институциональное обеспечение локальных общественных благ. Препринт. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2016. 68 с.

16. Шульга И. Е., Фадеева А. В., Сухова А. С. Программа поддержки местных инициатив в Республике Башкортостан. М.: Алекс, 2017. 56 с.

17. Бюджет Башкортостана за 2016 год исполнен с профицитом. 24.01.2017. Режим доступа: <https://www.bashkortostan.ru/presscenter/news/488483/> (дата обращения: 28.01.2018).

INTERRELATION OF STRATEGIC PLANNING AND INITIATIVE AND PRODUCT BUDGETING IN RUSSIA AND ABROAD

Eugeniy A. Kapoguzov^{1, @, *}

¹ *Dostoevsky Omsk State University, 55a, Mira Ave., Omsk, Russia, 644077*

@egenk@mail.ru

Received 29.01.2018. Accepted 12.03.2018.

Keywords: initiative budgeting, product budgeting, strategic planning, open budgets, single-industry city.

Abstract: The article features the development of initiative budgeting practices in Russia and some elements of foreign experience. It highlights the lack of theoretical elaboration and methodological support of the initiative budgeting process, which does not contribute to the objective institutionalization of initiative budgeting and prevents the dissemination of best practices and social learning among stakeholders. The research reveals the importance of solving the fundamental scientific problem and developing evaluation methods to measure the effectiveness of budget expenditures in various discrete institutional alternatives as well as forming the mechanisms of product budgeting at the level of Russian municipalities is shown. Elements of scientific discourse in this sphere are shown in the context of the development of issues of public management modernization and the budget process in particular. With regard to development practices in the regions, it is noted that processes in the sphere of open budgeting and initiative budgeting are more likely to occur at the stage of «informing», whereas for the success of the system it is necessary to move to the stage of citizens engagement and co-production. The article lists some opportunities of open budgets and initiative budgeting use as elements of direct democracy for the development of single-industry cities along with other instruments of strategic management.

For citation: Kapoguzov E. A. Vzaimosviaz' strategicheskogo planirovaniia, initsiativnogo i produktovogo biudzhetrovaniia v Rossii i za rubezhom [Interrelation of Strategic Planning and Initiative and Product Budgeting in Russia and abroad]. *Bulletin of Kemerovo State University. Series: Political, Sociological and Economic Sciences*, no. 1 (2018): 92–96. DOI:10.21603/2500-3372-2018-1-92-96.

References

1. *Na puti k gosudarstvu XXI veka: teoriia i zarubezhnyi opyt modernizatsii gosudarstvennogo upravleniia* [Towards a State of the 21st Century: Theory and Foreign Experience of Modernizing Public Administration]. Ed. Kapoguzov E. A. Omsk: Rus', 2008, 215.

2. *Haushaltsplan der Landeshauptstadt München*. Available at: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Stadtkammerei/Presse-Publikationen/Finanzpublikationen/Haushaltsplaene.html#HH-Plan%202015> (accessed 27.01.2018).

3. *Offener Haushalt*. Available at: <https://offenerhaushalt.de> (accessed 25.01.2018).

* *The article was prepared with the support of the Russian Foundation for Basic Research and the Government of the Omsk Region, project 18-410-550020 «Development of Methodology for Evaluating Efficiency and Improving the Practices of Citizens' Participation in the Area of Initiative Budgeting in the Region».*

4. Biudzheth dlia grazhdan [Budget for citizens]. Available at: <http://www.admomsk.ru/web/guest/progress/budget/open> (accessed 27.01.2018).
5. Kapoguzov E. A. *Institutsional'naiia struktura proizvodstva gosudarstvennykh uslug: ot veberianskoi biurokratii – k sovremennym reformam gosudarstvennogo upravleniia* [Institutional structure of the production of public services: from the Weberian bureaucracy to modern government reforms]. Omsk: izd-vo OmGU, 2012, 400.
6. *Participatory Budgeting, Public Sector Governance and Accountability series*. Ed. Shah A. Washington D. C.: World Bank Publications, 2007, 300.
7. *Open Government: The global Context and the Way Forward*. Paris: OECD Publishing, 2016, 272. Available at: <http://www.oecd.org/gov/open-government-9789264268104-en.htm> (accessed 25.01.2018).
8. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8, Iss. 2 (2012): art. 9.
9. Participatory Budgeting Project. Available at: <https://www.participatorybudgeting.org> (accessed 25.01.2018).
10. Cabannes Y. *Contribution of Participatory Budgeting to Provision and Management of Basic Services*. IIED working paper. London, 2014, 68.
11. Vagin V. V., Gavrilova N. V., Shapovalova N. A. Initsiativnoe biudzhetrovanie v Rossii: luchshie praktiki i napravleniia razvitiia [Participatory Budgeting in Russia: Best Practices and Current Trends in Development]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial journal*, no. 4(26) (2015): 94–103.
12. Vagin V. V., Shapovalova N. A., Gavrilova N. V. Faktory, vozmozhnosti i ogranicheniia razvitiia initsiativnogo biudzhetrovaniia v Rossiiskoi Federatsii [Factors, Opportunities and Restrictions for the Development of Initiative Budgeting in the Russian Federation]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial journal*, no. 1(35) (2017): 103–113.
13. Belenchuk A. A., Vagin V. V., Shul'ga I. E. Initsiativnoe biudzhetrovanie kak instrument povysheniia effektivnosti biudzhethnykh raskhodov [Initiative Budgeting as a Tool for Improving the Effectiveness of Budget Expenditures]. *Finansy = Finance*, no. 8 (2017): 10–21.
14. Tsurkan M. V., Liubarskaia M. A., Naumova O. A. Povyslenie biudzhethnoi gramotnosti naseleniia sel'skikh territorii v ramkakh initsiativnykh proektov [Raising the budget literacy of the rural population in the framework of initiative projects]. *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta = Vestnik of Samara State University of Economics*, no. 2(148) (2017): 88–100.
15. Popov E. V., Veretennikova A. Iu., Sevost'ianova E. A. *Institutsional'noe obespechenie lokal'nykh obshchestvennykh blag* [Institutional provision of local public goods]. Preprint. Ekaterinburg: Institut ekonomiki UrO RAN, 2016, 68.
16. Shul'ga I. E., Fadeeva A. V., Sukhova A. S. *Programma podderzhki mestnykh initsiativ v Respublike Bashkortostan* [Program for supporting local initiatives in the Republic of Bashkortostan]. Moscow: Aleks, 2017, 56.
17. *Biudzheth Bashkortostana za 2016 god ispolnen s profitsitom* [The budget of Bashkortostan for 2016 is executed with a surplus]. 24.01.2017. Available at: <https://www.bashkortostan.ru/presscenter/news/488483/> (accessed 28.01.2018).