

Тесты кафедры анатомии человека МГМСУ им. А.И. Евдокимова

Процедуры партисипаторного бюджетирования как основополагающего элемента концепции сбалансированных инициатив местных сообществ

Бублик Николай Дмитриевич,

Лукина Ирина Ивановна,

Фазлутдинов Рустам Анфирович,

Чувилин Денис Валерьевич

Аннотация

УДК 336.13

Процедуры партисипаторного бюджетирования как основополагающего элемента концепции сбалансированных инициатив местных сообществ

Бублик Николай Дмитриевич, ФГОБУ ВО "Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации", Филиал в г. Уфа, Россия, Уфа, профессор кафедры "Экономика, менеджмент и маркетинг", доктор экономических наук, E-mail: Vnd-ufa@bk.ru,

Лукина Ирина Ивановна, ФГОБУ ВО "Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации", Филиал в г. Уфа, Россия, Уфа, доцент кафедры "Финансы и кредит", кандидат экономических наук, E-mail: Irina-ufa@bk.ru,

Фазлутдинов Рустам Анфирович, Аппарат Правительства Республики Башкортостан, Россия, Уфа, директор департамента управления финансовыми, имущественными и контрактными отношениями, E-mail: Fazlutdinov.r@bashkortostan.ru,

Чувилин Денис Валерьевич, ФГОБУ ВО "Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации", Филиал в г. Уфа, Россия, Уфа, доцент кафедры "Финансы и кредит", кандидат экономических наук, E-mail: DVChuvilin@fa.ru.

В настоящее время одним из лучших инструментов муниципального управления в мире признается партисипаторное бюджетирование. Участие граждан в распределении расходов местных бюджетов приводит к повышению финансовой грамотности, социальной ответственности и самосознанию жителей. Внедрение практики партисипаторного бюджетирования в России требует критического осмысления результатов его использования за рубежом. В статье рассмотрены некоторые тенденции эволюции зарубежной и отечественной практики партисипаторного бюджетирования. Освещены организационные структуры и процедуры реализации партисипаторного бюджетирования.

Проведенный анализ установил, что:

* многие вопросы разработки и реализации партисипаторного бюджетирования остаются дискуссионными;

* преобладают социально-политическая направленность исследований;

* используется преимущественно экспертно-эвристический инструментарий обоснования и отбора гражданских инициатив;

* недостаточно разработаны теоретические и методологические вопросы развития партисипаторного бюджетирования в контексте комплексного совершенствования системы управления муниципалитетами.

В статье исследованы вопросы формирования и обоснования результатов использования партисипаторного бюджетирования. Выявлено, что недостаточно внимание уделяется обоснованию финансово-экономических выгод его реализации. На основе анализа международного опыта рассмотрены процедуры реализации партисипаторного бюджетирования. Установлено, что при формальном подходе к партисипаторному бюджетированию данный процесс не только теряет свою эффективность, но и приводит к нежелательным социально-экономическим последствиям. На основе использования концепции New Public Management (NPM) и с использованием четырех перспектив ССП рассмотрена логика создания ценности партисипаторного бюджетирования в условиях системы муниципального управления. Ценность партисипаторного бюджетирования как инструмента совершенствования финансовой составляющей в конечном итоге заключается в развитии финансового потенциала муниципалитета. В качестве предпосылок формирования финансового потенциала (как ценности партисипаторного бюджетирования) обосновываются инновационно-самоорганизационный, экономический и социальный потенциал муниципалитета. Сформулирована задача определения области максимальной эффективности приложения партисипаторного бюджетирования в рамках "ЗИ"-подхода (императивы-интересы-инициативы). Результаты исследования определяют ряд ключевых методических аспектов финансово-экономического обоснования целесообразности реализации партисипаторного бюджетирования и позволяют сформировать направления дальнейших исследований.

Ключевые слова: партисипаторное бюджетирование; инициативное бюджетирование; бюджет развития; местные сообщества; сбалансированный инициативы; New Public Management; сбалансированная система показателей (ССП); процедуры бюджетирования; распределение бюджета; муниципальные инвестиции; проекты развития

Abstract

The procedures of participatory budgeting as a fundamental element of a balanced community's initiatives concept

Bublik Nikolay Dmitrievich, Financial university under the government of the Russian Federation, Ufa branch, Russia, Ufa, E-mail: Bnd-ufa@bk.ru

Lukina Irina Ivanovna, Financial university under the government of the Russian Federation, Ufa branch, Russia, Ufa, E-mail: Irina-ufa@bk.ru,

Fazlutdinov Rustam Anfirovich, Office of the government of the republic of Bashkortostan, Russia, Ufa, E-mail: Fazlutdinov.r@bashkortostan.ru,

Chuvilin Denis Valerjevich, Financial university under the government of the Russian Federation, Ufa branch, Russia, Ufa, E-mail: DVChuvilin@fa.ru

Participatory budgeting is recognized today as a one of the best tools of municipal management in the world. Citizen participation in the distribution of local budget spending

leads to an increase in financial literacy, social responsibility and self-consciousness of the inhabitants. Implementation of a participatory budgeting practices in Russia requires a critical understanding of the results of its use abroad. The article examines some of the trends of evolution of the foreign and domestic practice of a participatory budgeting. The organizational structures and procedures of the participatory budgeting implementation were highlighted. The analysis found that:

- * many of the issues of development and implementation of a participatory budgeting are still controversial;

- * socio-political orientation of research is prevailing;

- * expert and heuristic tools of justification and selection of civil initiatives are primarily used;

- * theoretical and methodological issues of development of a participatory budgeting is not enough developed in the context of an integrated improvement of municipal management system.

The questions of formation and justification of results participatory budgeting implementation are investigated in the article. It was revealed that not enough attention is given to the justification of financial and economic benefits of its implementation. Based on the analysis of international experience the procedures for implementing a participatory budgeting were discussed. It was determined that at a formal approach to a participatory budgeting this process is not only loses its effectiveness, but also leads to undesirable social and economic consequences. The logic of a value creation of participatory budgeting in a municipal management system was considered on the basis of the use of the New Public Management (NPM) concept and using four BSC perspectives. The value of a participatory budgeting as a tool for improving financial component finally lies in the development of the municipality financial potential. Innovative-self-organizational, economic and social potentials of the municipality are substantiated as a prerequisite for the formation of financial potential (as the value of a participatory budgeting). The task of determining the field of maximum efficiency of a participatory budgeting application is formulated in the framework of the "3I" approach (imperatives-interests-initiatives).

The results of the study identified a number of key methodological aspects of financial and economic feasibility justification of a participatory budgeting implementation and allowed to generate directions for further research.

Keywords: participatory budgeting; initiative budgeting; budget of development; local communities; balanced initiatives; New Public Management; Balanced Scorecard (BSC); budgeting procedures; budget distribution; municipal investments; projects of development

Анализ результатов использования партисипаторного бюджетирования и критерии их оценки

Более чем 25-летний опыт реализации проектов партисипаторного бюджетирования во всем мире позволяет в настоящее время проводить комплексную оценку его результатов. основополагающим примером партисипаторного бюджетирования считается опыт города Порту Аллегри (Бразилия). Как показывают данные Всемирного Банка в первые 13 лет использования партисипаторного

бюджетирования эффект был ошеломляющим: число домохозяйств, получивших доступ к воде увеличился с 80 % до 98 %; процент населения, охваченного муниципальной системой водоотведения вырос с 46 % до 85 %; число детей, зачисленных в государственные школы удвоилось; в беднейших микрорайонах было проложено более 30 километров дорог. По мнению некоторых авторов, за счет транспарентности бюджета повысилась мотивация к выплате налогов, их поступление увеличилось почти на 50 % (только бюджетные источники инвестиций возросли с 54 млн. долл. в 1992 г. до 70 млн. долл. в 1996 г.). Высокие результаты обеспечили партисипаторному бюджетированию звание одной из лучших муниципальных практик на конференции ООН-Хабитат в 1996 г. [16].

Однако в последующие годы происходит заметное ухудшение показателей использования партисипаторного бюджетирования, что объяснялось некоторыми авторами структурным кризисом, а также распадом левой коалиции в 2004 году. Новые же власти города, избранные в 2008 году, оказывали поддержку партисипаторному бюджетированию формально. Тем не менее, данные 2010 года свидетельствуют, что в Порту Аллегри 99,9 % домохозяйств обеспечены энергией, 99,35 % имеют доступ к воде; 93,9 % подключены к системам водоотведения и 99,72 % обслуживаются системами сбора ТБО. Такие показатели являются уникальными не только для городов Бразилии, но и для стран Южной Америки в целом [11]. Первые значимые попытки систематизации опыта и результатов партисипаторного бюджетирования в Бразилии появились только в начале 2000-х годов [16]. Так в работе [20] было представлено подробное описание опыта партисипаторного бюджетирования в Бразилии за период 1997-2002 гг. Данная работа послужила базой для дальнейших исследований, в том числе на основе статистического анализа факторов успешного применения партисипаторного бюджетирования [9, 19, 21], а также влияния партисипаторного бюджетирования на параметры бюджетной системы муниципалитетов [13, 16].

В качестве основных факторов успешного применения ПБ в работах [9, 19] называются политическая воля, уровень взаимодействия гражданского общества и власти, размер муниципалитета, его местоположение, обеспеченность ресурсами и уровень развития, определенный на основе индекса человеческого развития (HDI Index).

Анализ влияния ПБ на параметры бюджетов муниципалитетов, проведенный в работе [13] на основе данных 60 городов с численностью населения более 30000 чел., показал, что в городах, использующих ПБ больше расходуется средств на статьи "образование", "культура, спорт и отдых" и "жилье". Кроме того, в работе определено, что малообеспеченные города начинают расходовать меньше средств при переходе на ПБ, а богатые города, наоборот, начинают расходовать больше средств. Анализ Всемирного банка [25], посвященный исследованию влияния ПБ на параметры бедности и налоговых поступлений, показал, что наблюдается снижение индекса бедности в городах с ПБ и практически отсутствуют воздействия на фискальное наполнение бюджетов.

В работе [16] были исследованы параметры 562 городов с численностью населения

более 50000 чел. с целью определения влияния ПБ на бюджетные расходы и доходы, а также на вероятность переизбрания правящей партии. В результате исследования выявлено, что использование ПБ практически не влияет на параметры расходов и доходов бюджетов (за исключением расходов на здравоохранение). Однако ПБ позволяет повысить вероятность повторной победы на выборах, более чем на 10 %. Это, по мнению автора, объясняет широкое внедрение ПБ в конце 1990-х годов [16].

Вопросам оценки влияния ПБ на уровень развития и эффективность финансирования базовых муниципальных услуг посвящена работа [11]. Результаты исследования, проведенного на примере 20 населенных пунктов по всему миру, показали, что ПБ в целом является мощным механизмом развития базовых муниципальных услуг. В то же время использование ПБ автоматически не означает достижение высокого уровня обеспеченности базовыми муниципальными услугами, который может существенно варьироваться. По мнению автора, бедные населенные пункты и города с небольшим опытом ПБ более сосредоточены на решении проблем обеспечения базовыми услугами. В то же время города с богатым опытом ПБ, такие как Порту Аллегри и Белу Оризонте, уже изменили свои приоритеты и ориентированы на другие сферы услуг. Кроме этого, автор отмечает, что, несмотря на отсутствие достоверных сведений, в целом есть мнение об отсутствии влияния ПБ на рост поступлений в бюджеты населенных пунктов, однако данный вопрос является полем для отдельных исследований. Несмотря на то, что в работе [11] отсутствуют аналитические данные, автор на основании проведенных интервью делает вывод, что ПБ способствует снижению затрат и улучшению качества муниципальных услуг. Этому способствуют, по его мнению, прозрачность процедур закупок, наличие комитетов контроля и чувство причастности людей к реализуемым проектам. Таким образом, финансовый результат не всегда способен полностью отразить вклад ПБ в развитие базовых услуг.

Интересным является тот факт, что в своей более ранней работе [10] тот же автор делает попытку определить влияние ПБ на развитие муниципалитетов с точки зрения индекса городского управления (Urban Governance Index - UGI) и с позиции целей развития тысячелетия (Millennium Development Goals - MDG). Однако влияние ПБ было оценено качественно (на основе экспертных суждений). Так, по его мнению, из 26 индикаторов UGI ПБ оказывает прямое влияние на 12, а из 18 целевых заданий MDG - на одно, связанное с улучшением жизни людей в беднейших районах.

Таким образом, в настоящее время вопрос определения критериев и оценки результатов партисипаторного бюджетирования остается дискуссионным. В литературе по-прежнему преобладают подходы, связанные с оценками социально-политических последствий его использования. Однако, на наш взгляд, в современных условиях существует явно выраженная потребность в исследовании финансово-экономических результатов и выгод использования ПБ.

Существующие процедуры принятия решений в рамках партисипаторного бюджетирования: мировой и отечественный опыт

С учетом значительно возросших с момента возникновения масштабов

использования партисипаторного бюджетирования по всему миру можно говорить о большом разнообразии вариантов процедур его организации. Следует признать, что наиболее продвинутой и популярной моделью партисипаторного бюджетирования в мире остается модель Порту Аллегри.

Рассматривая опыт Порту Аллегри можно выделить три организационных уровня участия граждан, представленных в таблице.

Таблица. Уровни организации ПБ в Порту Аллегри (составлено авторами по материалам [6, 16, 18, 22, 23])

Наименование

Уровень

Состав участников

Функции

Ассамблея

Микрорайон

Все жители

Обсуждение приоритетов

Выбор делегатов

Контроль результатов

Форум

Округ (район)

Делегаты

Выбор приоритетов

Наименование

Уровень

Состав участников

Функции

Город (тематические форумы)

Переговоры с городскими учреждениями
Мониторинг выполнения проектов

Совет

Город

Делегаты Представители
Администрации

Определение правил распределения инвестиций в текущем и следующем году
Согласование и передача проекта бюджета мэру

Из таблицы один видно, что ключевым уровнем ПБ в Порту Аллегри выступают ассамблеи жителей 17 микрорайонов, на которые поделен город. Эти ассамблеи являются свободными для участия всех жителей, а по их итогам выбираются делегаты для участия в районных форумах и городском совете партисипаторного бюджетирования. При этом количество делегатов, избранных для участия в районных форумах зависит от активности жителей соответствующих микрорайонов, а количество делегатов в городской совет партисипаторного бюджетирования ограничивается двумя для каждого микрорайона.

Районные форумы ПБ не исключают участия всех желающих, однако право голоса на них имеют только избранные делегаты, которые исходя из предложений ассамблей, выбирают окончательные приоритеты в условиях бюджетных ограничений (около 30 % от заявленного количества проектов) и ведут переговоры по их утверждению и реализации на уровне городского совета партисипаторного бюджетирования.

Существует также менее обсуждаемые в литературе тематические общегородские ассамблеи, обсуждающие общие вопросы, не имеющие специфических особенностей для отдельных микрорайонов. В качестве таких тем выступают: окружающая среда, образование, здравоохранение, социальное обслуживание и транспорт. Такие ассамблеи являются менее популярными, однако на них выбираются по два делегата для участия в Совете партисипаторного бюджетирования [23].

В состав Совета включаются два представителя каждого из 17 микрорайонов, по два представителя от каждой тематической ассамблеи, один представитель Муниципального Объединения Рабочих, один представитель объединения ассоциация жителей Порту Аллегри. Власть города представлена в количестве двух членов, не имеющих права голоса [22]. Члены совета могут избираться ограниченное число раз и могут быть отозваны по решению ассамблей. Заседания Совета также

являются открытыми, однако лица, не являющиеся членами совета, могут иметь только статус наблюдателя. Решения Совета партисипаторного бюджетирования передаются мэру для последующего одобрения городским советом, являющимся представительным органом власти.

Цикл партисипаторного бюджетирования в Порту Аллегри длится 11 месяцев и начинается в марте с подготовительных встреч, в апреле-июле проходят многочисленные ассамблеи и встречи с гражданами, в июле-сентябре проводится анализ потребностей и структуры бюджета; в сентябре-октябре вносятся предложения по структуре бюджета и инвестиционному плану; в ноябре проходят окончательные обсуждения; в декабре - дебаты и голосование [18].

В качестве критериев распределения бюджета в Порту Аллегри использовались: приоритеты, установленные жителями путем голосованием; число жителей соответствующего микрорайона; качество инфраструктуры и доступность услуг, оцениваемая в процентах. При этом каждому из критериев присваивался соответствующий относительный вес, который ежегодно мог пересматриваться. Общая направленность методики отбора проектов была ориентирована на поддержку бедных районов [6].

Одной из причин снижения эффективности процедур ПБ в Порту Аллегри в последние годы некоторыми авторами называется задержка и отсутствие информации, когда участники процедур подучают инвестиционный план за несколько дней до обсуждения, что фактически исключает возможность реального обсуждения. Кроме этого, произведенные изменения привели к профессионализации представительства в Совете Партисипаторного Бюджетирования. [16].

В последние годы активное развитие партисипаторного бюджетирования наблюдается в Польше. Это связано с тем, что Польша одна из немногих стран, в которых партисипаторное бюджетирование имеет законодательную основу. В большинстве польских городов используется деление на районы и микрорайоны, финансирование которых зависит от числа проживающих. При анализе и проверке проектов, которую чаще всего осуществляют представители местной власти, учитываются юридические, технические и экономические параметры. При этом широко используются процедуры обсуждения и дебатов. Голосование и выбор проектов проводится с использованием избирательных урн, почты или сети Интернет. В целом выделяют 6 этапов партисипаторного бюджетирования в городах Польши [14]: образовательные семинары (февраль-апрель); сбор проектов (апрель-май); проверка проектов местными властями (май-август); проведение Районного Форума для обсуждения и принятия окончательного перечня проектов (сентябрь-октябрь); голосование (ноябрь); подведение итогов и начало реализации (декабрь). Одним из важнейших этапов партисипаторного бюджетирования - проверка проектов - в Польше может осуществляться по трем схемам [17]: специальным комитетом при муниципальном совете, состоящим из его членов; смешанным комитетом с участием НКО; внутренними службами муниципалитета.

Анализ практики использования партисипаторного бюджетирования в Польше [14, 17] также демонстрирует определенные недостатки, включая: незначительные

суммы распределяемого бюджета; концентрация на проектах, а не на развитии муниципалитетов; иллюзия полномочий граждан по принятию решений; недостаточная проработанность инструментов обсуждения и отбора проектов. Все указанные недостатки приводят к снижению потенциала использования, а в перспективе может привести к разочарованию граждан в ПБ.

В последние годы программы партисипаторного бюджетирования в регионах России активно продвигаются специалистами Научно-исследовательского финансового института (НИФИ) и Европейского университета в Санкт-Петербурге [3, 4, 5, 6, 7]. Опыт некоторых регионов (например, Тульская область) и городов (г. Череповец, г. Сосновый Бор) по реализации проекта "Народный бюджет" является одним из первых шагов на пути активного использования принципов партисипаторного бюджетирования в России. В 2014 году Открытым Правительством РФ разработан проект методических рекомендаций по реализации проектов партисипаторного и экстра-бюджетирования [1], в которых систематизирован отечественный опыт и раскрыты основные процедуры их применения на основе экспертных оценок, а также собраны образцы документарного оформления. В качестве критериев отбора заявок муниципальных образований в Тульской области используются: доля софинансирования муниципального образования; социальная эффективность; степень эффективности и инновационности предлагаемых решений; степень участия населения и организаций в определении проблемы, на решение которой направлена программа; количество голосов за проект в рамках Интернет-голосования. Обращает на себя внимание, что все из перечисленных критериев не носят финансово-экономической направленности, несмотря на то, что, по сути, идет речь о распределении бюджетных капитальных вложений. Единственный же критерий эффективности и инновационности предлагаемых решений раскрывается с помощью показателя стоимость проекта на одного благополучателя. Чем меньше стоимость, тем выше количество получаемых баллов.

Аналогичные недостатки можно увидеть и в критериях оценки проектов в рамках Программы поддержки местных инициатив (ППМИ), в которой, как правило, используется 100-балльная система оценки, содержащая от 12 до 17 критериев. Все критерии распределяются на две группы: связанные с участием населения (участие в идентификации проблемы, общественный контроль и т.д.) и связанные с софинансированием в денежной и неденежной форме (со стороны населения, организаций, муниципалитетов и т.д.).

Таким образом, проведенный анализ процедур партисипаторного бюджетирования свидетельствует, что это высокоэффективный, но довольно тонкий и хрупкий процесс может быть легко трансформирован в хорошо организованную и масштабную форму клиентелизма. В частности, опыт Бразилии и Польши показывает, что значительное число практик партисипаторного бюджетирования выполнялись для проформы. В этих случаях наблюдается незначительный процент инвестиций, распределяемых на основе мнения населения; значимое участие сосредотачивается на элите местных сообществ, часто связанных с властями города; в целом, весь процесс находится под сильным контролем исполнительной власти

муниципалитета. Происходит потеря интереса основной массы жителей к процессу партисипаторного бюджетирования и его постепенному затуханию, а также рост числа конфликтов по вопросу выбора финансируемых проектов. Для недопущения аналогичных сценариев развития практики партисипаторного бюджетирования в России необходимо сформулировать четкие критерии и алгоритмы распределения бюджетных средств, которые с одной стороны не противоречили бы имеющимся стратегическим целям муниципалитета, а с другой - обеспечивали переход от экспертно-эвристической оценки социальных инициатив к оценке на основе прозрачных и независимых процедур количественного моделирования. Предлагаемый подход к рациональному распределению средств в рамках партисипаторного бюджетирования

Реализацию процедур распределения средств в рамках партисипаторного бюджетирования предлагается осуществлять с учетом концепции New Public Management (NPM), известной с конца 1980-х годов и предполагающей использование в государственном и муниципальном управлении бизнес-модели, апробированные для частного сектора экономики [24]. Одним из принципиальных положений данной концепции, на наш взгляд, является рассмотрение жителей не как объекта воздействия системы государственного и муниципального управления, а как пользователя результатов этого управления (клиентов). В то же время сама система управления подобно корпорации ориентирована на достижение некоторых финансовых результатов в виде экономии бюджетных ресурсов и повышения эффективности их использования.

Привлечение концепции NPM позволяет, по мнению авторов, расширить акценты в решении задач ПБ: перейти с преимущественно социально-политических на финансово-экономические, организационные и др. В рамках такой логики первым принципиальным шагом является переход к рассмотрению ПБ не просто как инструмента повышения социальной активности и удовлетворения критически важных (но часто единичных) запросов населения, а как платформы для комплексного решения социально-экономических проблем муниципалитетов на основе роста социальной активности в бизнесе и, как следствие, приращения устойчивых финансово-экономических результатов [2].

Логичным продолжением такой постановки ПБ является упорядочения процедур участия граждан в муниципальном управлении с применением логики перспектив сбалансированной системы показателей (ССП), как одного из общепризнанных методов формирования и реализации управленческих решений от стратегического до оперативного уровней. Подобно стратегической карте СП частной корпорации финансовая составляющая муниципального управления (бюджет) формируется под воздействием результатов обучения и развития, внутренних "бизнес-процессов" и клиентской составляющей. В этой связи рассмотрение ПБ как процесса вовлечения граждан в процесс распределения муниципального бюджета без соответствующей оценки уровня участия в предыдущих составных частях муниципальной системы, на наш взгляд, значительно снижает его эффективность. Если население слабо

задействовано в процессах обучения и развития, управления внутренними процессами и реализации клиентских функций, то их компетенций в распределении муниципального бюджета априори будет недостаточно.

Таким образом, возникает необходимость исследования логики ("цепочки") создания ценности ПБ с точки зрения привнесения взаимоувязанных дополнительных эффектов в систему муниципального управления (см. рис. 1).

Из представленной на рис. 1 схемы видно, что ценность ПБ как инструмента финансовой составляющей в конечном итоге заключается в развитии финансового потенциала муниципалитета за счет повышения эффективности бюджетных расходов, формирования базы для повышения доходной части и т.д. Положительный и устойчивый конечный результат ПБ, по мнению авторов, может сформироваться при наличии определенных предпосылок, в качестве которых рассматриваются:

- * инновационно-самоорганизационный потенциал, отражающий способность граждан генерировать идеи по развитию сферы жизнедеятельности в муниципалитете и проявляющийся в рамках перспективы ССП "Обучение и рост";

- * экономический потенциал, определяющий обеспеченность муниципалитета ресурсами и активами для реализации социальных инициатив и являющийся предметом рассмотрения в перспективе ССП "Внутренние процессы";

- * социальный потенциал, оценивающий перспективы формирования, качество и эффективность использования человеческого капитала в рамках перспективы ССП "Клиенты".

Рисунок 1. Логика создания ценности ПБ в системе муниципального управления (разработано авторами)

Использование концепции ССП при распределении муниципального бюджета предлагается осуществлять с позиции производства и потребления базовых муниципальных услуг. Примеры ориентации партисипаторного бюджетирования на базовые муниципальные услуги можно найти в зарубежной литературе. Например, в качестве базовых муниципальных услуг в работе [11] принят перечень, рассматриваемый Объединением городов и муниципальных властей (United Cities and Local Governments - UCLG) и включающий в себя: доставка воды; канализация; дренажные системы (ливневая канализация); сбор, вывоз и обработка твердых бытовых отходов; общественный транспорт и мобильность; дороги; электроснабжение и энергетика. По оценкам автора более 50 % общей стоимости реализуемых проектов в рассмотренных им населенных пунктах приходится именно на эти сферы. При этом автор считает возможным добавить в данный перечень услуги, связанные с: развитием местной экономики; объектами районного значения; объектами здравоохранения и образования; новыми застройками и парками [11]. В отечественных условиях базовые муниципальные услуги могут рассматриваться в контексте вопросов местного значения городского (сельского) поселения, изложенных в статье 14 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В этой связи возникает проблема сужения области приложения ПБ, которая

определяется по крайней мере тремя факторами:

* интересы групп, объединяемых совместной профессиональной деятельностью, политическими взглядами, жизненной ситуацией и др. причинами; партисипаторное бюджетирование рациональное муниципальное

* императив, под которым понимаются законодательные и иные требования к уровню и направлениям развития муниципалитета;

* инициативы жителей, которые сталкиваются с каждодневными проблемами и трудностями жизнедеятельности, являющимися значимыми для отдельных граждан или территорий.

В рамках предлагаемого авторами "3(три)И"-подхода предлагается определить поле максимальной эффективности приложения ПБ с учетом изложенных выше факторов (см. рис.2).

Рисунок 2. Поле приложения ПБ в рамках "3И"-подхода (разработано авторами)

По рисунку 2 видно, что для реализации предлагаемого подхода недостаточно оценки отдельных гражданских инициатив, а необходим учет вертикальных и горизонтальных связей соответственно с целевыми установками муниципалитета и отдельных групп населения, объединенных по интересам. Для этого необходимо вовлечение в процесс генерирования, оценки и выбора вариантов использования муниципального бюджета следующих участников:

1) местную власть, устанавливающую критерии поддержки инициатив, исходя из существующих условий и целей развития МО;

2) НКО, объединения и ассоциации местного населения и бизнеса, систематизирующие существующие проблемы и осуществляющие типологию их решения, исходя из совместных интересов;

3) отдельные граждане, лучше других знающие наиболее острые проблемы муниципалитета и генерирующие, исходя из собственного опыта и знаний, множество предложений по их решению.

Расширение числа участников и, как следствие, необходимость снижения субъективности принятия решений в рамках ПБ определяют задачу переход от экспертно-эвристических (рейтинговых) методов оценки и отбора инициатив к количественному моделированию. Используемая выше логика "NPM-ССП-"3И"-подход" определяет методологическую базу для такого моделирования.

Математическая постановка задачи количественного моделирования в процессе отбора инициатив при реализации ПБ имеет вид:

$$Y = f(Y_1; Y_2; Y_3; F_1; F_2) > Y_{min}$$

где: Y - конечный результат ПБ в виде финансового потенциала муниципалитета;

Y₁; Y₂; Y₃ - соответственно инновационно-самоорганизационный, экономический и социальный потенциал муниципалитета;

F₁; F₂ - дополнительные факторы, учитывающие масштаб и риск соответственно.

Сформулированная выше экономико-математическая задача может использоваться для распределения средств муниципального бюджета между отдельными поселениями (районами) и является одним из возможных вариантов перехода к

процедурам количественного моделирования в рамках партисипаторного бюджетирования, которые ориентированы на обеспечение сбалансированности инициатив местных сообществ. Такая сбалансированность подразумевает непротиворечивость иницируемых жителями направлений расходования средств поставленным целям социально-экономического развития муниципалитетов и регионов, а также обеспечения условий для учета интересов и консенсуса в вопросе адресной поддержки социальных инициатив. Состав предложенных факторов, безусловно, требует наполнения конкретными показателями и может быть дополнен и уточнен в процессе построения модели. Однако решение сформулированной в статье экономико-математической задачи, на наш взгляд, позволит в целом повысить потенциал использования партисипаторного бюджетирования в России, избежать недостатков рассмотренных зарубежных процедур и использовать имеющийся научно-культурный потенциал.

Литература

1. Богатырь Н.В., Вагин В.В., Гридин С.А. и др. Проект Методических рекомендаций по реализации проектов партисипаторного и экстрабюджетирования // Сайт Открытого Правительства РФ // budget.open.gov.ru/upload/iblock/f64/f64a83c0593d162f1272d0b0e61278f0.pdf.
2. Бублик Н.Д., Чувилин Д.В. Направления совершенствования системы управления жилищно-коммунального хозяйства муниципалитета на основе развития принципов самоорганизации населения // Интернет-журнал Науковедение. 2014. №6 (25). с. 4.
3. Вагин В.В., Шаповалова Н.А., Гаврилова Н.В. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. №3.
4. Вагин В.В., Шаповалова Н.А., Гаврилова Н.В. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. №4.
5. Вагин В.В. Инициативное бюджетирование в Российской Федерации: основные особенности и результаты // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. №5.
6. Вагин В.В., Шаповалова Н.А., Гаврилова Н.В. Анализ и систематизация лучшей российской и зарубежной практики вовлечения граждан в бюджетные инициативы [Электронный ресурс] // Материалы Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию. Москва, 2015. 215 с. Режим доступа: http://www.nifi.ru/images/FILES/NEWS/21-221015_PB_conf/info_1.pdf.
7. Шилов Л.А., Димке Д.В., Гребенщикова Т.Ю. Проекты партисипаторного бюджетирования Комитета гражданских инициатив и Европейского университета в Санкт-Петербурге [Электронный ресурс] // Материалы Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию. Москва, 2015. 215 с. Режим доступа: http://www.nifi.ru/images/FILES/NEWS/21221015_PB_conf/info_1.pdf.
8. Шульга И.Е., Сухова А., Хачатрян Г. Программа поддержки местных инициатив: совершенствование местного самоуправления и развитие инициативного

- бюджетирования [Электронный ресурс] // Материалы Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию. Москва, 2015. 215 с. Режим доступа: http://www.nifi.ru/images/FILES/NEWS/21221015_PB_conf/info_1.pdf.
9. Avritzer, L and B, Wampler. The spread of Participatory Democracy in Brazil: From Radical Democracy to Good Government // Journal of Latin American Urban Studies. 2005. V7: 37-52.
10. Cabannes Y. Participatory budgeting: conceptual framework and analysis of its contribution to urban governance and the Millennium Development Goals // UNHABITAT. Quito. - Urban Management Programme / UN-HABITAT. August 2004 65 p. - (Working Paper №140).
11. Cabannes Y. The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field // Environment and Urbanization. 27 (1). April 2015. p. 257-284.
12. Lerner J., Wagner E.V. Participatory Budgeting In Canada: Democratic Innovations in Strategic Spaces // The Transnational Institute - February 1, 2006 // <https://www.researchgate.net/publication/237435678>.
13. Marquetti A., Vkrni D. Democracia Participativa, Performance Fiscal e Distribuição: a evidência dos municípios gaúchos // www.fee.rs.gov.br/3eeg/Artigos/m14t02.pdf.
14. Polko A. Models of participatory budgeting - the casestudy of Polish city // Journal of Economics and Management/ №19 (1). 2015. p. 34-44.
15. Scherer S. and Wimmer M.A. Reference Process Model for Participatory Budgeting in Germany // Proceedings 4th IFIP WG 8.5 International Conference, ePart 2012, Kristiansand, Norway, September 3-5, 2012.
16. Spada P. The Economic and Political Effects of Participatory Budgeting // Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brazil June 11-14, 2009.
17. Szeñció D. Participatory Budgeting in Poland: Quasi-Referendum Instead of Deliberation // HKJU - Croatian and comparative public administration. 15(2). 2015. p. 373-388.
18. Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G., Rucke A. and Alves M. Participatory Budgeting Worldwide - Updated Version. Bonn: ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH November 2013. 96 p.
19. Teixeira A.C. Ch.O Op Em Pequenos Municípios Rurais: Contextos, Condições, E Formatos De Experimentação In A Inovação Democrática No Brasil, edited by Zander Navarro. 2002.
20. Torres Ribeiro, A.C. and G. de Grazia. Experimentos de Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000. Fórum Nacional de Participação Popular/ Editora Vozes, 2003.
21. Wampler B. The Diffusion of Participatory Budgeting: Should "Best Practice"s being promoted? // <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/AdoptingParticipatoryDemocracy.pdf>.
22. The Experience of the Participative Budget in Porto Alegre Brazil // <http://www.unesco.org/most/southa13.htm>.
23. Participatory Budgeting: Porto Alegre // <http://participedia.net/en/cases/participatorybudgeting-porto-alegre>.
24. Kimberly S. Eagle. New Public Management in Charlotte, North Carolina: A Case Study of

Managed Competition. Dissertation submitted to the Faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. Richmond, Virginia. April 25, 2005. 238 p.

25. Participatory budgeting / edited by A. Shah. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington, DC. 2007. 300 p.

References

1. Bogatyr N.V., Vagin V.V., Gridin S.A., et al. The draft guidance on implementation of a participatory and extra-budgeting projects // Site of Open Government of the Russian Federation // budget.open.gov.ru/upload/iblock/f64/f64a83c0593d162f1272d0b0e61278f0.pdf.
2. Bublik N.D., Chuvilin D.V. Directions of improving the management system of municipal housing and communal services on the basis of the principles of selforganization of the population // On-line - journal Naukovedenie. 2014. №6 (25). p. 4.
3. Vagin V.V., Shapovalova N.A., Gavrilova N.V. Proactive Budgeting: international context of Russian version // Research Institute of Finance. Financial magazine. 2015. №3.
4. Vagin V.V., Shapovalova N.A., Gavrilova N.V. Initiative Budgeting in Russia: best practices and development trends // Research Institute of Finance. Financial magazine. 2015. №4.
5. Vagin V.V. Initiative Budgeting in the Russian Federation: main features and results // Research Institute of Finance. Financial magazine. 2015. №5.
6. Vagin V.V., Shapovalova N.A., Gavrilova N.V. Analysis and systematization of the best Russian and foreign practice of involving citizens in the budget initiatives [Electronic resource] // Proceedings of the All-Russian Conference on initiative budgeting. Moscow, 2015. 215 pp.
7. Shilov L.A., Dimke D.V., Grebenshchikova T.Y. Projects a participatory budgeting of the Committee of Civil Initiatives and the European University in St. Petersburg // Proceedings of the All-Russian Conference on initiative budgeting. Moscow, 2015. 215 pp.
8. Shulga I.E., Sukhova A., G. Khachatryan. Program supporting local initiatives: the improvement of local government budgeting and proactive development // Proceedings of the All-Russian Conference on initiative budgeting. Moscow, 2015. 215 pp.
9. Avritzer, L and B, Wampler. The spread of Participatory Democracy in Brazil: From Radical Democracy to Good Government // Journal of Latin American Urban Studies. 2005. V7: 37-52.
10. Cabannes Y. Participatory budgeting: conceptual framework and analysis of its contribution to urban governance and the Millennium Development Goals // UNHABITAT. Quito. - Urban Management Programme / UN-HABITAT. August 2004 65 p. - (Working Paper №140).
11. Cabannes Y. The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field // Environment and Urbanization. 27 (1). April 2015. p. 257-284.
12. Lerner J., Wagner E.V. Participatory Budgeting In Canada: Democratic Innovations in Strategic Spaces // The Transnational Institute - February 1, 2006 // <https://www.researchgate.net/publication/237435678>.
13. Marquetti A., Bkrni D. Democracia Participativa, Performance Fiscal e Distribuizro: a

- evidência dos municípios gaúchos // www.fee.rs.gov.br/3eeg/Artigos/m14t02.pdf.
14. Polko A. Models of participatory budgeting - the case study of Polish city // Journal of Economics and Management/ №19 (1). 2015. p. 34-44.
 15. Scherer S. and Wimmer M.A. Reference Process Model for Participatory Budgeting in Germany // Proceedings 4th IFIP WG 8.5 International Conference, ePart 2012, Kristiansand, Norway, September 3-5, 2012.
 16. Spada P. The Economic and Political Effects of Participatory Budgeting // Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brazil June 11-14, 2009.
 17. Szeńcio D. Participatory Budgeting in Poland: Quasi-Referendum Instead of Deliberation // HKJU - Croatian and comparative public administration. 15(2). 2015. p. 373-388.
 18. Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G., Růcke A. and Alves M. Participatory Budgeting Worldwide - Updated Version. Bonn: ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH November 2013. 96 p.
 19. Teixeira A.C. Ch.O Op Em Pequenos Municípios Rurais: Contextos, Condições, E Formatos De Experiência in A Inovação Democrática No Brasil, edited by Zander Navarro. 2002.
 20. Torres Ribeiro, A.C. and G. de Grazia. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000. Fórum Nacional de Participação Popular/ Editora Vozes, 2003.
 21. Wampler B. The Diffusion of Participatory Budgeting: Should "Best Practice"s being promoted? // <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/AdoptingParticipatoryDemocracy.pdf>.
 22. The Experience of the Participative Budget in Porto Alegre Brazil // <http://www.unesco.org/most/southa13.htm>.
 23. Participatory Budgeting: Porto Alegre // <http://participedia.net/en/cases/participatorybudgeting-porto-alegre>.
 24. Kimberly S. Eagle. New Public Management in Charlotte, North Carolina: A Case Study of Managed Competition. Dissertation submitted to the Faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. Richmond, Virginia. April 25, 2005. 238 p.
 25. Participatory budgeting / edited by A. Shah. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington, DC. 2007. 300 p....