

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2020, №5, Том 12 / 2020, No 5, Vol 12 <https://esj.today/issue-5-2020.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/29ECVN520.pdf>

Ссылка для цитирования этой статьи:

Барлыбаев А.А., Барлыбаев А.А. Результаты реализации проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах в Республике Башкортостан: достижения, проблемы и пути их решения // Вестник Евразийской науки, 2020 №5, <https://esj.today/PDF/29ECVN520.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

For citation:

Barlybaev A.A., Barlybaev A.A. (2020). Results of implementation of projects for the development of public infrastructure based on local initiatives in the Republic of Bashkortostan: achievements, problems and ways to solve them. *The Eurasian Scientific Journal*, [online] 5(12). Available at: <https://esj.today/PDF/29ECVN520.pdf> (in Russian)

Исследование выполнено в рамках ПННИ ГАНУ «Институт стратегических исследований Республики Башкортостан» «Оценка социально-экономических эффектов реализации проектов инициативного бюджетирования в Республике Башкортостан» на 2020 г.

УДК 336.14; 330.341:316,4; 330.35:316.4

ГРНТИ 06.73.15

Барлыбаев Азамат Адигамович

ГАНУ «Институт стратегических исследований Республики Башкортостан», Уфа, Россия
Старший научный сотрудник
Кандидат экономических наук
E-mail: barlybaevaza@isi-rb.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6019-9029>

РИНЦ: https://elibrary.ru/author_profile.asp?id=548624

SCOPUS: <https://www.scopus.com/authid/detail.url?authorId=57219182189>

Барлыбаев Адигам Агзямович

ГАНУ «Институт стратегических исследований Республики Башкортостан»
Сибайский филиал, Сибай, Россия
Ведущий научный сотрудник
Доктор экономических наук
E-mail: Adigam@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6753-6657>

РИНЦ: https://elibrary.ru/author_profile.asp?id=525899

SCOPUS: <https://www.scopus.com/authid/detail.url?authorId=35110848100>

Результаты реализации проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах в Республике Башкортостан: достижения, проблемы и пути их решения

Аннотация. В статье анализируется ход реализации самой массовой и успешной практики инициативного бюджетирования реализуемой в Республики Башкортостан – проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах в 2016–2020 гг. Автором представлен ретроспективный анализ реализации проекта в регионе на протяжении пяти лет, отражена динамика, типология и источники финансирования, на основе имеющегося зарубежного и отечественного опыта обоснована необходимость дальнейшего развития новых практик инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации.

В статье представлена методика комплексного мониторинга, разработанная на основе существующих подходов отечественных и зарубежных авторов, для получения качественных и количественных оценок реализации проектов инициативного бюджетирования в регионе. Описан основной инструментарий мониторинга проектов инициативного бюджетирования, его приоритетные цели и задачи.

В статье отражен эмпирический материал, полученный по результатам исследования проведенного в 36 муниципальных районах и 7 городских округах Республики Башкортостан. Результаты исследования позволили определить социальные эффекты реализации проекта, определить степень удовлетворенности населения реализацией проектов инициативного бюджетирования, качество взаимодействия кураторов проекта с населением на местах.

Опросы и интервью респондентов проведенные в рамках комплексного мониторинга свидетельствуют о высоком уровне корреляции результатов реализации проектов с динамикой уровня доверия населения к органам власти муниципального образования и региона, наиболее высокая оценка по данному критерию наблюдалась в муниципальных образованиях с успешным опытом реализации проектов инициативного бюджетирования.

Автором на основе полученных данных комплексного мониторинга, выделены проблемные моменты реализации данного проекта в регионе, среди которых в качестве наиболее актуальных выделены трудности с обеспечением вклада населения и спонсоров.

С учетом мнений представителей местных органов власти, руководителей и членов инициативных групп разработаны рекомендации по повышению эффективности процесса реализации проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах в Республике Башкортостан.

Ключевые слова: проекты развития; общественная инфраструктура; местные инициативы; инициативное бюджетирование; комплексный мониторинг; социальные эффекты; муниципальные образования

Введение

Как показывает практика субъектов Российской Федерации, эффективным механизмом выявления и решения наиболее приоритетных и актуальных проблем местного значения являются действующие в регионах практики инициативного бюджетирования.

В общем виде, инициативное бюджетирование – это механизм распределения части средств бюджетов всех уровней (федерального, регионального и местного) при активном, в т. ч. финансовом, участии граждан.

Положительный опыт, накопленный в активно развивающихся практиках инициативного бюджетирования зарубежных странах, свидетельствует как о значимости экономических результатов реализации этих практик, так и об их высокой социальной эффективности. Механизм инициативного бюджетирования позволяет повысить эффективность использования бюджетных средств и привлечь дополнительные внебюджетные ресурсы. К социальным эффектам можно отнести рост доверия граждан к власти, повышение уровня вовлеченности населения в бюджетные процессы и в мероприятия по развитию местных сообществ и территорий. Граждане не только участвуют в софинансировании проектов, но и активно включаются в процессы принятия решения по ним и последующего контроля за расходованием средств на их реализацию [1].

По состоянию на начало 2020 года проекты инициативного бюджетирования реализуются в 69 субъектах Российской Федерации, при этом Республика Башкортостан, по

мнению экспертов Всемирного Банка, Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов РФ (НИФИ Минфина России) занимает лидирующие позиции в России по количеству реализуемых практик, реализованных проектов и вовлеченного в эти проекты населения¹.

С 2015 года в республике был проделан путь от создания проектного офиса, запуска первых проектов и развития общественной инфраструктуры на всей территории региона до создания не имеющего аналогов в субъектах Российской Федерации стратегического документа – «Приоритетной региональной программы развития инициативного бюджетирования», предусматривающего последовательную разработку и реализацию 10 практик инициативного бюджетирования².

С целью оценки результатов и корректировки планов дальнейшего развития Проекта поддержки местных инициатив в Республике Башкортостан (ППМИ) с 2016 года осуществляется, на регулярной основе, комплексный мониторинг и анализ реализации проектов инициативного бюджетирования³.

Цель нашей статьи заключается в обосновании, исходя из результатов мониторинга ситуации в течение нескольких лет, необходимости внесения в существующую систему инициативного бюджетирования в республике ряда корректировок, призванных помочь решению возникающих организационно-методических проблем и преодолению «узких мест» и прочих недостатков, возникающих при реализации проектов [2].

Информационная база исследования

Методика комплексного анализа реализации ППМИ в регионе базируется на научных разработках специалистов Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России Вагина В.В., Гавриловой Н.В., Шаповаловой Н.А., а также известных зарубежных специалистов-практиков Б. Вамплера, И. Кабана, К. Чонгвана, М. Точтона и др. В качестве основных подходов к анализу и оценке результатов реализации практик инициативного бюджетирования этими учеными и специалистами используются сбор эмпирических данных на основе имеющихся качественных и количественных характеристик проектов, оценка объемов финансирования, количества и географии реализованных проектов [3–7; 8–12].

В целях получения наиболее значимой и актуальной аналитической и статистической информации в рамках комплексного мониторинга реализации ППМИ решались следующие задачи:

- выявление основных факторов, определяющих качество организации работы с населением в муниципальных образованиях в части подготовки проектов;

¹ Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / Минфин России. 2019. URL: https://m.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/1070_Doklad.pdf.

² "Распоряжение Правительства Республики Башкортостан от 25 сентября 2018 года № 911-р" Приоритетная региональная программа «Развитие инициативного бюджетирования в Республике Башкортостан» / Министерство финансов Республики Башкортостан, 2018. URL: <https://minfin.bashkortostan.ru/documents/active/212260>.

³ Мониторинг, в котором непосредственное участие принимают авторы, проводится проектным офисом программы – Центром изучения гражданских инициатив Института стратегических исследований Республики Башкортостан.

- оценка факторов, обуславливающих качество проведения конкурсных процедур и подготовки документации по проектам;
- определения степени удовлетворенности местного населения работой органов власти в части организации конкурсного отбора и взаимодействия с населением и представителями бизнес-сообщества [13].

При этом основной акцент был сделан на получение информации, необходимой для выявления и оперативного решения проблем, возникающих при реализации конкретных проектов в том или ином муниципальном образовании. Систематизированная и обобщенная информация, а также сбор предложений по доработке и оптимизации проектов и условий их реализации, в конечном итоге, способствуют определению наиболее проблемных областей реализации данной программы.

В качестве основных методов мониторинга реализации проектов в 2020 году использовались следующие инструменты:

- очные встречи сотрудников проектного центра с кураторами проектов в муниципальных образованиях, руководителями сельских поселений и инициативных групп, населением;
- социологический опрос представителей инициативных групп и сотрудников администраций муниципальных образований;
- сбор статистической информации о реализации проектов в каждом муниципальном образовании.

Мониторинговыми мероприятиями были охвачены 36 муниципальных районов и 7 городских округов республики.

В частности, в течение только 2019–2020 гг. сотрудниками Центра изучения гражданских инициатив Института стратегических исследований Республики Башкортостан проведено по всему региону более 100 встреч с кураторами проектов в муниципальных образованиях, руководителями сельских поселений и инициативных групп, населением; опрошено более 200 респондентов, представляющих различные муниципальные образования.

Итоги реализации Программы поддержки местных инициатив в Республике Башкортостан за 2016–2020 годы и пути усиления ее роли в решении социально-экономических проблем местного развития

В Республике Башкортостан ППМИ в пилотном режиме была запущена в 2014 году в семи районах Башкирского Зауралья, а с 2016 года была распространена по всей территории республики и охватила все 54 муниципальных района и 9 городских округа региона [14]. К 2016 году в регионе была сформирована успешно функционирующая инфраструктура инициативного бюджетирования. Создана рабочая группа по развитию инициативного бюджетирования при Правительстве Республики Башкортостан, определен куратор в лице Министерства финансов РБ, создан проектный центр – Центр изучения гражданских инициатив при Институте стратегических исследований РБ. Во всех муниципальных образованиях были определены кураторы, ответственные за реализацию ППМИ на местах, которые прошли соответствующее обучение.

С момента полномасштабного запуска ППМИ с 2016 года по всей республике в конкурсном отборе приняли участие 4253 заявок из муниципальных районов и городских округов (рис. 1), при этом реализовано было 2891 проектов (рис. 2).

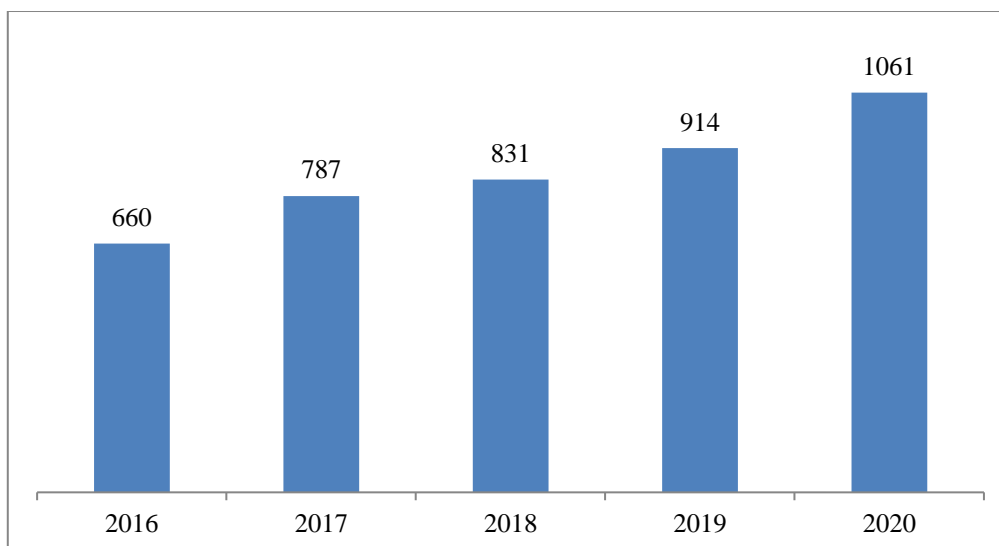


Рисунок 1. Количество конкурсных заявок ППМИ, ед.
(составлено авторами на основе данных мониторинга за 2016–2020 гг.)

Необходимо отметить, что, несмотря на снижение объемов финансирования проектов в 2020 г., обусловленное секвестированием расходов регионального бюджета в условиях пандемии, количество конкурсных заявок неуклонно растет, за период с 2016 г. по 2020 г. рост составил порядка 40 %.

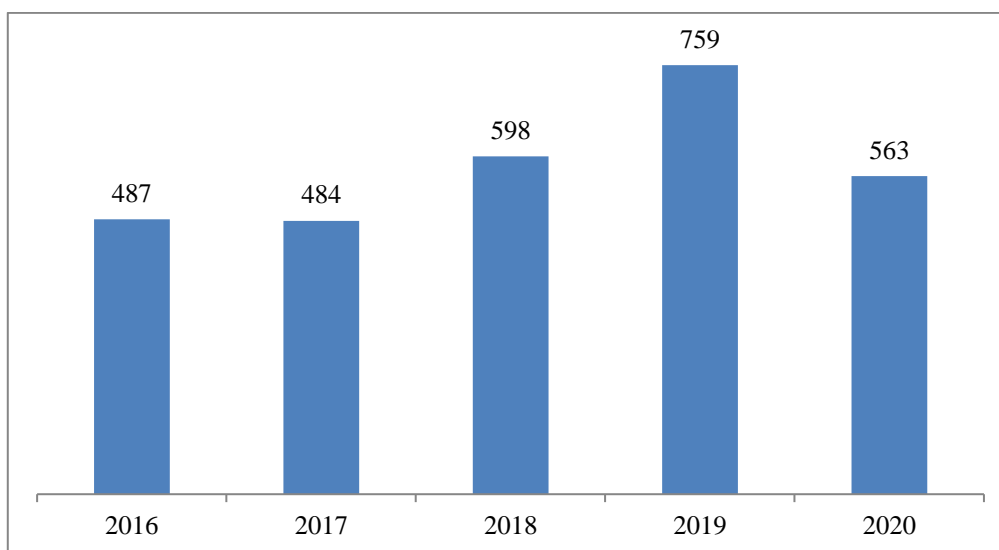


Рисунок 2. Количество реализованных проектов ППМИ, ед.
(составлено авторами на основе данных мониторинга за 2016–2020 гг.)

Динамика количества реализованных проектов с 2017 по 2019 гг. имела положительный тренд, обусловленный ежегодным последовательным увеличением объемов финансирования ППМИ из регионального бюджета (2017 г. – 300 млн, рублей, 2018 г. – 400 млн рублей, 2019 г. – 500 млн рублей). В 2020 г. объем финансирования был сокращен до 400 млн рублей, что негативно отразилось на количестве реализованных проектов.

Проекты были направлены на решение самых острых проблем населения: текущий ремонт учреждений образования (23,1 %), дорог (17,5 %), учреждений досуга и культуры (10,3 %), мест захоронений (9,7 %), приобретение техники для благоустройства территорий (9,6 %) и т. д. (рис. 3).

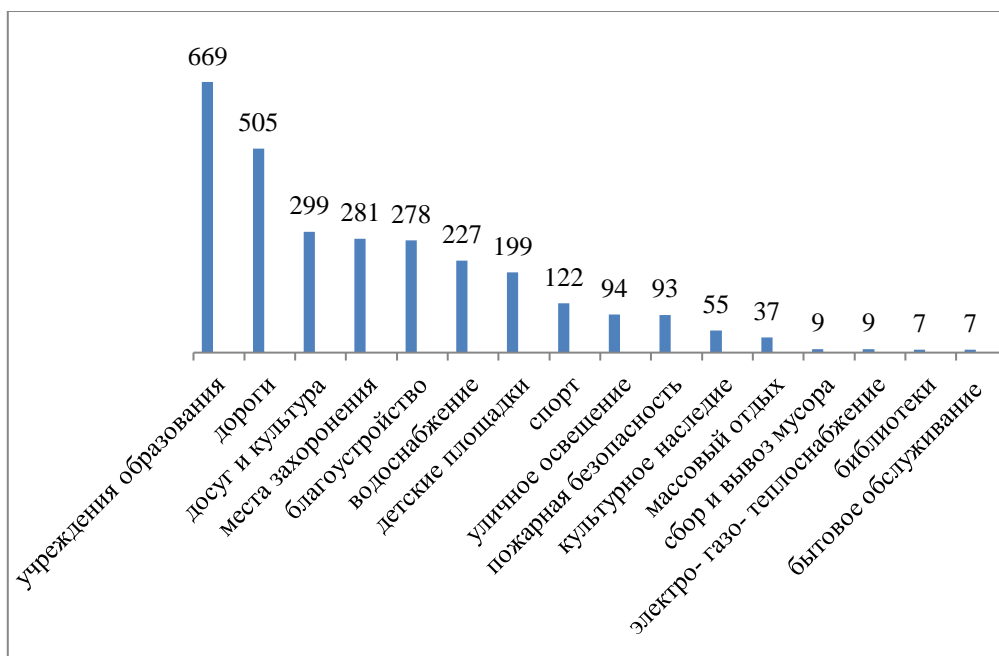


Рисунок 3. Типология реализованных проектов ППМИ, ед.
(составлено авторами на основе данных мониторинга за 2016–2020 гг.)

Подавляющую часть источников финансирования проектов составляли средства республиканского (66,8 %) и местных бюджетов (14 %), удельный вес вкладов населения (10,6 %) и спонсоров (8,6 %) значительно меньше (рис. 4).

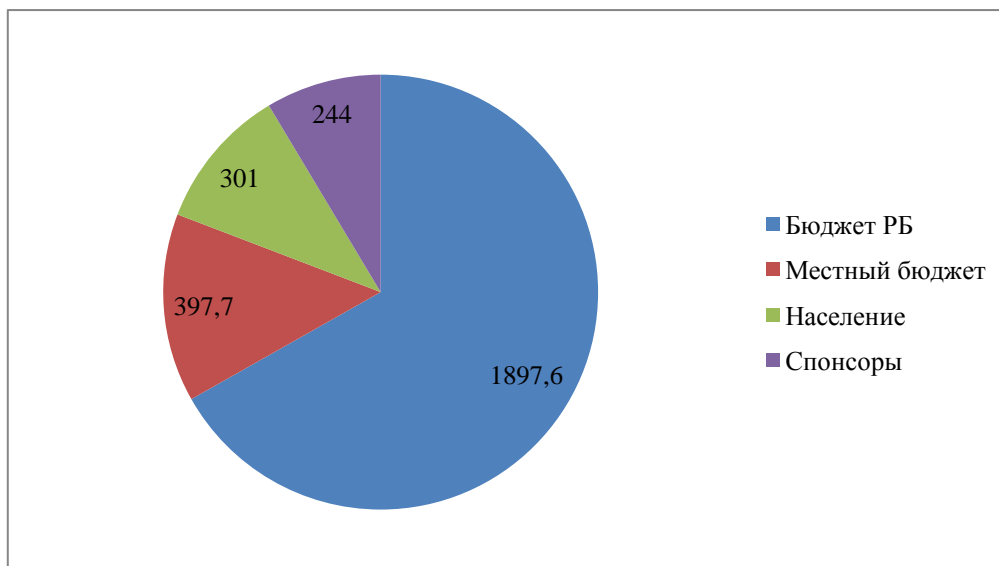


Рисунок 4. Источники финансирования ППМИ, млн руб.
(составлено авторами на основе данных мониторинга за 2016–2020 гг.)

Проведенный нами анализ позволил выявить ряд проблемных вопросов, требующих серьезной проработки с внесением изменений в действующую нормативную документацию. Перечислим наиболее значимые из них:

- трудности с обеспечением вклада населения (утверждаемого протоколами на итоговых собраниях) (в ряде случаев неденежный вклад был произведен почти полностью членами инициативной группы проекта и сотрудниками администрации сельского поселения);

- отсутствие в большинстве сельских поселений хозяйствующих субъектов, способных выступить спонсорами проектов;
- конфликты с подрядчиками проектов из-за низкого качества выполняемых работ (особенно частые при привлечении подрядчиков из других регионов, с местными подрядчиками у администраций муниципалитетов, как правило, складываются конструктивные отношения);
- дороговизна и длительные сроки подготовки проектно-сметной документации для участия в конкурсном отборе;
- недостаточность максимальной возможной суммы субсидии, выделяемой из бюджета Республики Башкортостан (1 млн рублей) для реализации ряда проектов, выбираемых населением (в частности, затруднена реализация за один цикл проектов, связанных со строительством и ремонтом инфраструктурных объектов);
- проблемы с организацией и проведением итоговых собраний.

Опрос респондентов по блоку вопросов, связанных оценкой социальных эффектов, наблюдаемых в ходе реализации ППМИ, показал следующее. Во-первых, была выявлена высокая степень удовлетворенности населения уровнем жизни, качеством и доступностью услуг, предоставляемых органами местного самоуправления и учреждениями в населенных пунктах, неоднократно являвшихся победителями конкурсного отбора ППМИ и реализовавшими на своей территории несколько значимых проектов по ремонту и благоустройству объектов социальной инфраструктуры (ремонт дорог, школ, детских садов, домов культуры).

Во-вторых, во всех населенных пунктах, где хотя бы один раз был реализован проект ППМИ, респондентами было отмечены такие значимые социальные эффекты, как укрепление социальных связей и отношений между жителями; рост готовности граждан сообща участвовать в решении общих проблем, повышение в глазах жителей авторитета органов власти; появление новых идей и проектов по повышению уровня и качества жизни населения.

По итогам встреч с инициативными группами и результатам социологического опроса можно сформулировать ряд рекомендаций по повышению роли ППМИ в социально-экономическом развитии муниципальных образований Республики Башкортостан:

- снижение требований по критерию софинансирования проекта населением и спонсорами до 10 % от суммы запрашиваемой субсидии;
- увеличение максимального объема субсидии, выделяемой из бюджета Республики Башкортостан до 1,5 млн руб.;
- увеличение возможного количества конкурсных заявок ППМИ от крупных городских и сельских поселений;
- исключение расчетной формулы по критерию неденежный вклад спонсоров и населения.

Заключение

Комплексный анализ реализации ППМИ в Республике Башкортостан представляет собой важнейший этап научно-практического обеспечения реализации проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах.

Наше исследование, основанное на регулярно осуществляемом мониторинге реализации ППМИ в Республике Башкортостан, свидетельствует о том, что:

- основной проблемой на протяжении пяти лет полномасштабной реализации ППМИ является трудность с обеспечением вклада населения и спонсоров, в связи с чем имеется насущная потребность в запуске программ партисипаторного бюджетирования, не предусматривающих софинансирование со стороны населения и предпринимателей;
- снижение в 2020 г. объемов финансирования программы ППМИ на фоне роста количества конкурсных заявок негативно сказалось на уровне доверия граждан к власти; на наш взгляд целесообразно доведение объемов финансирования до 600 млн рублей в 2021 году, что должно обеспечить реализацию 70 % конкурсных заявок;
- в муниципальных районах – лидерах по реализации ППМИ, наблюдается рост социально-экономической активности граждан. В частности, инициативные группы все чаще берутся за бизнес-проекты, инициированные Министерством сельского хозяйства Республики Башкортостан и направленные на создание кооперативной экономики на селе («Доходогенерирующие проекты»).

Обширный материал, полученный в рамках эмпирических исследований, позволил идентифицировать наиболее «проблемные точки» реализации ППМИ в регионе, а также выявить причинно-следственные связи, способствующие их возникновению. По результатам проведенного мониторинга разработаны и направлены в курирующие органы государственной власти предложения по изменению объемов финансирования и действующей нормативно-правовой базы, а также цифровизации документооборота ППМИ в Республике Башкортостан.

ЛИТЕРАТУРА

1. Барлыбаев А.А., Мамлеева Э.Р., Сазыкина М.Ю. Вовлечение финансовых ресурсов домашних хозяйств в экономику региона посредством механизмов партисипаторного бюджетирования (на примере Республики Башкортостан) // Финансовая экономика. –2019. – №9. – С. 141–144.
2. Асылгужин Р.Р., Розе Н.Н. Мониторинг реализации проектов инициативного бюджетирования в Республике Башкортостан // Экономика и управление: научно-практический журнал. – 2018. – №5. – С. 26–30.
3. Вагин В.В. Программы (концепции) развития инициативного бюджетирования в субъекта Российской Федерации // Российские регионы: взгляд в будущее. – 2020. – Т.7. –№2. – С. 76–104.
4. Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Актуальные вызовы и проблемы развития инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. – 2020. – Т.12. – №1. – С. 9–26.
5. Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2018. – №4. – С. 94–103.
6. Вагин В.В., Шаповалова Н.А. Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тренды и возможности развития // Научно-

- исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2018. – № 1. – С. 110–122.
7. Вагин В.В., Шаповалова Н.А., Гаврилова Н.В. Мониторинг развития инициативного бюджетирования: методика и практика организации. Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2019. – № 2. – С. 51–64.
 8. Assessment of Participatory Budgeting in Brazil / Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, April 2005. URL: <https://publications.iadb.org/en/publication/11646/assessment-participatorybudgeting-brazil>.
 9. Cabannes Y. Highlights on some Asian and Russian participatory budgeting pioneers / The Bartlett Development Planning Unit. 25 April 2018. URL: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/publications/2018/apr/highlightssome-asian-and-russian-participatory-budgeting-pioneers>.
 10. Cabannes Y. Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals / UN Habitat UMP LAC Series 140, 2004. URL: <http://discovery.ucl.ac.uk/10660/>.
 11. Chongwhan K. The Evaluation of Participatory Budgeting: a Case Study of Jeju, South Korea. School of Sociology and Social Policy, The University of Nottingham, 2015. URL: <https://bit.ly/2VzuZ7m>.
 12. Touchton M., Wampler B. Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions / Comparative Political Studies. 2013. Vol. 47. Iss. 10. P. 1442–1469. DOI: 10.1177/0010414013512601.
 13. Асылгужин Р.Р., Барлыбаев А.А., Розе Н.Н. Управление проектами инициативного бюджетирования в муниципальных образованиях Республики Башкортостан // Финансовая экономика. – 2019. – №12. – С. 12–15.
 14. Асылгужин Р.Р., Барлыбаев А.А., Насретдинова Л.Ф., Пестова О.Г. Реализация проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах в Республике Башкортостан: тенденции, проблемы и перспективы // Уфимский гуманитарный научный форум. – 2020. – №1. – С. 152–161.
 15. Барлыбаев А.А., Барлыбаев У.А., Колечкина М.А. Перспективные направления цифровизации инициативного бюджетирования в регионе // Экономика и управление: научно-практический журнал. – 2020. – №3. – С. 38–41 DOI: 10.34773/EU.2020.3.7.
 16. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / Минфин России. 2019. URL: https://m.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/1070_Doklad.pdf (дата обращения: 21.09.2020).
 17. "Распоряжение Правительства Республики Башкортостан от 25 сентября 2018 года № 911-р" Приоритетная региональная программа «Развитие инициативного бюджетирования в Республике Башкортостан» / Министерство финансов Республики Башкортостан, 2018. URL: <https://minfin.bashkortostan.ru/documents/active/212260/> (дата обращения: 23.09.2020).

Barlybaev Azamat Adigamovich

Strategic research centre of the Republic of Bashkortostan, Ufa, Russia

E-mail: barlybaevaza@isi-rb.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6019-9029>

РИИЦ: https://elibrary.ru/author_profile.asp?id=548624

SCOPUS: <https://www.scopus.com/authid/detail.url?authorId=57219182189>

Barlybaev Adigamovich Agzyamovich

Strategic research centre of the Republic of Bashkortostan, Ufa, Russia

E-mail: Adigam@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6753-6657>

РИИЦ: https://elibrary.ru/author_profile.asp?id=525899

SCOPUS: <https://www.scopus.com/authid/detail.url?authorId=35110848100>

Results of implementation of projects for the development of public infrastructure based on local initiatives in the Republic of Bashkortostan: achievements, problems and ways to solve them

Abstract. The article analyzes the course of implementation of the most massive and successful practice of initiative budgeting implemented in the Republic of Bashkortostan – public infrastructure development projects based on local initiatives in 2016–2020. The author presents a retrospective analysis of the implementation of the project in the region over five years, reflects the dynamics, typology and sources of financing, based on the available foreign and domestic experience, substantiates the need for further development of new practices of initiative budgeting in the constituent entities of the Russian Federation.

The article presents a comprehensive monitoring methodology developed on the basis of existing approaches of domestic and foreign authors to obtain qualitative and quantitative assessments of the implementation of initiative budgeting projects in the region. The main tools for monitoring projects of initiative budgeting, its priority goals and objectives are described.

The article reflects the empirical material obtained from the results of a study conducted in 36 municipal districts and 7 urban districts of the Republic of Bashkortostan. The results of the study made it possible to determine the social effects of the project, determine the degree of satisfaction of the population with the implementation of initiative budgeting projects, the quality of interaction between the project curators and the local population.

Polls and interviews of respondents conducted as part of a comprehensive monitoring indicate a high level of correlation between the results of project implementation and the dynamics of the level of public confidence in the authorities of the municipality and the region, the highest score for this criterion was observed in municipalities with successful experience in implementing projects of initiative budgeting.

The author, on the basis of the obtained data of complex monitoring, highlighted the problematic aspects of the implementation of this project in the region, among which the difficulties with ensuring the contribution of the population and sponsors were highlighted as the most urgent.

Taking into account the opinions of local authorities, leaders and members of initiative groups, recommendations were developed to improve the efficiency of the process of implementing projects for the development of public infrastructure based on local initiatives in the Republic of Bashkortostan.

Keywords: development projects; public infrastructure; local initiatives; proactive budgeting; integrated monitoring; social effects; municipalities