

Хроника научной жизни

**ВСЕРОССИЙСКИЙ
СЕМИНАР-СОВЕЩАНИЕ
«МЕХАНИЗМЫ УЧАСТИЯ БИЗНЕСА
В ПРОЕКТАХ ИНИЦИАТИВНОГО
БЮДЖЕТИРОВАНИЯ»**

Наталья ШАПОВАЛОВА

Наталья Арнольдовна Шаповалова —
младший научный сотрудник
Центра инициативного бюджетирования
Научно-исследовательского финансового института
Министерства финансов Российской Федерации
(127006, Москва, Настасьинский пер., д. 3, стр. 2).
E-mail: shapovalova@nifi.ru

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, программа поддержки местных инициатив, проекты развития, доходогенерирующие проекты, социальное предпринимательство, социальная ответственность, софинансирование, бизнес.

JEL: H53, H54, H76, R51.

В семинаре, состоявшемся 27 июня 2017 года в Пятигорске, приняли участие эксперты и консультанты проектов инициативного бюджетирования, руководители и специалисты финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, иных органов государственной власти и местного самоуправления.

В 2017 году продолжилась реализация соглашения Министерства финансов Российской Федерации и Всемирного банка по развитию инициативного бюджетирования (далее — ИБ) в России. Во второй год соглашение объединило уже 44 субъекта РФ, еще несколько регионов развивают практики ИБ самостоятельно, всего в ИБ вовлечены 50 субъектов Федерации. Соглашение предусматривает обширный перечень мероприятий, в том числе направленных на профессиональное обсуждение экспертами, специалистами органов исполнительной власти и местного самоуправления, консультантами проектных центров важнейших направлений процесса развития ИБ в России¹.

Роль бизнеса в проектах ИБ уже становилась предметом обсуждения в рамках семинара-совещания «Роль, возможности и механизмы участия бизнеса в проектах инициативного бюджетирования»² (Уфа, Республика Башкортостан, 20 сентября 2016 года). В 2017 году площадкой для продолжения дискуссии стал Пятигорск, где 27 июня прошел всероссийский семинар-совещание «Механизмы участия бизнеса в проектах инициативного бюджетирования». На этот раз организаторами семинара выступили Министерство финансов Ставропольского края, Всемирный банк, Научно-исследовательский финансовый институт (НИФИ) Министерства финансов России, ГКУ дополнительного профессионального образования «Учебный центр Министерства финансов Ставропольского края». В обсуждении принимали участие специалисты-практики из одиннадцати субъектов РФ.

Целью семинара стало рассмотрение и анализ участия предпринимателей в процессе реализации проектов ИБ, выработка рекомендаций по повышению привлекательности таких проектов для бизнес-сообщества. Не случайно именно Ставропольский край продолжил тему участия бизнеса в ИБ. Здесь накоплен значительный опыт реализации Программы поддержки местных инициатив с 2007 года на пилотной территории восточных районов Ставрополя³. Спустя десятилетие стали отчетливо видны положительные эффекты и местные особенности реализации программы. Приветствуя участников семинара, *Л. А. Калинин*, заместитель председателя правительства, министр финансов Ставропольского края, сообщила, что с 2017 года программа местных инициатив охватывает всю территорию края, а на ее реализацию направлено 200 млн руб., и в 2018 году этот показатель будет увеличен до 300 млн руб.

Руководитель Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России *В. В. Вагин* открыл семинар сообщением на тему

¹ Мероприятия проходят при организационной поддержке Всемирного банка в России.

² *Шаповалова Н.* Всероссийский семинар-совещание «Роль, возможности и механизмы участия бизнеса в проектах инициативного бюджетирования» // Финансовый журнал. 2016. № 5. С. 127–130.

³ Официальный сайт Программы поддержки местных инициатив Ставропольского края: <http://pmisk.ru/>.

«Инициативное бюджетирование и социально ответственный бизнес». Были выделены следующие аспекты взаимодействия бизнеса и ИБ: улучшение качества инфраструктуры поселений как элемент корпоративной социальной ответственности; финансовое участие предпринимательского сообщества в проектах; ИБ как сфера социального предпринимательства; вовлечение граждан в проекты развития общественной инфраструктуры и социально-экономические проекты развития территорий. В. В. Вагин отметил, что традиции социально ответственного бизнеса исторически укоренены в российской действительности — значительная часть имеющих историческую и архитектурную ценность общественных объектов в российских уездных городах была построена по инициативе и на средства купцов и промышленников.

Сейчас понятие социально ответственного бизнеса чаще употребляется в отношении бизнеса крупного. Однако мелкий и средний бизнес также могут участвовать в реализации общественно значимых проектов. Такие возможности предоставляет ИБ, и примеры можно найти в Башкирии, на Ставрополье, в других регионах, где в программах ИБ предусмотрен вклад бизнеса. Участвуя в проектах ИБ, местные предприниматели инвестируют в инфраструктуру поселений, где сами живут и развивают свой бизнес. Перспективным для ИБ является направление социального предпринимательства, которое позволит реализовывать доходогенерирующие проекты. Стратегическими целями данного направления могут стать инициирование, поддержка и развитие агропромышленных, ремесленных, туристических и инфраструктурных проектов в сельской местности; консолидация проектов и участие в формировании системы аграрных и туристических кластеров; формирование пулов (кооперативов) поставщиков для региональных торговых сетей и специализированных продовольственных рынков. Особую роль может сыграть механизм ТИФ (tax increment financing, TIF)⁴.

Руководитель Программы поддержки местных инициатив (далее — ППМИ) Всемирного банка *И. Е. Шульга* рассказал о сложившейся практике участия бизнеса в проектах ИБ. Докладчик проанализировал статистику финансового вклада местного бизнеса в проекты ППМИ в Башкирии, Тверской, Нижегородской и Кировской областях в 2010–2017 годах. В каждом из этих регионов, по сравнению с первыми годами апробации программ, наблюдается положительная динамика. Уровень финансового участия бизнеса со временем стабилизируется, средний естественный показатель вклада юридических лиц составляет 7–8% от общей стоимости проектов. Важно, что уровень софинансирования со стороны населения во всех регионах был несколько выше вклада спонсоров, что может свидетельствовать о более высокой мотивации граждан к участию в ИБ.

⁴ Механизм отложенных налоговых платежей как способ финансирования инфраструктурных проектов: зарубежный опыт / под ред. В. А. Дмитриева, А. В. Баженова. http://www.mirkin.ru/_docs/book048.pdf.

Бизнес активнее участвует в софинансировании проектов определенного типа, причем от региона к региону проекты разнятся. Например, в Тверской области это ремонт дорог и строительство спортивных и детских объектов, в Башкирии привлекательными для предпринимателей являются проекты водоснабжения и образования. Можно наблюдать активное участие не только хозяйствующих субъектов, но и физических лиц (индивидуальных предпринимателей), хотя возможности и финансовый вклад этих двух категорий различаются. Одной из лучших иллюстраций готовности бизнеса участвовать в одобренных местным сообществам проектах является строительство лыжероллерной трассы в Учалах (Республика Башкортостан), где в собрании по выбору проекта участвовали 2973 жителя, а вклад местного бизнеса в проект стоимостью 7,5 млн руб. составил 55%.

В заключение И. Е. Шульга выделил основные направления для приложения усилий организаторов программ ИБ: (1) повышение информированности бизнес-сообщества для привлечения дополнительного софинансирования, что можно осуществить через организацию ярмарок проектов; (2) повышение мотивации участия в ИБ через вовлечение бизнеса в отбор проектов; (3) совместная работа бизнеса, администрации и общественных организаций над стратегией развития сообществ. Такой подход разрабатывается в настоящее время в Тверской области.

Об опыте участия предпринимателей в проектах развития территорий муниципальных образований (далее — МО) Ставропольского края, основанных на местных инициативах, рассказала министр финансов *Л. А. Калининко*. Губернатор Ставропольского края объявил 2017 год годом местных инициатив. Ставропольская программа ИБ в 2017 году претерпела существенные изменения — теперь участвовать в программе могут все сельские и городские (не являющиеся административными центрами) поселения края с населением более 1000 человек⁵. Модернизация программы сопровождалась социальной рекламной кампанией на телевидении, радио и в печатных СМИ, а также ребрендингом программы. Традиционно высокий для Ставрополя размер субсидии на один проект, в 2017 году составивший 2 млн руб., был подкреплен софинансированием в размере 7–58%, что стало возможным благодаря сформированным критериям конкурсного отбора⁶. Вклад бизнеса в 2017 году оказался самым высоким за несколько лет реализации ИБ и достиг 12% от стоимости проектов. Министр отметила взаимовыгодность такого сотрудничества для бизнес-сообщества и местной власти в части укрепления репутации и формирования партнерских отношений. Были приведены результаты опроса предпринимателей, направ-

⁵ Такой возможностью в 2017 году воспользовались 172 МО. В 2018 году право участвовать в программе получают все 345 МО края, включая города.

⁶ В 2017 году значение критерия «совокупного финансового вклада населения, бизнеса и муниципального бюджета» было оценено организаторами в 50 баллов (из 100 возможных), а «нефинансовое участие бизнеса и граждан» обеспечило еще 20 баллов (из 100).

ленного на выявление препятствий к сотрудничеству. Среди частых вариантов ответов можно выделить отсутствие рабочих механизмов взаимодействия и четко сформулированных приоритетов развития. Респондентами также отмечались неэффективность деятельности органов местного самоуправления (ОМСУ) и административное давление на предпринимателей. Бизнес-сообщество ожидает от власти прозрачной политики поддержки благотворительности и гарантированного эффективного целевого использования средств. Предприниматели считают, что органы исполнительной власти должны взять на себя функции координации социальных вложений и будут создавать возможности для реализации таких проектов.

Консультант Всемирного банка *Г. Н. Хачатрян* предложил концепцию механизма участия населения и бизнеса в подготовке и реализации среднесрочных планов развития территории. Сейчас механизм ППМИ позволяет успешно решать текущие проблемы социальной инфраструктуры поселений, но это же является и ограничением, поскольку в практике не заложена возможность среднесрочного планирования. Фактором устойчивости социального развития территории должны стать экономическое развитие и увеличение доходов населения, что сложно реализовать без участия бизнеса.

В ППМИ Всемирного банка предусмотрены возможности для реализации социальной ответственности бизнеса через софинансирование, неденежный вклад, помощь инициаторам проектов в оформлении заявок, строительстве и содержании объектов. Кроме того, механизм ППМИ позволяет реализовывать потенциально доходогенерирующие проекты — когда МО или хозяйствующий субъект в будущем смогут извлекать прибыль из эксплуатации таких объектов (общественные бани, спортивные секции, магазины, аттракционы и др.). Проекты ППМИ нового поколения должны быть комплексными, соотноситься с другими программами и проектами (региональными, отраслевыми, муниципальными) и учитывать разносторонние интересы местного сообщества.

Докладчик рассказал о «Программе социальных инвестиций и территориального развития в 2016–2021 годах» (далее — ПСИТР), развиваемой Всемирным банком в Армении и учитывающей все изложенные требования. Армянский фонд территориального развития существует с 1996 года в форме автономной организации при Правительстве Республики Армения для реализации аналогичных ППМИ проектов⁷. Следует отметить, что с 2016 года правительство Армении начало работу по укрупнению муниципалитетов. Новая программа рассчитана именно на такой новый тип поселений или группу сотрудничающих поселений. В рамках ПСИТР предполагается

⁷ За период с 2016 года было реализовано более тысячи проектов общей стоимостью около 150 млн долл. Около 70% этого бюджета составили средства Всемирного банка, остальные 30% — средства государственного бюджета, поселений, доноров, населения.

профинансировать 40–50 проектов⁸, направленных на среднесрочное комплексное развитие поселений-участников. Проекты должны быть комплексными и соответствовать плану устойчивого развития поселений-участников. Механизм реализации ПСИТР следующий. Заявки от группы поселений готовятся инициативной группой проекта, создаваемой решением совета группы поселений, объединяющего представителей населения, бизнеса, органов местного самоуправления, НКО. Инициативная группа проекта несет ответственность по всем вопросам, связанным с его осуществлением, включая разработку концепции и техническое описание проекта, информирование и полномасштабное вовлечение населения, реализацию всех компонентов и обеспечение устойчивости результатов проекта. Такие проекты могут содержать несколько видов работ, например ремонт/строительство и приобретение оборудования, транспорта. В комплексных проектах могут сочетаться объекты и работы из различных сфер: *социальной инфраструктуры* (школы, детские сады, спортивные комплексы, дома культуры/общинные центры), *социально-экономической инфраструктуры* (водоснабжение, ирригационные системы, транспорт, организация торговых/рыночных площадей, дороги в отдаленные деревни, подъездные пути к сельскохозяйственным угодьям и фермерским хозяйствам, организация производственных площадей), *защиты окружающей среды* (канализационные и дренажные системы, посадка деревьев, озеленение и очистка территорий, сбор и утилизация мусора и отходов, возобновляемая энергетика и энергоэффективность, создание/восстановление зон отдыха), *бизнес-проекты локального уровня* (хранение и переработка сельскохозяйственной продукции, сады, питомники, оранжереи с использованием новых технологий, пункты сбора и первичной переработки молока, станции технического обслуживания, центры бытового обслуживания), *развитие человеческих ресурсов* (центры профессионального обучения и развития навыков, консультирование, специализированные лаборатории).

В выступлении младшего научного сотрудника Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России *Н. В. Гавриловой* был представлен актуальный международный опыт участия бизнеса в проектах партисипаторного бюджетирования. Широко известна практика фондов местных сообществ (далее — ФМС), работающих на конкретной территории и аккумулирующих местные благотворительные средства предпринимателей, частных жертвователей, административные и финансовые ресурсы муниципалитетов. Эти ресурсы фонды распределяют на конкурсной основе среди НКО, муниципальных организаций, инициативных групп граждан. Первый ФМС появился в 1914 году

⁸ Каждый проект рассчитан на период от одного года до трех лет. Ожидаемая средняя стоимость одного проекта составляет около 300–500 тыс. долл.

в г. Кливленд, штат Огайо, США. В Россию эта практика пришла в 1990-е годы, когда первые ФМС появились в крупных промышленных центрах. Сейчас в 29 субъектах РФ действуют 70 ФМС⁹. Более половины российских ФМС составляют сельские фонды и фонды на удаленных неиндустриальных территориях, где отсутствует большой бизнес. Основными донорами ФМС являются коммерческие организации, также велик вклад частных жертвователей и НКО.

Другая форма — межсекторное стратегическое партнерство — была представлена на примере «Форума Плоцка» (Польша)¹⁰. Усилиями представителей более чем 50 юридических лиц (НКО, частный и государственный сектора) в течение восьми месяцев создавалась «Стратегия устойчивого развития города Плоцк до 2012 года». Сформированный для ее реализации грантовый фонд Плоцка в размере более 2 млн польских злотых (около 16 млн руб.) был направлен на проекты различной тематики: повышение уровня образования, улучшение показателей общественной безопасности, поддержка объектов культурного наследия, повышение уровня экологического сознания населения, улучшение условий проживания в городе и его привлекательности в целом¹¹.

Механизм предоставления налоговых льгот компаниям и гражданам, вкладывающим средства в инфраструктурные проекты, может быть положен в основу практик ИБ. Оригинальным примером вовлечения жителей в финансирование проектов социальной инфраструктуры является американская краудфандинговая общественная платформа *citizinvestor.com*¹², где граждане могут не только участвовать в выборе, но и инвестировать через сайт собственные средства в те или иные значимые для местного сообщества проекты, инициированные местными органами власти, на реализацию которых в казне не хватает денег. Важно отметить, что граждане имеют возможность получить налоговый вычет за участие в финансировании таких проектов.

Консультант Всемирного банка *С. А. Гридин* открыл ряд выступлений, посвященных региональному опыту реализации ППМИ. Он отметил связь между доходогенерирующими проектами в поселениях и такими положительными следствиями, как создание новых рабочих мест, возможность расширения ассортимента различных услуг, име-

⁹ Источником информации о ФМС для выступления послужила статья «Когда размер имеет значение. Феномен развития фондов местных сообществ в сельских территориях и малых городах России». САФ Россия, 2017. www.cafrussia.ru/attachments/download/758.

¹⁰ Проект в г. Плоцк, Польша, был реализован в 2003–2005 годах усилиями ООН и муниципалитета Плоцка при участии компаний *PKN Orlen* и *Levi Strauss*.

¹¹ Подробнее см.: *Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А.* Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии // Финансовый журнал. 2015. № 3(25). С. 117–122.

¹² С платежей граждан взимается комиссия в размере 3% в пользу платежной системы и 5% — в пользу платформы *Citizinvestor* (<http://www.citizinvestor.com/>).

ющихся в населенном пункте. На Ставрополье имеется опыт участия в ППМИ всех типов хозяйствующих субъектов: крупных предприятий и организаций, осуществляющих хозяйственную деятельность на территории МО; индивидуальных предпринимателей (фермеров), являющихся частью местного сообщества; строительных организаций, выступающих подрядчиками работ, выполняемых в рамках ППМИ; и индивидуальных спонсоров. Конкретные примеры сотрудничества были продемонстрированы главами МО — села Родниковское Арзгирского района (*В. А. Иващенко*) и Винодельненского сельсовета Ипатовского района (*Т. Д. Хаирова*) Ставропольского края. О мотивации крупных сельхозпредприятий рассказал председатель правления сельскохозяйственного производственного кооператива колхоза им. Николенко *В. И. Ковалёв*.

Консультант Всемирного банка *Г. А. Кондратьева* рассказала об участии бизнеса в ППМИ Республики Башкортостан, где типология спонсоров проектов включает более двадцати юридических форм. Были представлены результаты опроса предпринимателей о возникающих в процессе реализации проектов ППМИ сложностях. Чаще всего респонденты называли следующие проблемы: отсутствие навыков проектной деятельности, в частности высказывались опасения не справиться с оформлением проектных заявок; отсутствие навыков эффективных коммуникаций в обсуждении; существенная роль главы МО, определяющего мотивацию населения, и риск не получить его поддержку; отсутствие идей доходогенерирующих проектов; неурегулированность права собственности объектов, что ограничивает выбор типа проекта. Было отмечено, что реакция бизнеса на участие в ППМИ является зеркальным отражением поведения населения и муниципальной власти.

Координатор ППМИ Всемирного банка *А. С. Сухова* рассказала о новой практике, разрабатываемой организаторами ППМИ в Тверской области¹³. Практика комплексного развития сообществ предполагает переход от локальных проектов и мероприятий к вовлечению жителей в комплексное развитие сельской территории и выработке локальным сообществом стратегии развития поселения. Важный компонент практики — стимулирование доходогенерирующих инициатив, что невозможно реализовать без активного участия бизнеса. Типовыми примерами таких проектов в сельских поселениях (СП) могут стать сбытовой кооператив, этнографический музей, этнофестиваль, благоустроенная историческая деревня/поселение, фермерский рынок, экоферма.

Разработчики видят свои цели в том, чтобы более активно вовлечь в развитие поселений локальное сообщество; обучать специали-

¹³ Материалы для презентации были предоставлены Министерством финансов Тверской области.

стов ОМСУ и поддерживать их усилия по формированию и эффективной реализации комплексной стратегии развития СП с привлечением населения; концентрировать различные инструменты поддержки сельских территорий, реализуемые отдельными органами власти, и фокусироваться на комплексном развитии территории.

Алгоритм подготовки и реализации предполагает ряд последовательных этапов. Процедура начинается с формирования консультативного совета по реализации доходогенерирующих проектов в СП Тверской области в рамках ППМИ в составе министерств финансов (координатор), экономического развития и сельского хозяйства области, Всемирного банка, представителей МО и экспертов. Далее начинается работа над «Планом разработки стратегии развития СП», в котором должны найти свое отражение анализ ситуации, основные направления потенциального развития поселения, перечень возможных мероприятий по реализации стратегии на три года и источники финансирования. Здесь также описываются доступные формы участия в федеральных и региональных программах, которые рассматриваются как управленческий и финансовый механизмы реализации стратегии, инструменты мобилизации бюджета при разработке стратегии, а также финансовые и социальные показатели эффективности. Кроме того, формируется комплект методических документов: типовые бизнес-идеи развития СП; перечень мер поддержки развития сельских территорий, предусмотренных существующими госпрограммами; шаблон инвестиционного плана (расходы на реализацию плана развития СП и источники).

После подготовки и утверждения нормативных правовых актов¹⁴ в СП рассылаются приглашения к участию с описанием проекта и требованиями, а также начинается обучение руководителей ОМСУ. На следующем этапе в поселениях проходят собрания жителей, где обсуждаются возможности участия в программе, преимущества и эффекты такого выбора. На собраниях локальным сообществом вырабатываются идеи для развития СП, формируются инициативные группы.

После определения сельских поселений — участников¹⁵ формируются стратегические советы, куда должны войти представители ОМСУ, местного бизнеса, местного сообщества (инициативная группа), и начинаются тренинги для его членов по теории стратегического планирования и практике формирования типовых стратегий СП. Стратегический совет вырабатывает концепцию стратегии раз-

¹⁴ В Тверской области уже подготовлен ряд шаблонов: перечень мер господдержки (25 наименований федерального и регионального уровня), описание проекта для использования в планах развития поселения, анализ ситуации и потенциала развития, инвестиционный план, расчет потребности в денежных средствах для организации сельскохозяйственной кооперации в разных сельскохозяйственных сферах.

¹⁵ В 2017 году предполагается реализовать пилотные проекты в трех-четыре поселениях Тверской области.

вития СП. Затем концепция рассматривается на общем собрании жителей поселения, где совместно вырабатываются формы участия жителей в реализации стратегии, а также обсуждаются возможные положительные результаты реализации стратегии для поселения и жителей.

После согласования на уровне СП концепция рассматривается на консультативном совете на предмет реалистичности, эффективности, возможности реализации в рамках бюджетного процесса. Стратегия дорабатывается, разрабатываются финансовая документация (источники финансирования, в том числе региональная субсидия в рамках ППМИ), сметная документация, график финансирования. После утверждения перечня проектов-победителей на консультативном совете принимается постановление о распределении субсидий, и СП заключает соглашение с Минфином и иными главными распорядителями бюджетных средств на три года. Реализация поселением стратегии предполагает ежемесячное отслеживание, ежеквартальные встречи консультантов с ОМСУ и местным сообществом. Как отметила А. С. Сухова, Всемирный банк рассчитывает оказать финансовую поддержку в пилотировании таких проектов одному-двум субъектам РФ.

Выступления и содержательная дискуссия подтвердили актуальность изучения и анализа опыта участия бизнеса в ИБ. Бизнес-сообщество является важнейшим участником проектов развития территорий и социальной инфраструктуры, реализуемых с участием граждан и с опорой на их решения. Вырабатывать комфортные и взаимовыгодные условия для сотрудничества в таких проектах — задача ближайшего будущего для региональных и федеральных органов власти.

Ekonomicheskaya Politika, 2017, vol. 12, no. 6, pp. 228-237

Natalia A. SHAPOVALOVA, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, Center of Participatory Budgeting (3, str. 2, Nastas'inskiy per., Moscow, 127006, Russian Federation).

E-mail: shapovalova@nifi.ru

All-Russian Seminar “Mechanisms of Business Participation in Projects of Initiative Budgeting”

Keywords: initiative budgeting, local initiatives support program, development projects, income generating projects, social entrepreneurship, social responsibility, extra-budgeting, joint financing, business.

JEL: H53, H54, H76, R51.