

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ВОВЛЕЧЕНИЯ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА В ПРОЦЕСС СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТА

PARTICIPATORY BUDGETING AS A TOOL FOR INVOLVING THE LOCAL COMMUNITY IN THE PROCESS OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE MUNICIPALITY

I. Ryabova

Summary. This article discusses the organization, development and current state of initiative budgeting. The foreign experience of organizing the interaction of citizens with local authorities in terms of socio-economic development of the municipality, called participatory budgeting, is studied. The author identified the stages at which significant changes in the legislative nature, the practical implementation of initiative budgeting took place, and also identified areas for improvement in the Russian Federation, when studying the domestic practice of its development/

Keywords: participatory budgeting, initiative budgeting, financing of civil initiatives, local budget, local community projects.

Рябова Ирина Сергеевна

Кандидат экономических наук, доцент, доцент,
Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации (Москва)
Holandy@mail.ru

Аннотация. В настоящей статье рассматривается организация, развитие и современное состояние инициативного бюджетирования. Изучается зарубежный опыт организации взаимодействия граждан с местными органами власти в части социально-экономического развития муниципального образования, получивший название партисипаторного бюджетирования. При изучении отечественной практики его развития автором определены этапы, на которых происходили значимые изменения законодательного характера, практической реализации инициативного бюджетирования, а также определены направления совершенствования в Российской Федерации.

Ключевые слова: партисипаторное бюджетирование, инициативное бюджетирование, финансирование гражданских инициатив, местный бюджет, проекты местного сообщества.

Применение практик инициативного бюджетирования позволяет с участием средств местных бюджетов реализовывать мероприятия, имеющие приоритетное значение для жителей муниципальных образований и определяемых с учетом их мнения. В зарубежной практике реализация инициативного бюджетирования, которое называется за рубежом партисипаторным, имеет значительно более долгую историю применения, чем в Российской Федерации, но и в отечественной практике его применение начинает существенно наращивать обороты.

За рубежом одним из основных условий развития партисипаторного бюджетирования стало развитие интернета как такового, который сделал возможным организовать вовлечение граждан в процессы взаимодействия с органами власти, а также наращивания публичности такого взаимодействия и, как следствия, его интенсификации.

Изначально партисипаторное бюджетирование начало свое развитие с реализации практики непосредственной демократии в бразильском городе Порту-Алегри, в котором таким образом распределялись до 21% местного бюджета [2]. Среди стран, которые стали довольно рано и активно продвигать такое взаимодействие органов власти и общественности в части определения направлений использования бюджетных средств стало Перу, где в 2003 г. был принят Закон о партисипаторном бюджете [15], названный «Законом на основе участия» или Закон 28056, который провозглашает, что такое участие имеет определенную цель — укрепление отношений между гражданским обществом и государством, а также содействие справедливому, рациональному, эффективному и прозрачному использованию ресурсов, а также обеспечение контроля общества за использованием ресурсов [6]. В это же время начинается развитие партисипаторного бюджетирования в Польше, но больше в формате

трехстороннего государственно-частного партнерства органов власти, организаций и граждан. Толчком послужила программа развития города Плоцка, в которой была прописана необходимость детального анализа городских нужд [2], заложившем основы такой практики в данной стране. Значительный вклад в развитие практики реализации партисипаторного бюджетирования внесла Бразилия [1], которая стала развивать не просто практики партисипаторного бюджетирования, а именно их реализацию посредством электронного взаимодействия властей и граждан, что стало реализовываться в данной стране с 2004 г.

В российскую практику партисипаторное бюджетирование начало внедряться не так давно, хотя основы для данного процесса были заложены буквально с момента распада СССР: В Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 г. была предусмотрена возможность для граждан прямого волеизъявления; в 1995 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 154-ФЗ, в котором опять-таки было определено право населения на учет его мнения при территориальных изменениях в муниципалитете, что закреплено было в ст. 3 данного документа; далее на смену 154-ФЗ принимается Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 131-ФЗ от 01.05.2019 г., где также в ст. 3 закреплено, что граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством различных форм прямого волеизъявления, к которым можно отнести практики инициативного бюджетирования.

Первый опыт реализации практики взаимодействия общественности и органов власти в ключе партисипаторного бюджетирования был реализован в Ставропольском крае в 2007 г., которая называлась Программой поддержки местных инициатив (ППМИ). В 2016 г. Министерство финансов Российской Федерации подписало соглашение с Всемирным банком о развитии инициативного бюджетирования [11].

Являясь муниципальным инструментом вовлечения местного сообщества в процесс социально-экономического развития муниципалитета, инициативное бюджетирование стало развиваться с момента подписания данного соглашения [3], но особое значение в актуализации такого взаимодействия имеет внесение изменений в нормативные документы, касающиеся инициативного бюджетирования, в 2020 году. Так 20 июля 2020 г. в Федеральный закон 236-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были внесены изменения, касающиеся инициативного бюджетиро-

вания: в ст. 26.1 определена возможность для жителей (не граждан!) муниципального образования, а также его части вносить в местную администрацию проекты, предметом которых будет реализация мероприятий по решению вопросов местного значения, отнесенных к компетенции местных властей и имеющих приоритетное значение для жителей. Определено, что инициативная группа жителей должна быть не менее 10 человек и возраст их не должен быть моложе 16 лет, при этом требование к численности группы решением муниципальных органов власти может быть уменьшена. Также в законе дано описание структуры инициативного проекта, которая помимо чисто организационных сведений (описание проблемы, сроки реализации, результаты, которые ожидаются жителями по итогу реализации проекта, геолокационные сведения о том, где должен быть реализован проект), необходимо предоставить сведения чисто финансового характера: предварительный расчет расходов на реализацию проекта и планируемом и возможном финансовом участии самих жителей в реализации проекта. Помимо этого, возможно не только финансовое участие, но и имущественное, и трудовое. То есть для жителей возможна реализация инициативного проекта без финансового участия. Однако администрация муниципального образования может отклонить проект по разным причинам, которые перечисляются также в данном законе, но и по причине недостатка средств в местном бюджете для реализации предложенной инициативы. В ходе изучения статьи 26.1 Федерального закона 236-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нами было выявлено, что в тексте закона есть неточность: в подпункте 1 написано «имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования...», а в подпункте 11 уже написано «инициаторы проекта, другие граждане...», то есть все-таки не все жители, а только граждане могут участвовать в инициативном бюджетировании? В подпункте 2 уже пишется, что именно группа граждан может выдвигать инициативу. Таким образом, следует уточнить круг лиц из проживающих на территории муниципального образования, которые могут вносить инициативы и участвовать в их реализации.

Определение возможности внесения инициативных проектов гражданами закреплено также в поручении Президента Российской Федерации, определенным по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 30 января 2020 г. № Пр-354, а также предусмотрение использования практик инициативного бюджетирования для реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» и государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий».

Таблица 1. Тип субъектов, которые реализуют практики инициативного бюджетирования.

Субъект реализации практики инициативного бюджетирования	Описание субъекта, которым реализуется практика
Муниципальное образование, состоящее из одного населенного пункта	Практика реализуется на территории малого населенного пункта (села, поселка городского типа или города)
Муниципальное образование, состоящее из одного крупного села или города	Практика реализуется на территории одного среднего населенного пункта (крупного села, поселка городского типа, малого или среднего города)
Муниципальное образование, состоящее из одного среднего или крупного города без внутреннего деления	Практика реализуется на территории одного среднего или крупного города без внутреннего деления
Территориальная агломерация	Практика осуществляется на территории субъекта РФ или его части, включающей несколько населенных пунктов или городов с внутригородским делением

Источник: на основе Методических рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации.

С целью раскрытия сущности применения практик инициативного бюджетирования были разработаны Методические рекомендации по планированию расходов бюджета субъектов (местных бюджетов) в целях реализации инициативных проектов» (Приказ Минфина России от 15 декабря 2020 г. № 1101).

В соответствии с данными Методическими рекомендациями выделяется ряд направлений, по которым могут быть выделены средства местного бюджета на реализацию гражданских инициатив. Их четыре: Благоустройство городской среды; Проведение культурных мероприятий; Проведение спортивных мероприятий и Обустройство объектов социальной инфраструктуры и прилегающих к ним территорий. При этом рекомендуется, чтобы расходы местного бюджета на финансирование инициативных проектов по данным направления в совокупности ежегодно составляли не менее 5% от общего объема расходов, а по направлениям благоустройства городской среды, проведения культурных и спортивных мероприятий, обустройство объектов социальной инфраструктуры и прилегающих к ним территорий доля расходов местного бюджета, выделяемая на проекты инициативного бюджетирования, должна быть не менее 50% [8].

По данным НИФИ Минфина России на ноябрь 2022 г. проекты по комплексному благоустройству составляют 36,5% от общего объема проектов, доля проектов по развитию дорожной инфраструктуры составляет 16,5% и проектов в сфере культуры — 9,5%. Все остальные проекты чуть более трети — 37,5% [9].

Данные преобразования нормативной базы инициативного бюджетирования во многом определили вектор его дальнейшего развития в Российской Феде-

рации. Особенно сильное стимулирующее воздействие имеет включение в нормативные документы указаний относительно

Во-первых, постоянно увеличивается число регионов, муниципальные образования которых применяют различные практики инициативного бюджетирования в своей деятельности. На 2022 г. различные практики инициативного бюджетирования применяют 75 регионов Российской Федерации [9].

Во-вторых, как и следует из рекомендаций по распределению средств местных бюджетов, направляемых на финансирование проектов инициативного бюджетирования, проекты, связанные с благоустройством территорий, развитием дорожной инфраструктурой и в сфере культуры занимают значительную долю. В общей совокупности подобных проектов их доля более 60%.

В-третьих, растет число практик инициативного бюджетирования, посредством которых граждане вовлекаются в процесс социально-экономического развития муниципалитетов.

В 2020 г. Министерство финансов Российской Федерации разработало Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации, определив тем самым механизм формирования и реализации практик инициативного бюджетирования в довольно широких методологических границах. Основными элементами, определяющими практику инициативного бюджетирования, являются:

1. Субъект, который реализует практику инициативного бюджетирования

Основным критерием является тип субъекта, который реализует практику инициативного бюджетирования.

Далее Минфин России дает только рекомендации относительного того, как другие элементы практики инициативного бюджетирования должны соотноситься с типом субъекта, ее реализующей.

2. Вторым элементом является выдвижение инициативы, которая может быть выдвинута разными методами, а именно:

- ◆ выдвижение инициативы группой граждан;
- ◆ выдвижение инициативы органами территориального общественного самоуправления;
- ◆ выдвижение инициативы старостами сельского населенного пункта;
- ◆ выдвижение инициативы иными лицами, установленными нормативно-правовым актом в отношении инициативного бюджетирования, которыми могут быть коммерческие и некоммерческие организации, в том числе социально-ориентированные, общественные объединения, ассоциации, союзы, деятельность которых направлена на развитие муниципалитета и/или решение социальных проблем.

3. Третьим элементом является процесс рассмотрения, доработки и конкурсного отбора инициативных проектов.

Минфин России ограничил сроки рассмотрения проектов 30 календарными днями, определив возможность проведения отбора инициативных проектов на основе онлайн или очного голосования населения, на основе голосования отдельных представителей населения (например, конкурсной комиссии) и отбора на основе соответствия заранее определенным критериям.

Таким образом, осталась возможность индивидуализации субъектом практики инициативного бюджетирования, что является фактором, стимулирующим ее развитие в Российской Федерации.

Помимо этого, развитию практики инициативного бюджетирования способствует оказание экспертного сопровождения, осуществляемого проектными центрами инициативного бюджетирования субъектов Российской Федерации (число их в 2021 г. составляло 24 штуки [4]), Центром инициативного бюджетирования НИФИ Министерства финансов Российской Федерации.

Подводя итоги, можно констатировать, что инициативное бюджетирование в Российской Федерации имеет несколько этапов своего развития:

Первый этап начался в 2007 г. и характеризуется территориальной фрагментарностью применения, довольно медленными темпами развития. Продолжался он до 2015 г., в котором начались переговоры с Всемирным банком относительно интенсификации процесса применения инициативного бюджетирования в муниципалитетах Российской Федерации.

Второй этап начался с момента подписания соглашения между Всемирным банком и Министерством финансов Российской Федерации и продолжался до 2020 г.— это этап становления, который начался с перенятия практик партисипаторного бюджетирования из-за рубежа и создания некоего базиса сопровождения их реализации в нашем государстве, а именно Центра инициативного бюджетирования при НИФИ. Это такой этап апробации некоего позитивного чужого опыта, оценки его полезности для отечественной практики, пока без нормативных рамок, чтобы обеспечить гибкость всего процесса и его высокую адаптивность в реальной практической деятельности.

Третий этап начался в 2020 г. с развития нормативной базы, регулирующей инициативное бюджетирование в Российской Федерации, что, по сути, означает, что инициативное бюджетирование показало свой позитивный опыт в отечественной практике, свою полезность обществу. Заметим, что жесткие нормативные рамки на этом этапе так и не установились, что является абсолютно оправданным, так как в противном случае это означало бы некую революционность в организации взаимодействия органов власти и общественности, этакое насаждение модели того, как оно должно осуществляться, что явно не способствовало бы итоговой результативности инициативного бюджетирования. На этом этапе необходимо на основе практической реализации разных практик инициативного бюджетирования выявить их положительные характеристики, недостатки, «узкие» места, возможные конфликты интересов властей и представителей общества, чтобы потом, когда начнется третий этап становления инициативного бюджетирования, на котором произойдет полное нормативное оформление инициативного бюджетирования в отечественную практику, оно эволюционным, естественным путем стало неотъемлемой частью сотрудничества местных и региональных органов власти и общества.

Так что сейчас основная задача инициативного бюджетирования — показать область своего применения на местах как для органов власти, так и представителей общества, сформировать достаточный опыт реализации практик, выявить их характеристики: положительные и негативные стороны, возможные «узкие» места, процедуры реализации в разных регионах и муниципальных образованиях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гаврилова Н.В., Зарубежные тренды в сфере партисипаторного бюджетирования. // Финансовый журнал, № 2, 2016, с. 118
2. Гузь Н.А., Царева Л.М. Партисипаторное бюджетирование: обзор зарубежного опыта. // European journal of economics and management sciences, CyberLeninka; «East West» Association for Advanced Studies and Higher Education GmbH, issue 3, pages 51–55.
3. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. https://www.nifi.ru/images/FILES/IB/doklad_IB_2017.pdf
4. Как россияне приближат к расходам бюджета. // Российская газета, 16.09.2021 <https://rg.ru/2021/09/16/kak-rossiian-pribliziat-k-rashodam-biudzheta.html>
5. Конституция Российской Федерации, принята в 1993 г.
6. МакНилти С. Партисипаторное взаимодействие? Тендер и участие в институтах Перу. // [Электронный ресурс]. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a72ed915d622c000735/Participatory-Governance-Gender-and-Participation-in-Perus-Local-Institutions-SSRN-id2141404.pdf#:~:text=The%20current%20legal%20framework%20for%20Peru's%20participatory%20budget,developed%20by%20the%20MEF's%20National%20Public%20Budget%20office.>
7. Методические рекомендации по планированию расходов бюджета субъектов (местных бюджетов) в целях реализации инициативных проектов» (Приказ Минфина России от 15 декабря 2020 г. № 1101).
8. Методические рекомендации по порядку расчета доли расходов местного бюджета на мероприятия, имеющие приоритетное значение для жителей муниципального образования и определяемые с учетом их мнения https://docs.yandex.ru/docs/view?url=ya-browser%3A%2F%2F4DT1uXEPRrJRXIUfoewruAgJq1K5Kh5gHJg4Jrw5ZVlrwkGG68Gga4EwEqWmQ5sUq-qnptbrlrWXHNN4yLBoxwCFj6QMmiRjuVm0Y_xC0HgyltNmWDeP6RKLnBuy_-N7VShQ67XJFM_FYajsRobhg%3D%3D%3Fsign%3D4h2Bf7PaaVckDYkZXITF5TgjffPxiiaEM-uYuE0ibdeU%3D&name=Методические_рекомендации_по_заполнению_Приложения_3.docx&nosw=1
9. Официальный сайт НИФИ при Правительстве Российской Федерации. // [Электронный ресурс] <https://www.nifi.ru/ru/news-ru/novosti/2014-vladimir-vagin-predstavil-tempy-razvitiya-initsiativnogo-byudzhetrovaniya-v-rossii-na-mezhduarodnom-munitsipalnom-forume-briks>
10. Поручение Президента Российской Федерации, определенное по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 30 января 2020 г. № Пр-354
11. Практики партисипаторного бюджетирования в малых городах. Под общ. ред. Шульги И., 2020. // [Электронный ресурс] <https://publications.hse.ru/pubs/share/direct/413968011.pdf>
12. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 154-ФЗ от 28.08.1995 г.
13. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 01.05.2019 г.
14. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 236-ФЗ от 20.07.2020 г.
15. Participatory Budget Framework Act (Law 28056) 2003.

© Рябова Ирина Сергеевна (Holandya@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»