

Александра ОДИНЦОВА

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

Институт инициативного или партисипаторного бюджетирования рассматривается сегодня в качестве важнейшей предпосылки повышения участия населения и бизнеса в определении направлений расходования бюджетных ресурсов, а значит, и развития местного самоуправления. На сегодняшний день накоплен значительный опыт инициативного и партисипаторного бюджетирования как в России, так и в зарубежных странах. С учетом исторических особенностей, специфики стоящих перед конкретной территорией задач применяются различные механизмы этого института. В статье рассматриваются специфика этой формы бюджетирования, проблемы, которые она позволяет решать. На основе анализа российского и зарубежного опыта делается вывод о необходимости дальнейшего развития этого института на основе формирования необходимой законодательной базы.

Ключевые слова: бюджетные расходы, инициативное бюджетирование, инициативы населения, местное сообщество, партисипаторное бюджетирование, стратегическое планирование

JEL: H72, H73, O18, O57

Анализ зарубежного и отечественного опыта территориального развития показывает, что важнейшим фактором его эффективности и результативности является привлечение различных слоев населения, а также всех заинтересованных субъектов к решению локальных проблем. Установление действенных механизмов взаимодействия в рамках треугольника «государство — бизнес — население» является и важным фактором эффективной институционализации стратегического планирования. Однако в действующем Федеральном законе № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹, носящем в целом достаточно универсальный характер, лишь формально говорится о необходимости создания условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования.

Если обратиться к зарубежному опыту и к работам иностранных исследователей, то там проблематика вовлечения населения, предста-

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: <https://fzrf.su/zakon/o-strategicheskem-planirovaniyu-172-fz/>

вителей бизнеса и всех заинтересованных сторон в бюджетный процесс и практику стратегического планирования является одной из центральных в рассматриваемом вопросе. Именно степень и формы вовлеченности всех т.н. стейкхолдеров (как физических, так и юридических лиц, заинтересованных и причастных к локальному развитию) становятся показателем эффективности территориального развития, перехода от традиционного планирования развития муниципальных образований, основанного на разрабатываемых по преимуществу местными властями программах, к планированию стратегическому, требующему не только разработки долгосрочных стратегий, но и вовлечения большого числа субъектов в процесс их разработки и реализации.

Анализ же проведенных на местах обследований показал, что характерными чертами российского местного самоуправления по-прежнему остается *дефицит форм гражданского участия* в развитии территорий; препятствия со стороны властей к реализации социального потенциала местных сообществ; неосведомленность граждан об имеющихся практиках «прямой демократии» и пр.

А ведь вовлечение различных субъектов в процесс определения основных направлений территориального развития важно не только с точки зрения обеспечения демократических принципов. Оно позволяет выявлять и аргументированно продвигать интересы населения при разработке стратегий и формировании бюджета, консолидировать местное сообщество, и, что не менее важно, вовлекать подрастающее поколение в процессы осознания своего места в мире.

В Указе Президента РФ об основах государственной политики регионального развития от 16 января 2017 г. прямо говорится о том, что одной из целей этой политики является *максимальное привлечение населения к решению региональных и местных задач*. Здесь же говорится о необходимости дополнительных механизмов привлечения граждан Российской Федерации к участию в государственном и муниципальном управлении, повышения их гражданской ответственности при решении вопросов социально-экономического и политического развития территорий.

Одной из таких форм привлечения населения к решению социально-экономических проблем территорий стало инициативное бюджетирование (далее — ИБ), которое сегодня в русле общемировых тенденций получило развитие во многих регионах Российской Федерации².

В некоторых субъектах Федерации на повестке дня уже стоит принятие законов, регулирующих основные механизмы и направления инициативного бюджетирования. Примером может служить Кировская область, где соответствующий региональный законопроект находится на стадии общественного обсуждения. Следует особо сказать о том, что работа над законопроектом велась не депутатами и не привлеченными со стороны экспертами, а рабочей группой граждан области, он получил поддержку Общественной палаты Кировской области. Безусловно, принятие закона об инициативном бюджетировании по-

² По оценке НИФИ Минфина России, в 2018 г. в процесс развития инициативного бюджетирования было вовлечено уже более 50 субъектов Российской Федерации (в 2017 г. — 43, в 2016 г. — 27) [1, с. 4].

зволит задействовать все потенциальные возможности этого важного как с точки зрения развития местного самоуправления, так и с позиций становления целостной системы стратегирования института.

Прежде чем обратиться к анализу опыта распространения практики ИБ в России и других странах, рассмотрим некоторые общие вопросы, касающиеся особенностей ИБ, его отличительных черт, истории, возможностей и ограничений.

Истоки и сущность партисипаторного бюджетирования

Партисипаторный — от английского «*participate*» — принимать участие. Партисипаторный бюджет (ПБ) — бюджет, созданный с участием граждан. Это означает распределение части бюджета муниципального образования при помощи комиссии, состоящей из горожан и представителей администрации. Горожане получают возможность решить, как именно будет потрачена определенная часть средств. Основная идея — привлечь жителей к обсуждению и решению городских проблем. Возможность повлиять на ряд решений мэрии в рабочем порядке получает каждый горожанин. Главной целью является вовлечение граждан в реализацию проектов, направленных на решение задач местного значения. В одном случае это выбор приоритетов расходования бюджетных средств, в другом — софинансирование населением, бизнесом, местным бюджетом работ по реализации всенародно отобранных проектов [2].

ИБ представляет собой совокупность разнообразных практик по решению вопросов местного значения. Отличительными особенностями всех этих практик являются, во-первых, инициатива населения, которая и определяет направления расходования бюджетных средств; во-вторых, участие населения, бизнеса и организаций в софинансировании принимаемых по инициативе граждан проектов; в-третьих, контроль со стороны граждан за расходованием бюджетных или привлеченных средств.

Подобные механизмы сегодня используются под различными названиями во всем мире³. По данным Всемирного банка, с 2000 г. в мире запущено более 1500 проектов партисипаторного бюджетирования [3]. И в России на сегодняшний день подобный опыт имеют более 50 регионов.

Впервые о партисипаторном бюджетировании заговорили в начале 1990-х гг. под влиянием опыта города Порту-Алегри в Бразилии, который был нацелен на использование практики публичного обсуждения городских проблем и повышение степени активности граждан. Изначально практика ПБ рассматривалась в качестве институциональной инновации, направленной на привлечение граждан в публичную политику. Опыт Бразилии сразу же был отнесен Всемирным банком в разряд лучших демократических практик. Бразилия быстро преврати-

³ Так, во многих странах в данном случае используется термин «партисипаторный бюджет». В России практика ИБ реализуется в многочисленных формах: «Народный бюджет», «Твой бюджет», «Я планирую бюджет», «Мы планируем бюджет вместе», «Решаем вместе», «Народные инициативы» и др.

лась в мирового лидера по количеству муниципалитетов, использующих ИБ. Впоследствии этот опыт стал использоваться и в других странах Латинской Америки, а затем и Европы, и США.

Примечательно, что изначально многие рассматривали практику ПБ лишь как способ углубления демократии, включение традиционно исключенных из политического процесса субъектов в определение направлений развития территории и тем самым как предпосылку проведения инновационной и более справедливой политики. Именно это отличало практику Порту-Алегри. Сегодня под категорию партисипаторного (или инициативного) бюджетирования попадает множество самых разнообразных практик — от простых квартальных фондов до механизмов, близких к опыту Порту-Алегри.

Проблемы, которые решаются посредством института ПБ, различны. И в целом они, безусловно, зависят от конкретных исторических и социально-экономических условий, в которых находится та или иная страна. Но общим является то, что сюда попадают, как правило, наиболее острые для населения проблемы. Так, для Бразилии важным было обеспечение первичных потребностей населения, борьба с коррупцией, обеспечение прозрачности бюджетного процесса. Именно тогда появился и сам термин, характеризующий саму специфику ПБ в Бразилии. Речь шла об изменении приоритетов в расходовании бюджетных средств. Для западных стран на первом месте изначально были вопросы, связанные с благоустройством городского и сельского пространства, парки, экология и т.п.

Общим для стран, последовавших за опытом Бразилии, является достаточно *незначительная часть бюджета, распределяемая на основе принципа ПБ*. Например, в Порту-Алегри речь шла о 20% бюджета, направления расходования которых определялись населением. В других странах в большинстве случаев речь идет о 5–7%, а иногда и о 1–2% расходов бюджета.

В Европе первые партисипаторные бюджеты появились в конце 1990-х гг. А начиная с 2001 г., после Всемирного социального форума, данная практика начинает распространяться с неимоверной скоростью в Западной Европе (в частности, в Италии, Испании, Франции и Германии).

Если во Франции, Бельгии, Португалии практика ПБ достаточно неформальна, то в Испании, Италии и Германии она более формализована (количество предусмотренных собраний, использование процедуры голосования и т.п.). Различаются и механизмы ПБ в плане участия в процессах обсуждения депутатского корпуса.

Так, в большинстве случаев во Франции решения принимаются с помощью консенсуса, в присутствии местных депутатов, которые играют важную роль в обсуждении, а значит, и в принятии окончательного решения. В Испании и Италии, напротив, решения принимаются посредством голосования граждан, и выборные депутаты не принимают участия в этих собраниях, что обеспечивает большую самостоятельность и независимость принимаемых решений.

Таким образом, за последние годы во многих городах и столицах мира (Мадрид, Сеул, Дели, Тайбэй, Богота, Нью-Йорк, Париж) ак-

тивно развивается практика ПБ в экономике. ПБ создает благоприятные условия для реализации не только обычных проектов благоустройства, но и для более радикальных проектов, таких как городское сельское хозяйство, развивающееся иногда на крышах домов, проекты в области искусства и культуры, а также социальных проектов, предоставляющих пристойное жилье нуждающимся [4, р. 12].

Обращает на себя внимание, что в зарубежных странах использование механизмов ПБ изначально было связано с политической ориентацией тех или иных коммун. Выдвинутую бразильской партией трудящихся, идею партисипаторного бюджета взяли на вооружение антиглобалистские движения. И долгое время этот опыт использовался главным образом левыми, социалистическими и коммунистическими партиями. Именно в коммунах, где у власти оказывалось явно левое руководство, этот инструмент стал использоваться более последовательно [5]. Вместе с тем этот политический маркер постепенно размывается⁴.

В целом доля населения, участвующая в проектах ПБ, ежегодно растет. В 2018 г. в столице Франции, например, эта доля выросла в сравнении с предыдущим годом на 25,5%, составив 210 793 жителя столицы [7].

Исследователи отмечают парадоксальный факт: сегодня выборы привлекают все меньше голосующих. Граждане, в частности молодежь, все чаще игнорируют традиционные механизмы участия. Механизмы же ПБ дают населению новые возможности определения направлений развития территорий, тем самым создавая основу для новых форм демократии [8].

Анализ динамики показателей доли населения, участвующей в голосовании за проекты ПБ, показывает, что эта доля сегодня во многих случаях превышает долю граждан, участвующих в муниципальных выборах. Особенно это касается населения с низкими доходами.

Так, в США в 2013 г. 39% голосов было отдано за проекты ПБ лицами с низкими доходами (ниже 35 тыс. долл. в год), в то время как в тот же год в местных выборах участвовало лишь 21% этой категории населения. Та же закономерность наблюдается и среди молодежи моложе 24 лет: здесь доля участвующих составила соответственно 4 и 7%. Прослеживается и тенденция роста доли участвующих в голосовании за ПБ среди иностранцев, молодежи и маргинальных слоев населения [9].

Примеры партисипаторного бюджетирования в зарубежных странах

Одним из лидеров в распространении практики ПБ является Франция. Первый партисипаторный бюджет здесь был принят в 1998 г. в г. Морсан-сюр-Орж. В 2001 г. первые опыты ПБ появляются в Сен-Дени, а в 2002 г. уже и в Париже. В некоторых городах так называемые «квартальные конверты» существуют более 30 лет, но они не выходят за рамки отдельных кварталов. Многие проекты не были завершены

⁴ Во Франции в 2016 г. ПБ использовалось в 84% населенных пунктов, где победили левые (социалистическая партия, коммунистическая партия Франции, Экологическая партия зеленых, Радикальная партия и т.д.), но уже в 2017 г. эта доля снизилась до 65,5%, а в 2018 г. – до 60% [6].

по политическим причинам. Как уже было отмечено, в большинстве стран наблюдается зависимость распространения ПБ от électoralного фактора.

С 2014 г. система партисипативного бюджетирования действует в Париже. Это позволяет жителям столицы самостоятельно принимать решение об использовании части городского бюджета. Ключевыми вопросами, являются экология и климат. Ежегодно в Париже через этот механизм проходит 100 млн евро, или 40 евро на человека.

В целом инициативное бюджетирование используется в различных сферах (культура, уборка мусора, экология, образ жизни, здравоохранение, солидарность, транспорт, мобильность, спорт). Однако вопросы экологии занимают привилегированное место.

Так, среди общегородских проектов, реализованных в 2018 г., 3 касаются проблем климата [7].

Первый. «Париж — чемпион климата». За этот проект проголосовало 29 988 тыс. жителей, он получил 4 500 000 евро. Основными целями проекта является установка солнечных батарей на домах османовской архитектуры (кирпичные 6—9-этажные дома, построенные в 1960-х гг. XIX в.) с учетом особенностей архитектуры и обновление энергетических систем общественных зданий.

Второй. «За лучшее качество питьевой воды» (4 000 000 евро, 20 891 голос). Речь в данном случае идет об оценке состояния и очистке воды в условиях климатических изменений (сбор дождевой воды, очистка речной воды посредством установки вдоль реки Сены специальных плотов с зелеными насаждениями, установка увлажнителей и т.п.).

Третий. «Дороги для любых способов передвижения» (6 500 000 евро, 23 056 голосов). Проект направлен на приспособление дорог для любых форм и средств передвижения, в частности альтернативных автомобилям (реконструкция тротуаров, велодорожек, установка ограничителей для безопасной езды на велосипедах).

Весьма амбициозным стал проект «Продовольствие: от расточительства к помощи нуждающимся», запущенный в 2015 г. Парижане проголосовали за развитие помощи лицам, находящимся в стесненных обстоятельствах. В рамках реализации проекта были выделены финансовые средства для продовольственной помощи беспомощным в связи с борьбой с расточительством. Речь шла о создании условий, облегчающих связь и логистику между точками, где скапливаются продовольственные излишки (рестораны, продовольственные магазины, частный сектор) и структурами, способными перераспределить эти излишки или переработать их для облегчения потребления. В итоге были открыты социальные рестораны, предлагающие по свободным ценам блюда, изготовленные из непроданных продуктов, где парижане любых социальных слоев и любого культурного происхождения смогли бы встретиться. Подобные механизмы, с одной стороны, ограничивают расточительность, с другой — создают условия для формирования новых социальных контактов.

О том, что экологические проекты находятся сегодня в приоритете, говорит, например, опыт Гренобля. Здесь в 2018 г. победил проект, по покраске крыш в белый цвет. Белые крыши домов, как стало известно,

лучше отражают солнечные лучи, снижая интенсивность работы кондиционеров. А не так давно американские физики пришли к выводу, что белый цвет крыш способствует замедлению процесса глобального потепления⁵. Инициатива населения Гренобля представляет особый интерес для зданий, в которых располагаются особо нуждающиеся слои населения (госпитали, школы, ясли и т.п.). Ведь в данном случае качество воздуха внутри зданий становится более здоровым.

Сравнительный анализ существующих моделей ИБ в нескольких десятках городов мира позволил выделить несколько аспектов, важность которых необходимо учитывать при выборе того или иного конкретного его варианта. Каждый из аспектов предполагает использование специфических инструментов, форму организации или специфическое пространство и может касаться одних акторов больше, нежели других.

Управленческий, административный аспект. В данном случае партисипаторный бюджет рассматривается в качестве способа *повышения эффективности публичного управления* и социально-экономической политики в целом. В той или иной форме целью являются рационализация расходов, экономия и гарантия полезных для населения инвестиций, их результативного использования. В данном случае часто речь идет об использовании новых технологий для сбора информации у населения относительно выбранных проектов, их реализации и использования выделенных средств. Этот аспект был в свое время доведен до крайности в нескольких муниципалитетах Германии: здесь в приоритете стало привлечение населения к принятию решений относительно экономии бюджетных средств. В результате население привлекалось к принятию решений не относительно желаемых инвестиций, а к определению направлений урезания бюджетных расходов, по которым последствия были бы минимальными.

Социальный аспект. Здесь использование партисипаторного бюджета направлено на поиск получения *социального результата*. Эти результаты могут касаться разных показателей: пересмотр приоритетов в Бразилии в той мере, в какой ПБ позволяет отказаться от одних приоритетов пользу других; формирование социальных связей между социальными субъектами, в частности в Европе, где ПБ часто стимулирует осуществление общих действий, развитие межтерриториальных связей. К тому же в данном случае речь идет о возможности пересечения интересов различных слоев населения, которые в обычных условиях редко пересекаются и обмениваются мнениями. Вполне реальны встречи автомехаников с молодыми матерями и врачами соседней клиники.

Политический аспект. В этом случае ПБ «демократизирует демократию». Оно позволяет как бы переосмыслить основы политической системы, ставя вопрос о *новых формах и механизмах принятия полити-*

⁵ По словам лидеров проведенного исследования физиков Х. Акбари и А. Розенфельда, в ближайшее время они намерены убедить ООН в необходимости проведения перекраски крыш домов и замены дорожного покрытия. «Я называю это тройной победой, — сказал Х. Акбари. Во-первых, более прохладная окружающая среда не только сохраняет энергию, но и делает нашу жизнь комфортней. Во-вторых, понижение в городах температуры на несколько градусов значительно уменьшает смог. И третье преимущество состоит в снижении темпов глобального потепления» [10].

ческих решений. Именно эта логика стала путеводной звездой в Порту-Алегри.

Перераспределительный аспект. ПБ рассматривается в качестве средства *пересмотра направлений использования публичных ресурсов*, в целях прежде всего уравновешивания социальных и территориальных диспропорций. Речь идет о пересмотре способа распределения ресурсов в зависимости от специфических проблем и потребностей населения конкретных территорий. ПБ, предполагающее несколько этапов диалога между гражданами, живущими в различных районах города и принадлежащими к различным социально-профессиональным категориям, стимулирует пересечение интересов. А значит, создаются условия для того, чтобы в бюджете были учтены интересы групп и территорий, находящихся в наименее благоприятных условиях. Именно этот аспект первенствовал в модели г. Котакачи в Эквадоре. Здесь речь шла о поиске сбалансированной модели распределения бюджетных средств между сельскими районами и урбанистическим центром. Одновременно необходимо было создать условия для доступа к публичным ресурсам тем слоям населения, которые находились от них в отдалении.

Что касается отраслевого распределения проектов ПБ, то практически по всем странам лидируют проекты, связанные с обустройством пространства жизнедеятельности; на втором месте экологические проекты, затем идут транспорт, культура и образование и молодежные проблемы [11].

Как же можно оценить на этом фоне опыт развития ПБ в России?

Инициативное бюджетирование в России

Начнем с того, что в России при описании практики участия населения в определении расходования бюджетных средств чаще всего используется термин инициативное бюджетирование. Несмотря на терминологические различия, в обоих случаях речь идет о возможностях участия населения в выборе приоритетных проектов финансирования.

Основные этапы развития ИБ в Российской Федерации:

2015 г. — создан Центр инициативного бюджетирования в структуре НИФИ Минфина России.

2016 г. — начата реализация проекта по развитию инициативного бюджетирования в РФ при участии Всемирного банка.

2017 г. — разработана программа развития ИБ в РФ на среднесрочный период.

2019 г. — ИБ включено в госпрограмму Минфина России «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»⁶.

Названная госпрограмма содержит следующие основные мероприятия:

- создание нормативной правовой базы регулирования практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации;

⁶ Государственная программа «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 29 марта 2018 г. № 340.

- создание институциональной инфраструктуры для развития инициативного бюджетирования на региональном и муниципальном уровнях;
- сопровождение, регулирование и обеспечение информационной поддержки процесса развития инициативного бюджетирования;
- мониторинг и оценку развития программ и практик инициативного бюджетирования.

К основным результатам отнесено повышение информированности населения о возможностях участия в определении и выборе направлений расходования бюджетных средств, в последующем контроле за реализацией отобранных проектов; повышение востребованности информации о формировании и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Определен и основной показатель, отражающий степень развития ИБ, — доля субъектов Федерации, утвердивших программу (мероприятия) по развитию инициативного бюджетирования в составе государственных программ субъекта Федерации, в общем количестве регионов (в процентах).

Несмотря на столь непродолжительную историю развития практики ИБ в России, оно уже заняло достаточно прочное место в институциональной системе нашей страны.

Надо сказать, что опыт Российской Федерации в сфере ИБ был высоко оценен на международном уровне.

Так, в 2018 г. впервые опыт России был представлен в качестве лучшей практики в составе международной публикации «Надежда на демократию. 30 лет партисипаторного бюджетирования в мире», опыт Республики Саха (Якутия) по поддержке местных инициатив вышел в финал международного конкурса проектов партисипаторного бюджетирования среди 95 стран мира, проводимого международной организацией *«International Observatory on Participatory Democracy» (IOPD)*.

В 2017 г. в 57 субъектах Федерации на проекты, отобранные с участием граждан или с учетом их мнения, было направлено в общей сложности 14,5 млрд руб. При этом расходы бюджетов регионов составили 7,7 млрд руб. (2016 г. — 5,1 млрд руб.), софинансирование населением и бизнесом — 1,1 млрд руб. (2016 г. — 0,7 млрд руб.). Общее количество проектов (включая те, реализация которых была продолжена в 2018 г.) достигло 15 942 единиц [1, с. 5].

Остановимся коротко на лучших практиках ИБ по выделенным критериям Минфина России.

Приоритетный проект Ярославской области «Решаем вместе!» — *самый высокий показатель финансирования проектов инициативного бюджетирования из регионального бюджета среди регионов РФ, реализовавших программы ИБ в 2017 г.* Общий объем расходов бюджета региона на проекты ИБ составил 1,04% при общей стоимости всех реализованных в 2017 г. проектов 718,2 млн руб.

Проект по поддержке местных инициатив Кировской области. Здесь зафиксирована *самая высокая доля благополучателей проектов инициативного бюджетирования в 2017 г. — 65,4%* от общего количества граждан, проживающих в регионе.

Инициативное бюджетирование в Республике Башкортостан — наибольшее количество реализуемых практик и управленческих механизмов на региональном уровне. При всем многообразии конкретных форм ИБ закреплены схожие пропорции бюджетного и внебюджетного финансирования проектов (75/15/10). Помимо общераспространенных вопросов, решаемых с помощью ИБ, в республике планируется внедрение новых специализированных практик, связанных с поддержкой проектов, которые в будущем могли бы приносить прибыль. Речь идет, например, о кооперативах, которые могли бы получать деньги на покупку оборудования. Целью является закрепление экономически активного населения на селе, повышение инвестиционной привлекательности территории, а значит, в результате и поступление дополнительных доходов в бюджеты поселений.

Программа поддержки местных инициатив Республики Саха (Якутия) — республика выделяется на фоне других регионов России степенью массового участия граждан в мероприятиях по выявлению проблем, заслуживающих приоритетного решения, а также высокой степенью участия граждан в софинансировании проектов, и это с учетом географических особенностей региона.

Проект «Твой бюджет» в Санкт-Петербурге — его особенностью стало встраивание в практику инициативного бюджетирования образовательного модуля об особенностях бюджетного процесса, т.е. практика ИБ сопровождается повышением уровня общей грамотности населения в отношении бюджетного процесса.

«Народный бюджет» Тульской области — предоставил возможность использования разнообразных каналов коммуникации в целях максимально широкого вовлечения граждан в практику ИБ.

Конкурс «Берег Енисея» Красноярского края — отмечена практика проектного офиса инициативного бюджетирования по организации конкурса проектов «Берег Енисея». В 2016 г. Красноярский край вошел в число участников проекта Минфина России и Всемирного банка по развитию ИБ. В том же году был создан проектный центр, деятельность которого финансируется из краевого бюджета. Здесь же с 2003 г. функционирует Институт муниципального развития, предоставляющий комплексную поддержку органам местного самоуправления в области правового консультирования, образовательных программ и т.п.

Программа инициативного бюджетирования Алтайского края была отмечена за профессиональный и системный подход к разработке *визуальной айдентики «Алтай предлагай!»*. Край имеет значительную протяженность и удаленность населенных пунктов друг от друга, что осложняло работу по популяризации практики ИБ. Так как регион занимает 3-е место в РФ по числу муниципальных образований поселенческого уровня, то было решено сосредоточиться на поддержке сельских территорий края. Интернет-портал, помимо информационной составляющей, предусматривал возможность дистанционной работы представителей муниципалитетов. Через личный кабинет можно было подать и редактировать заявку, контролировать этапы ее прохождения, вести подсчет баллов и т.п.

«Народный бюджет» Республики Коми был выделен как пример по реализации доходогенерирующих проектов в социально значимых сферах малого и среднего предпринимательства, а также проектах в сфере агропромышленного комплекса.

Проект «Я Планирую Бюджет» на территории Соснового Бора Ленинградской области — этот проект был отмечен за выбор лучшего решения ИБ на муниципальном уровне (мероприятия ИБ финансируются из бюджета ЛО).

Программа поддержки местных инициатив Ставропольского края отличается масштабной информационной кампанией по вовлечению населения в проекты ИБ. Об этом хотелось бы сказать отдельно. Если жителям восточных районов ППМИ была уже известна с 2007 г., то для жителей новых территорий она была малоизвестна. Бросается в глаза и интерес молодежи к этой новой форме участия.

В целом за прошедшее время здесь реализован 591 проект. Анализ отраслевой принадлежности реализуемых проектов позволяет выделить 3 направления-лидера. На первом месте стоят проекты, связанные с благоустройством территории, создания комфортных условий жизни населения (40% от всех проектов). На втором месте — развитие культуры. На третьем — физическая культура и спорт.

О внимании, уделяемом развитию практики ИБ, говорит количество победивших проектов.

Так, из 256 представленных на конкурс проектов реализовано 174, что составляет около 70%. Был увеличен и объем участия края в финансировании проектов с 200 млн в 2017 г. до 300 млн в 2018 г. Показательным является и то, что данную практику начинают использовать не только мелкие поселения, но и крупные города и городские округа.

Практика ИБ, как было указано выше, рассматривается не только как форма увеличения инвестиций в важные с точки зрения местного населения проекты, но и как способ привлечения к местному самоуправлению, демократическому процессу молодежи, женщин, пенсионеров, т.е. тех слоев населения, которые традиционно оторваны от возможности реализовать свои права на самоуправление.

Например, в Ставропольском крае в 2018 г. был реализован новый, оригинальный проект, основанный на инициативе молодежи. Речь идет о создании на базе Ставропольского Дворца культуры и спорта молодежного пространства *LOFT* куда молодежь может прийти со своими инициативами, студии звукозаписи, организации мастер-классов. Это сотни квадратных метров для творческих инициатив, где есть все необходимое для реализации новых проектов, проведения досуга с единомышленниками и т.п.

В финансировании проекта принимали участие бюджет города Ставрополя, бюджет Ставропольского края, средства федерального бюджета, средства физических лиц⁷.

⁷ О внесении изменений в муниципальную программу «Культура города Ставрополя», утвержденную постановлением администрации города Ставрополя от 24.11.2016 г. № 2662 «Об утверждении муниципальной программы «Культура города Ставрополя». URL: <http://www.education-26.ru/files/.../1.%2008.11.18%20проект%20Постановления.doc>.

Типология проектов, реализованных за 8 лет работы ППМИ в России, позволяет выделить те направления, которые население чаще всего выбирает в качестве направлений ИБ. Первое место во всех регионах стабильно занимают проекты ремонта дорог и организации водоснабжения. Вместе они составляют 51% от общего числа всех реализованных инициатив. Следующий крупный блок образуют проекты ремонта объектов культурной инфраструктуры (14%) и благоустройства территории поселений (10%). Далее следуют проекты обустройства мест отдыха и детских площадок (7%) и объектов спортивной инфраструктуры (6%). В конце списка идут проекты организации освещения, противопожарных мероприятий, благоустройства мест захоронений и отдельные проекты, не вписывающиеся в общую типологию [12].

По мере развития ППМИ и решения базовых проблем поселений граждане начинают формулировать инициативы другого уровня. Средний показатель софинансирования проектов населением, являющийся важнейшим элементом ППМИ, составляет 10%. При этом максимальные значения совокупного местного софинансирования, под которым понимается финансовый вклад муниципалитета, местного бизнеса и населения, в некоторых регионах находятся в диапазоне от 31 до 46%. Таким образом, с 2007 г. в бюджетную систему России вовлечено более 500 млн руб. от населения и местного бизнеса [13].

Побочные эффекты развития практики инициативного бюджетирования

Развитие практики инициативного (партиципаторного) бюджетирования, как показывает опыт России и зарубежных стран, помимо непосредственной цели привлечения населения к управлению и реализации локальных проектов, имеет и ряд своеобразных побочных результатов, которые важны с точки зрения укрепления социально-экономических основ гражданского общества.

Первый. Развитие практики инициативного и партиципаторного бюджетирования возвращает доверие к институтам, в т.ч. к системе налогообложения.

Речь идет о формировании своеобразной налоговой «цивилизованности», когда население понимает, на что идут налоги, которые они платят. Именно на реализацию этой идеи было направлено формирование системы партиципаторного бюджетирования в Гвадалахаре и Мексике. Голосование за проекты ПБ здесь происходит параллельно с уплатой налогов: население платит налоги и одновременно решает, на что пойдут собранные средства.

Второй. Инициативный (партиципаторный) бюджет может стать и миротворческим фактором.

Так, в Колумбии первые бюджетные инициативы появились в зонах вооруженных конфликтов. Целью было не только обеспечить демократию, но и достичь мирного урегулирования конфликта.

Третий. Рассматриваемый институт может способствовать и решению образовательных вопросов⁸.

Четвертый. ПБ дает возможность приобщиться к управлению маргинальным слоем населения.

В среднем последние голосуют за партисипаторные бюджеты в два раза больше, чем на классических выборах.

Пятый. Важным косвенным результатом развития практики ИБ является повышение бюджетной грамотности населения и, в частности, участников проектов инициативного бюджетирования.

Это аспект часто выделяется исследователями, притом не только российскими. Так, в России проекты повышения бюджетной грамотности старшеклассников реализуются в Республике Башкортостан, Алтайском и Пермском крае. Показательно, что в этих регионах высокими являются и показатели развития ИБ.

Таким образом, партисипаторное бюджетирование является важным механизмом, обеспечивающим решение наиболее злободневных и остростоящих проблем конкретной территории. Оно создает предпосылки для привлечения к местному самоуправлению новых групп населения — молодых, женщин, детей, и даже людей, живущих за чертой бедности. Принципы ПБ распространяются на лиц, которые обычно занимают маргинальные позиции в политической жизни. Опыт показывает, что зачастую, решая посредством ИБ общие вопросы благоустройства, затрагиваются и более специфичные проблемы: например, здравоохранение и жилищные вопросы, отношения с мигрантами, установление равновесия между центром города и его периферией [14].

* * *

Расширение практики участия населения в определении направлений расходования бюджетных ресурсов, контроль за их использованием — общемировая тенденция. Различные формы этого участия используются на различных уровнях территориального управления: как в крупных городах, так и в небольших городских и сельских поселениях.

Вместе с тем отсутствие законодательного регулирования практики инициативного бюджетирования, более того, — определения в нормативно-законодательных актах самого понятия ИБ, несомненно, не только ограничивает распространение этого института, но и создает сложности в оценке эффективности различных проектов и их реализации. Существующий проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“», подготовленный Минфином России, находится пока на доработке.

В отсутствие федерального закона об инициативном бюджетировании регионы взяли на себя инициативу в нормативно-правовом ре-

⁸ Например, в Колумбии жители г. Медельина решили для борьбы с нарконаследием города потратить партисипаторный бюджет на образование самых обездоленных слоев населения.

гулировании этого вопроса. Так, специальные региональные законы, регулирующие практику инициативного бюджетирования, принятые в Пермском крае (2016 г.), в Кемеровской области (2018 г.).

Полагаем, что необходимо внести изменения в федеральные законы № 131-ФЗ и № 184-ФЗ, включив в них определения понятия и основных форм инициативного бюджетирования, а также в БК РФ в части дополнения принципов бюджетной системы РФ принципами участия населения, сотрудничества со всеми заинтересованными субъектами и т.д. Следует подумать и о методической помощи региональным органам власти и органам местного самоуправления в разработке и реализации государственных и муниципальных проектов ИБ.

Как было отмечено, первые шаги в направлении институционализации инициативного бюджетирования в России уже делаются. Речь прежде всего идет о принятой Программе «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Следует упомянуть и о подготовленной НИФИ Минфина России Программе развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации на среднесрочный период. Этот документ должен стать основой для дальнейшего развития ИБ в составе региональных госпрограмм.

Сегодня много говорят о необходимости интегрирования механизмов ИБ, с одной стороны и развития ТОС — с другой. Несомненно, это важное направление. Однако не менее важным, по нашему мнению, является нахождение точек соприкосновения и сочленения механизмов ИБ и практики территориального стратегического планирования. На сегодняшний день эти два процесса развиваются полностью обособленно друг от друга. Показателем этого является то, что, например, на сайте стратегического планирования сложно найти публикации, где бы так или иначе упоминались, оценивались или учитывались новые формы участия населения в определении бюджетных расходов. Интеграция механизмов стратегического планирования и инициативного бюджетирования способна, на наш взгляд, стать дополнительным фактором, обеспечивающим устойчивое развитие пространственной экономики. Возможно, это создаст предпосылки и для увеличения доли региональных и муниципальных средств, распределяемых через механизм инициативного бюджетирования. Ведь, как показывает мировой опыт, доля участия территориальных бюджетов в финансировании партисипаторных проектов может достигать 20—25% (в среднем 5%). В России же, как мы видели, эта доля гораздо ниже.

Список литературы

1. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях // Министерство финансов Российской Федерации. 2018.
2. Вагин В.В. Инициативное бюджетирование: российская практика // Сайт комитета гражданских инициатив.

3. *Hidalgo A.* Le budget participatif, nouvelle tendance des villes du monde // *Le monde* 2014 03 juillet. URL: https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/07/03/donner-les-cles-du-budget-aux-citoyens-nouvelle-tendance-des-villes-du-monde_4449464_4355770.html
4. Le Budget participative: le pouvoir aux parisien-ne-s // P. Dossier de presse. 2018. 2 octobre. URL: <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/plugins/download/BP2018-DossierDePresse.pdf>
5. *Arcé P.* Budget participatif pour projets citoyens // *La Depeche.fr*. 25/09/2018
6. *Durand A.-A.* Les budgets participatifs en plein essor: 80 villes et six millions de Français concernés // *Le Monde*. 2018. 2 octobre.
7. *Jeudy P.* Les Parisien.ne.s renforcent l'action pour le climat à travers le Budget Participatif // *Parisienne du climat*. URL: <https://www.apc-paris.com/actualite/parisiennes-renforcent-laction-pour-climat-a-travers-budget-participatif>
8. Budget participative en France en 2017: bilan. 2017. 25 octobre. URL: <https://lesbudgetsparticipatifs.fr/budgets-participatifs-en-france-en-2017-bilan/>
9. A New-York, le budget participative renouvelle la participation démocratique. URL: <http://lesbudgetsparticipatifs.fr/a-new-york-le-budget-participatif-renouvelle-la-participation-democratique/>
10. Ученые: белые крыши помогут в борьбе с глобальным потеплением. URL: <https://www.rbc.ru/society/18/09/2008/5703cf079a79473dc814908f>)
11. Budget participatif de Paris: qui sont les parisiens qui y participent? // Apur. 2018. Février, note 123. URL: <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/le-budget-participatif-.html>
12. *Шульга И., Сухова А., Хачатрян Г.* Программа поддержки местных инициатив в России: итоги реализации и факторы успеха. Брошюра / Всемирный банк. 2015. 42 с.
13. *Вагин В., Гаврилова Н., Шаповалова Н.* Практики инициативного бюджетирования в деятельности муниципальных органов власти // *Власть*. 2015. № 12. С. 42–46.
14. Un budget public réellement participatif, est-ce possible en Belgique? Concepts et expériences pour y voir clair. Bruxelles. 2014. Р. 21.

INITIATIVE BUDGETING IN THE SYSTEM OF SPATIAL DEVELOPMENT

The institution of initiative or participatory budgeting is considered today as the most important prerequisite for increasing the participation of population and business in determining the directions of budgetary resources' spending and hence in the development of local self-government. To day considerable experience in initiative and participatory budgeting has been accumulated both in Russia and in foreign countries. Taking into account historical features and specific problems, facing a particular territory, various mechanisms of this institution are used. The article deals with the specifics of this form of budgeting and the problems it allows to solve. Basing on the analysis of Russian and foreign experience, the author comes to the conclusion concerning the need of further development of this institution on the basis of the formation of the necessary legislative framework.

Keywords: budget expenditures, initiative budgeting, population initiatives, local community, participatory budgeting, strategic planning

JEL: H72, H73, O18, O57

Дата поступления — 04.03.2019 г.

ОДИНЦОВА Александра Владимировна

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.
e-mail: Aleksod@yandex.ru

ODINTSOVA Alexandra V.

Dr. Sc. (Econ.), Leading Scientific Researcher, Center of Federal Relations and Regional Development;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: Aleksod@yandex.ru

Для цитирования:

Одинцова А. Инициативное бюджетирование в системе пространственного развития // Федерализм. 2019. № 1. С. 56–71.