

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Шаповалова Наталья Арнольдовна,

старший научный сотрудник Центра инициативного бюджетирования,

e-mail: shapovalova@nifi.ru,

Научно-исследовательский финансовый институт

Министерства финансов Российской Федерации, г. Москва

В статье впервые описаны новые данные федерального мониторинга Минфина России о развитии инициативного бюджетирования (ИБ) в муниципальных образованиях на территории субъектов РФ за 2018 г. Впервые удалось выявить 91 практику муниципального уровня из общего количества 192 практик ИБ, реализованных на территории Российской Федерации в 2018 г. Дается характеристика ошибкам в определении статуса практики ИБ и уровня реализации, выявленным в ходе экспертизы практик. Анализируются причины преобладания решений, развиваемых на региональном уровне над самостоятельными практиками ИБ муниципалитетов. Предложен подход к формированию актуальной типологии муниципальных практик ИБ и иных механизмов, предусматривающих вовлечение и/или участие граждан в определении направлений расходования бюджетных средств. Выявлены четыре основных сценария появления и развития практик ИБ в муниципалитетах. Описаны факторы появления новых муниципальных механизмов в области ИБ в долговременной перспективе.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование / партисипаторное бюджетирование, вовлечение граждан, местное самоуправление, территориальное общественное самоуправление, самообложение, софинансирование, местные финансы, муниципалитеты

MUNICIPAL PRACTICES OF INITIATIVE BUDGETING IN THE RUSSIAN FEDERATION: CURRENT STATE AND PERSPECTIVE

Shapovalova N.A.,

senior researcher initiative budgeting centre,

e-mail: shapovalova@nifi.ru,

Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow

The article describes the new data of the Ministry of Finance federal monitoring on the initiative budgeting (IB) development in municipalities in the Russian regions for 2018. For the first time, 91 municipal practices were identified from a total of 192 IB practices implemented in the Russian Federation in 2018. Characteristics are given to errors in determining the status of IB practice and the level of implementation, identified during the practice examination. The article analyzes the reasons for the predominance of solutions developed at the regional level over independent IB practices of municipalities. It proposes an approach to typology of current municipal IB practices and other mechanisms ensuring citizens' involvement in determining the areas of budget expenditures. Four main scenarios of the emergence and development of IB practices in municipalities are identified; and factors of the emergence of IB new municipal mechanisms in the long term are described.

Keywords: initiative budgeting / participatory budgeting, citizens' involvemen, local government, territorial self-government, self-taxation, co-financing, local finance, municipalities

DOI 10.21777/2587-554X-2019-4-24-33

Введение

За 30 лет развития партисипаторного бюджетирования едва ли найдется несколько зарубежных кейсов устойчивых программ регионального уровня. В большинстве своем актуальная международная практика партисипаторного бюджетирования (ПБ) представлена проектами крупных, средних и малых муниципалитетов [11]. В то же время уникальной чертой российского инициативного бюджетирования (ИБ) стало государственное участие в регулировании и реализации ИБ.

Историю российского ИБ принято отсчитывать с 2006 г., когда в Арзгирском районе Ставропольского края началось пилотирование Программы поддержки местных инициатив (ППМИ), разработанной экспертами Всемирного банка [6]. Этот эксперимент во многом предопределил дизайн и административный статус более поздних версий программ ИБ в российских регионах. Абсолютное большинство региональных программ инициируется исполнительными органами государственной власти, регулируется НПА соответствующего уровня и финансируется из региональных бюджетов. Важно отметить, что реализация таких программ осуществляется исключительно на муниципальном уровне¹, в том числе при финансовом участии муниципальных бюджетов и софинансировании проектов со стороны граждан и бизнеса. Региональные программы не всегда охватывают всю территорию субъекта, и чаще всего развиваются поэтапно – от уровня сельских и городских поселений на старте программы, к последующему масштабированию и реализации в муниципальных районах и городских округах.

В какой-то момент российское ИБ имело все шансы получить второе направление развития – муниципальное. Первые российские проекты ИБ были представлены в том числе муниципальными практиками «Народный бюджет» г. Череповца Вологодской области и «Я планирую бюджет» г. Сосновый Бор Ленинградской области, их реализацию полностью обеспечивали муниципальные бюджеты [6, С. 67–68]. Тем не менее, в России ИБ получило развитие на региональном уровне, а все еще многочисленные самостоятельные муниципальные практики до сих пор воспринимаются как экзотика.

Региональная доминанта в развитии ИБ: причины

Тому что ИБ в Российской Федерации начало развиваться по региональной модели, на разных этапах этого процесса способствовали следующие факторы. Прежде всего, это комплекс изначально заданных условий, а именно особенности административного устройства в Российской Федерации, бюджетной системы РФ и характер межбюджетных отношений, несовершенство российского законодательства о местном самоуправлении [5]. В немалой степени развитию ИБ на муниципальном уровне препятствует отсутствие самого понятия «инициативное бюджетирование» в федеральном законодательстве. Однако успешные примеры реализации муниципальных практик говорят о том, что все эти препятствия вполне преодолимы.

В этой связи гораздо более существенным фактором можно считать низкий уровень финансовой самостоятельности муниципальных образований. Ограниченный спектр собственных доходных источников и, как следствие, высокая зависимость местных бюджетов от региональных субсидий и дотаций, объем муниципального долга практически исключают какие-либо самостоятельные финансовые инициативы органов муниципальной власти.² Несмотря на декларируемый принцип самообеспечения, положенный в основу формирования местных бюджетов, на практике для реализации своих полномочий муниципалитетами используются денежные средства федерального и регионального бюджетов, юридических лиц и иные источники [7, с. 10]. В ситуации низкой самообеспеченности, дополнительный финансовый ресурс развития муниципалитеты могут получить исключительно через участие в региональных программах субъектов РФ, в том числе региональных программах ИБ.

¹ Исключением является проект «Твой бюджет» в городе федерального значения Санкт-Петербург, реализация которого не затрагивает муниципальный уровень. Официальный сайт проекта «Твой бюджет» [Электронный ресурс]. – URL: <https://tvoybudget.spb.ru/> (дата обращения: 15.11.2019).

² Доклад общероссийского Конгресса муниципальных образований «о состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 г. Официальный сайт Конгресса [Электронный ресурс]. – URL: <http://okmo.news/event.php?33> (дата обращения: 15.11.2019).

В текущий момент времени возможности для развития муниципальных практик концентрируются в достаточно благополучных столицах субъектов РФ, которые пока не охвачены региональными программами ИБ. Хотя и здесь с самостоятельностью бюджетов дела обстоят не так хорошо, как хотелось бы.³ Отличные перспективы для ИБ открываются в высокобюджетных городах ресурсных регионов, таких как Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (ХМАО), Ямало-Ненецкий автономный округ (ЯНАО), Краснодарский край. И, конечно же, ключевым фактором запуска ИБ в муниципалитетах можно считать политические амбиции мэров городов, муниципальных глав и депутатов.

Свое влияние оказали и первые проекты ППМИ, фокусом которых были сельские территории и поселения [6]. Получившая широкое распространение методология ППМИ, демонстрировала отличные эффекты в неблагоустроенной и депрессивной сельской глубинке, что надолго выключило из фокуса внимания организаторов ИБ городской и районный уровень реализации. Тиражированию ППМИ регионами, в том числе способствовала формальным образом описанная и открытая методология практики, продвигаемой Всемирным банком [8].

С 2015 г. важнейшую роль начинает играть поддержка Минфина России, что в значительной степени предопределяет намерения РОИВ о запуске программ ИБ. Равно как и включение тематики ИБ в стратегические правительственные документы⁴ серьезно стимулирует финансовые органы субъектов РФ к запуску именно региональных решений. Предпринимаемые в настоящий момент меры по законодательному регулированию, а именно инициативы о закреплении понятий и ряда положений ИБ в проекте федерального закона «О внесении изменений в 131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и Бюджетном кодексе РФ, способны направить развитие ИБ как раз в сторону самостоятельных муниципальных проектов. И здесь уже важнейшими факторами появления муниципальных практик станут позиция органов власти субъектов РФ в вопросах поддержки таких проектов в муниципалитетах, а также накопленный методологический арсенал и компетенции органов местного самоуправления в сфере ИБ. Именно эти задачи был призван решить федеральный Проект по развитию ИБ Минфина России и Всемирного банка, реализуемый в Российской Федерации с 2016 г. Однако на практике, в большей степени развивались компетенции и методология в разрезе региональных решений, и только сейчас фокус постепенно начинает смещаться в сторону самостоятельных муниципальных практик.

Муниципальные практики ИБ: статистика по итогам мониторинга развития ИБ в 2018 г.⁵

Минфином России ежегодно организуется мониторинг развития ИБ [7], осуществляемый через официальный запрос в финансовые органы субъектов РФ о лучших практиках развития ИБ [2; 3]. Данные последнего раунда мониторинга за 2018 г.⁶ продемонстрировали значительный рост общего числа практик, предусматривающих вовлечение и/или участие граждан в определении направлений расходования бюджетных средств – в 68 субъектах РФ применялись 193 практики субъектового и муниципального уровней реализации, что значительно превосходит показатели 2017 года – 112 практик в 56 субъектах РФ⁷. Высокое значение этого показателя отчасти объясняется новациями в методологии

³ Богатство и самостоятельность: что делает бюджет города устойчивым. Исследование бюджетов региональных столиц 2013–2015 [Электронный ресурс]. – URL: <http://citybudget.strelka-kb.com/> (дата обращения: 15.11.2019).

⁴ Такие документы, как Государственная программа Министерства финансов Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»; Концепция повышения эффективности бюджетных расходов 2019–2024 гг.; Основные направления деятельности Правительства РФ до 2024 г. и др.

⁵ Мониторинг осуществляется с 2017 г. и ретроспективно исследует ситуацию за предыдущий бюджетный год по ряду количественных и качественных показателей. Всего было реализовано три раунда мониторинга за 2016–2018 гг. Методология мониторинга ежегодно совершенствуется с учетом получаемых данных.

⁶ Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2018 г. Сайт НИФИ Минфина России [Электронный ресурс]. – URL: https://nifi.ru/images/FILES/NEWS/2019/1070_Doklad.pdf (дата обращения: 15.11.2019).

⁷ Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2017 г. Москва, 2018. Официальный портал Минфина России [Электронный ресурс]. – URL: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=124663&area_id=4&page_id=2104&popup=Y (дата обращения: 15.11.2019).

последнего мониторинга. Данные мониторинга ИБ за 2016–2017 гг. убедили организаторов⁸ в необходимости выделения в отдельную группу практик, реализуемых и финансируемых непосредственно муниципалитетами. В данном раунде мониторинга субъектам было предложено два варианта анкеты – для описания субъектовых и муниципальных практик. Таким образом, полученные данные за 2018 г. содержали описание 91 муниципальной практики (из 193 практик), которые были реализованы на территории 24 субъектов РФ.

Вариативность предоставленных в рамках мониторинга данных, требует более детального изучения методологии и нормативной базы практик, прежде всего для прояснения статуса практики (муниципальная или региональная) и соответствия процедурному канону ИБ [8]. При более детальном рассмотрении, многие практики, описанные как муниципальные, оказывались отдельными проектами региональных программ ИБ, что определяется через состав источников финансирования проектов. Или, что встречалось чаще, вообще не отвечали основным критериям ИБ [9], которыми являются: обсуждение бюджетных вопросов, участие представителей власти, серийный процесс реализации, публичное обсуждение с участием граждан, организация публичной отчетности [1].

Самую многочисленную группу среди муниципальных практик ИБ составили самостоятельные проекты муниципалитетов Оренбургской и Ульяновской областей. Ранее в каждой из этих областей данные проекты рассматривались совокупно и описывались как региональные практики в силу используемой муниципалитетами общей методологии, хотя такие проекты не имели регионального регулирования и финансовой поддержки из вышестоящих бюджетов. Таким образом, в 2018 г., помимо региональных программ, в Оренбургской области муниципалитетами самостоятельно реализовывались 10 практик, а в Ульяновской области – 25 практик. Не смотря на различия в методологии – в Ульяновской области применялся механизм бюджетных комиссий граждан, в основе которого методология ПБ ЕУСПБ⁹, а в Оренбургской области ППМИ-образные практики¹⁰ – в обоих регионах практики развиваются под общим названием «Народный бюджет» и являются альтернативными формами ИБ по отношению к региональным программам. Также альтернативной формой ИБ являются муниципальные проекты «Наше село» в Республики Башкортостан (6 практик), объединенных общей методологией, разработанной в проектно-модельном центре ИБ республики¹¹, и предложенной муниципалитетам к внедрению.

В общую статистику значимый вклад внесли практики муниципалитетов ЯНАО (8 практик) и ХМАО (14 практик), где в 2018 г. отсутствовали региональные программы и финансовая поддержка ИБ из бюджетов субъектов РФ. Среди впервые реализованных в 2018 г. самостоятельных муниципальных практик заслуживают внимания: проект «Инициативное бюджетирование» г. Красноярска, пилотный проект Белгородского района Белгородской области, проект Ленинского района Московской области, ППМИ города Сарапула Удмуртской Республики, практики Боровского и Ферзиковского районов Калужской области, а также впервые предоставленные в рамках запроса проекты г. Магнитогорска «Я планирую бюджет» (с 2016 г.) и оригинальный механизм ИБ, развиваемый в Октябрьском районе Ростовской области (с 2012 г.), история реализации которых насчитывает уже не один год. Нельзя не упомянуть о давно реализуемых проектах «Народный бюджет-ТОС» в г. Череповец Вологодской области и «Я планирую бюджет» в г. Сосновый Бор Ленинградской области, и других устойчивых практиках, которые также были учтены в общей статистике.

Известны еще несколько муниципальных инициатив, заслуживающих статуса ИБ, например, проект «Народный бюджет» в г. Якутске и др. Однако, в силу отсутствия системы мониторинга на региональном уровне, такие проекты пока не попадают в фокус региональных финансовых органов власти, отвечающих за подготовку ответа в Минфин России.

⁸ По заказу Минфина России исполнителем является Центр инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России.

⁹ В отличие от классической модели ПБ, развиваемой Европейским университетом в Санкт-Петербурге, в практиках Ульяновской области предусмотрено софинансирование проектов гражданами.

¹⁰ ППМИ – наиболее распространенные форма реализации ИБ, в основе дизайна большинства региональных программ лежит методология ППМИ.

¹¹ Центр изучения гражданских инициатив, структурное подразделение ГАНУ «Институт стратегических исследований Республики Башкортостан» Академии наук Республики Башкортостан. Выполняет функции проектно-модельного центра ИБ.

Типология муниципальных практик

Ретроспективный анализ муниципальных решений, предоставленных регионами в Минфин России в рамках мониторинга развития ИБ, позволяет сформировать типологию муниципальных практик на основе алгоритмов запуска таких механизмов в муниципалитетах [2].

1. Оригинальные практики ИБ, решения о запуске которых принимались самостоятельно муниципальными органами власти, независимо от позиции региона, и часто в опережении решений региональных властей о внедрении ИБ (Череповец, Сосновый бор, Магнитогорск, Октябрьский район Ростовской области, Ленинский район Московской области).

2. Муниципальные практики, появление которых обусловлено позицией региональных органов государственной власти субъекта РФ о развитии ИБ, часто в отсутствии программного подхода. Финансирование проектов в таких практиках осуществляется из средств муниципальных бюджетов, но проявленный в муниципалитетах интерес к ИБ часто обусловлен задачами другого порядка. В этой группе практик можно выделить две стратегии.

2.1. При наличии региональной программы муниципалитетам предлагается самостоятельно внедрять альтернативную методологию ИБ, они также имеют возможность участвовать в базовой региональной модели ИБ (Ульяновская, Оренбургская области, проект «Наше село» Республики Башкортостан) [3]. Аналогичный проект «Народный бюджет»¹² Кировской области хоть и является альтернативной методологией для муниципалитетов, тем не менее, задействует финансовую поддержку из регионального бюджета, поэтому имеет статус субъектовой практики¹³.

2.2. Вторая стратегия появления муниципальных практик обусловлена решением властей субъекта РФ не развивать региональную модель ИБ, а стимулировать запуск муниципалитетами самостоятельных практик (ХМАО, ЯНАО). Такая стратегия предполагает «рекомендательное» нормативно-правовое регулирование, предусматривающее оценку деятельности муниципалитетов по этому направлению и финансовое поощрение лучших муниципалитетов (ЯНАО¹⁴). Позиция региона впоследствии может трансформироваться, как это и происходит сейчас в ЯНАО, где в 2019 г. все-таки стартовала региональная программа «Уютный Ямал»¹⁵. Такой вариант развития ИБ характерен для регионов, где муниципалитеты финансово благополучны, а в административном устройстве преобладают городские округа и муниципальные районы.

3. Следующую группу составляют практики, развиваемые муниципалитетами параллельно региональной модели, и процедурно ее дублирующими (Калуга, Боровский, Ферзиковский районы Калужской области). При всей позитивности такого опыта, по мнению автора, муниципальные практики должны отличаться в порядке реализации, применяемых механизмах и позиционировании от развиваемой в субъекте методологии ИБ. В этом условии их успешности и основное преимущество перед региональными программами, в которых строго регламентированы формат, процедуры и условия участия.

4. Практики, появившиеся в результате ребрендинга сложившихся муниципальных программ крупных городов, как правило, в столицах субъектов РФ (Севастополь, Липецк, Пенза). В последнее время этот процесс часто связан с переосмыслением роли территориального общественного самоуправления (ТОС) [10]. В 2018–2019 гг. повсеместно активизировались процессы поддержки ТОС, но не всегда эти меры адекватны запросу региональных столиц и крупных городов. Характерными примерами являются новые, самостоятельно разрабатываемые городские практики, которые стартовали в 2018–2019 гг. в Архангельске и Вологде. Важно отметить, что появление любой новой практики ИБ в столичном или крупном городе имеет некоторую предысторию и отвечает местной специфике ранее развиваемых партисипаторных механизмов [1]. Например, для Архангельска, в отличие от Архангель-

¹² Проект «Народный бюджет». Официальный сайт Минфина Кировской области [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.minfin.kirov.ru/otkrytyu-byudzheta/dlya-spetsialistov/narodniy-byudzheta/> (дата обращения: 15.11.2019).

¹³ Муниципалитеты-участники в проекте «Народный бюджет» следуют единой методологии. – СПб.: ЕУСПБ.

¹⁴ Примером такого регулирования может служить Постановление Правительства ЯНАО «О Проекте «Бюджетная инициатива граждан» № 631-П от 21 июня 2018 г. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.yamalfin.ru/images/stories/depfin/prav_akt/post_prav_631-P.pdf (дата обращения: 15.11.2019).

¹⁵ Проект «Уютный Ямал». Портал «Живем на Севере» [Электронный ресурс]. – URL: <https://xn--80adblbabq1bk1bi8r.xn--p1ai/homely/> (дата обращения: 15.11.2019).

ской области, это попытка уйти от регионального фокуса на развитие ТОС. В Вологде, напротив, данный фокус поддержать.

5. Адаптация и переосмысление методологии федеральных проектов и региональных программ (Красноярск). В будущем в этой группе могут оказаться муниципальные проекты, получившие поддержку в рамках федерального конкурса «Малые города и исторические поселения»¹⁶, в котором одним из условий победы является активное вовлечение граждан в обсуждение, выбор и реализацию проектов благоустройства. Подобные проекты пока не были зафиксированы в ходе мониторинга за 2018 г., но вполне могут быть заявлены по итогам следующего цикла. Пока остается открытым вопрос о возможности присвоения статуса муниципальной практики таким проектам.

6. Проекты муниципальных образований, участников федеральных программ Минстроя России¹⁷ (города с населением 1000+) и Минсельхоза России (грантовая поддержка местных инициатив сельских поселений)¹⁸. Эту группу практик нельзя отнести к самостоятельным практикам ИБ муниципалитетов, так как реализация этих локальных, единичных проектов, осуществляется по методологии, разработанной на федеральном и региональном уровнях, а среди источников финансирования значительную долю составляет все тот же региональный бюджет, включая направляемые с федерального уровня субсидии. Соответственно данные проекты не могут в полной мере считаться самостоятельными, оригинальными и устойчивыми практикам муниципалитетов. Поэтому в процессе анализа, статус таких практик, изначально заявленных как муниципальные, был изменен.

7. Последняя группа, выделяемая в данной типологии, широко представлена разнообразными проектами и программами местных органов самоуправления, которые не являются ИБ. В соответствии с методологией анализа данных мониторинга, они были отнесены к иным практикам, предусматривающим вовлечение и/или участие граждан.

Таким образом, анализ опыта реализации ИБ на муниципальном уровне в 2018 г., позволяет выделить четыре основных сценария появления муниципальных решений в области ИБ, отраженные на рисунке 1. Сценарии 1 и 2 в полной мере подтверждаются данными мониторинга за 2018 г. Сценарии 3 и 4 носят в большей степени гипотетический характер и могут получить подтверждение или быть опровергнуты в ходе будущих циклов мониторинга (рисунок 1).

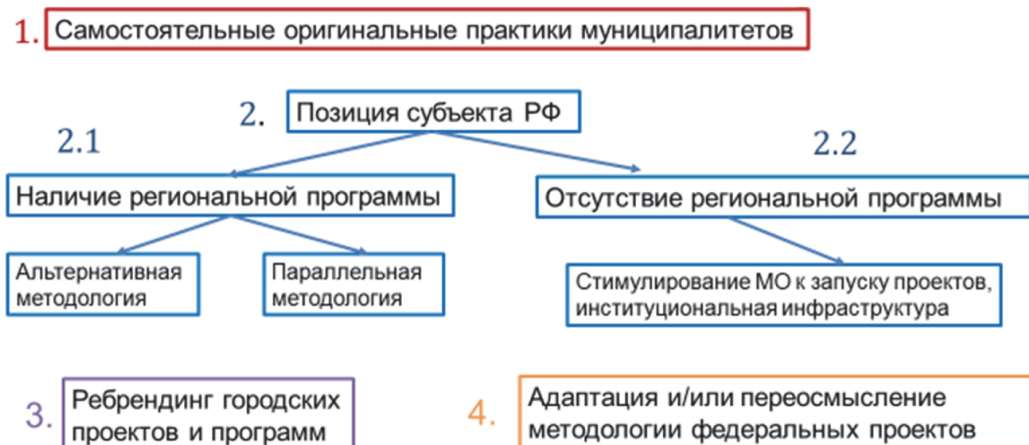


Рисунок 1 – Сценарии запуска муниципальных практик инициативного бюджетирования в субъектах РФ (составлено автором)

¹⁶ Сайт Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях [Электронный ресурс]. – URL: <https://konkurs.gorodsreda.ru/> (дата обращения: 15.11.2019).

¹⁷ Федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» [Электронный ресурс]. – URL: <http://gorodsreda.ru/federal-projects/gorodskaya-sreda/> (дата обращения: 15.11.2019).

¹⁸ Рекомендации по применению механизма грантовой поддержки местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности: информ.-метод. изд. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2016. – 88 с. [Электронный ресурс]. – URL: [http://gov.cap.ru/UserFiles/orgs/GrvId_16/rekomendacii\(1\).pdf](http://gov.cap.ru/UserFiles/orgs/GrvId_16/rekomendacii(1).pdf) (дата обращения: 15.11.2019).

Факторы, определяющие типологию и новые возможности

Описанные выше типология муниципальных практик и сценарии их появления, базируются на данных федерального мониторинга 2018 г. и отражают реальную ситуацию с ИБ на муниципальном уровне. Во многом, выявленные в ходе мониторинга ошибки с определением статуса практики, объясняются недостатками системы сбора такой информации в субъекте, слабой информированностью вовлеченных в подготовку анкет о базовых понятиях и отличиях ИБ от других механизмов, предусматривающих участие граждан. Такое положение дел в субъектах становится возможным в отсутствии стратегического видения и соответственно практических мероприятий по развитию ИБ в субъектах РФ. Регионы, в которых давно и успешно развивают механизмы ИБ, участвуют в образовательных мероприятиях федерального проекта Минфина России, предоставляют релевантную информацию.

Тем не менее, представляется возможным выделить несколько факторов, повлиявших на описанную выше типологию, и способных сформировать новые тренды в развитии ИБ на муниципальном уровне.

1. В первую очередь, это федеральные программы и проекты, реализуемые в регионах отраслевыми органами исполнительной власти (РОИВ)¹⁹. Данный фактор определяет типологию не только муниципальных, но и региональных практик. Большинство представленных за 2018 г. решений, в основе которых методология федеральных программ, после экспертизы было отнесено к иным практикам²⁰. Однако, при определенных усилиях и заинтересованности властей, возможна интеграция таких практик с реализуемыми программами ИБ. Другим вариантом может быть внесение изменений в порядок реализации, ре-дизайн процедур с учетом требований к программам ИБ. Муниципалитеты-участники таких программ перенимают заложенную в них методологию и в будущем могут использовать полученный опыт для разворачивания собственных проектов ИБ.

2. Действующие региональные программы поддержки ТОС и самообложения, иных форм реализации местного самоуправления, а также созданные и финансируемые структуры поддержки таких практик (Архангельская, Волгоградская, Ленинградская области, Республики Карелия, Коми, Бурятия, Краснодарский край, Хабаровский край, Севастополь и др.). Государственная поддержка развития ТОС и других форм МСУ осуществляется через финансирование (или софинансирование) проектов, но практически всегда предусматривает выделение средств для образовательных мероприятий, формирование поддерживающих структур [10]. В отдельных регионах наработанные механизмы поддержки, сложившаяся инфраструктура и проектная культура, безусловно являются преимуществом, которое следует использовать в ИБ. Например, появление самостоятельного проекта ИБ в Красноярске было вопросом времени, учитывая очень давнюю инициативу городских властей по вовлечению горожан в определение расходов городского бюджета через опросы²¹.

3. Разнообразные федеральные и региональные конкурсы лучших муниципальных практик²², направленные на развитие общественной инфраструктуры и местной инициативы, также могут внести значительный вклад в развитие муниципальных решений. Самостоятельное внедрение ИБ может стать следующим эволюционным этапом и историями успеха таких муниципалитетов.

4. Сильный местный бизнес и присутствие в регионах ресурсных корпораций является фактором не только в текущей ситуации, но в большей степени будущего этапа развития ИБ. В настоящий момент бизнес структуры и предприниматели могут участвовать в ИБ, предоставляя софинансирование и иную поддержку наиболее востребованным проектам жителей территорий, в развитии которых они заинтересованы [9]. Гораздо больший потенциал для развития территорий несут в себе «гибридные» с точки зрения финансирования механизмы. В международной практике имеются примеры практик,

¹⁹ «Формирование комфортной городской среды» Минстроя России, ФЦП Минсельхоза России.

²⁰ Исключением стали всего несколько региональных программ ИБ, где федеральные субсидии сумели направить на финансирование проектов ИБ («Решаем вместе!» в Ярославской области, ППМИ в Хабаровском крае).

²¹ Проект «Народный бюджет» в Красноярске был одним из первых в стране муниципальным проектом в рамках партийной инициативы «Единой России» «Народный бюджет» 2011 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://budget.admkrsk.ru/public/Pages/default.aspx> (дата обращения: 15.11.2019).

²² Например, «Всероссийский конкурс лучшей муниципальной практика». Сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <http://government.ru/awards/483/about/> (дата обращения: 15.11.2019).

в которых используются средства корпоративных фондов и предприятий для финансирования муниципальных программ конкретных территорий и городов. Примером может служить реализованный в польском городе Плоцк (Płock) проект создания муниципалитетом и компаниями PKN Orlen и Levi Strauss17 грантового фонда для поддержки гражданских инициатив и НКО [4]. В российском инициативном бюджетировании, примером может служить грантовый конкурс Октябрьского района Ростовской области²³, в котором проекты ИБ, предложенные жителями и выбранные в ходе конкурса, финансируются из фонда местного развития²⁴, созданного администрацией района в целях создания системы возвратного финансирования инвестиционных и предпринимательских проектов. Другой пример – это муниципальный проект «Народный бюджет»²⁵ в г. Череповце, на первоначальном этапе поддержанный корпорацией «Северсталь»,²⁶ крупнейшим предприятием, обеспечивающим финансовую стабильность городского бюджета и горожан [6, с. 67]. Запуск первых самостоятельных практик ИБ в финансово благополучных городах ХМАО и ЯНАО также объясняется присутствием сильного частного бизнеса и государственных корпораций, что положительно влияет на состояние местных бюджетов.

С другой стороны, в регионах присутствия предприятий распространена практика грантовых конкурсов корпоративных фондов, в разных формах осуществляется поддержка муниципалитетов. В качестве примера можно привести Республику Калмыкию, где «Лукойл» только в 2018 г. направил свыше 280 млн рублей на реализацию социально-значимых проектов и мероприятий²⁷. С точки зрения развития ИБ такие мероприятия скорее тормозят внедрение партисипаторных механизмов в деятельность муниципалитетов, так как фокусом корпоративной поддержки является не интересы большинства и территория в целом, а органы местного самоуправления и организации «третьего сектора» или иные объединения граждан [4]. В таком механизме отсутствует главный принцип ИБ – вовлечение широко круга граждан в инициирование, обсуждение и выбор проектов. В корпоративных конкурсах тематическая повестка спускается сверху и не учитывает фактический запрос жителей. Тем не менее, поддержка корпораций оказала положительное влияние на формирование проектной культуры, способствовало укреплению НКО и развитию ТОС [5].

5. Наконец, успешный опыт развития ИБ в соседних субъектах или муниципалитетах может стимулировать запуск ИБ. Появление проекта «Народный бюджет» в Вологде с опорой на ТОС²⁸ во многом объясняется успешной практикой «Народный бюджет-ТОС» в г. Череповце. В этом же ряду находятся муниципальные проекты Калужской области, где триггером их появления послужила инициатива г. Боровска.

Заключение

Результаты мониторинга развития ИБ за 2018 г. позволяют сделать вывод о том, что в Российской Федерации ИБ получило новое направление – муниципальное. И пусть пока это в большей степени результат административных усилий, но в долговременной перспективе этот процесс может получить большее развитие.

Помимо финансовых ограничений, сдерживающих развитие ИБ на муниципальном уровне, важнейшими препятствиями, по мнению автора, являются отсутствие системы мер и поддержки муниципальных практик с регионального и федерального уровней. В зарубежном опыте имеются приме-

²³ Распоряжение Администрации Октябрьского района № 214 от 13.04.2016 [Электронный ресурс]. – URL: http://www.octobdonland.ru/doc/raspor/raspor_4184.html (дата обращения: 15.11.2019).

²⁴ МКК Фонд местного развития [Электронный ресурс]. URL: <https://octobfond.ru/> (дата обращения: 15.11.2019).

²⁵ После нескольких лет реализации проект «Народный бюджет» был трансформирован и сейчас называется «Народный бюджет-ТОС».

²⁶ Макарова Л. В мэрии Череповца сегодня подвели предварительные итоги реализации проекта «Народный бюджет». Официальный сайт города Череповца. 30.09.2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cherinfo.ru/news/61143> (дата обращения: 15.11.2019).

²⁷ Организации Калмыкии получили гранты ПАО «ЛУКОЙЛ». 03.09.2019. Официальный сайт Главы Республики Калмыкия [Электронный ресурс]. URL: <http://glava.region08.ru/ru/soobscheniya-dlya-pressy/12725-pr.html> (дата обращения: 15.11.2019).

²⁸ Раздел «Народный бюджет ТОС». Официальный сайт Администрации города Вологда [Электронный ресурс]. – URL: http://vologda-portal.ru/oficialnaya_vologda/index.php?SECTION_ID=8722 (дата обращения: 15.11.2019).

ры такой поддержки, а опыт их применения доказывает, что даже за короткий период времени можно активизировать партисипаторные процессы на муниципальном уровне. Развитию муниципальных форм ИБ также препятствует методологический кризис, наблюдаемый в российском ИБ. Большинство муниципальных и региональных моделей ИБ в настоящий момент базируются либо на методологии ППМИ, либо берут за основу ПБ – практику бюджетных комиссий ЕУСПБ. Преодолеть методологическое ограничение будет проще в муниципальных практиках, чем в региональных программах. Однако здесь сдерживающим фактором могут стать отсутствие экспертной поддержки и дефицит необходимых компетенций в муниципалитетах и РОИВ, отвечающих за развитие ИБ.

Тем не менее, очевидным трендом ближайших лет в российском ИБ станет гибридизация методологии практик, смешение методологий, появление широкого спектра новых форм участия. Локомотивом этого процесса должны стать муниципальные практики, которые появляются сейчас и появятся в ближайшие годы в российских малых и средних городах²⁹.

Список литературы

1. *Аллегретти Д., Реке А., Сентоме И., Херцберг К.* Партисипативный бюджет: разнообразие форм и моделей // Муниципалитет: экономика и управление. – 2013. – №2 (5). – С. 5–23.
2. *Вагин В.В., Шаповалова Н.А.* Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тренды и возможности развития // Финансовый журнал. – 2018. – №1. – С. 110–122.
3. *Вагин В.В., Гаврилова Н.В.* Методология оценки программ и практик инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2017. – т. 10. – вып. 12 – декабрь. – С. 1393–1406.
4. *Гаврилова Н.В.* Зарубежные тренды в сфере партисипаторного бюджетирования // Финансовый журнал. – 2016. – № 2. – С. 118–120.
5. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под редакцией Е.С. Шугриной. – М.: Проспект, 2017. – 484 с.
6. Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения / И.Е. Шульга, В.В. Вагин, Г.Н. Хачатрян, А.С. Сухова, Л.А. Шилов, Н.В. Гаврилова, Н.А. Шаповалова. – М.: Алекс, 2017. – 124 с.
7. *Морунова Г.В.* Теория, законодательство и практика организации муниципальных финансов в трансформационной экономике. – СПб.: изд. СПбГЭУ, 2016. – 153 с.
8. Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив / Г. Хачатрян, И. Шульга, С. Гридин, А. Сухова. – М.: Алекс, 2016. – 88 с.
9. *Шаповалова Н.А.* Всероссийский семинар-совещание «Механизмы участия бизнеса в проектах инициативного бюджетирования» // Экономическая политика. – 2017. – Т. 12. – № 6. – С. 228–237.
10. *Шугрина Е.С., Иванова К.А.* О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС). Спецдоклад. – М.: Проспект, 2018. – 160 с.
11. Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide / Ed. By Nelson Dias. – E-ropeia Records. Oficina coordination, 2018. – 638 Pages.

References

1. *Allegretti D., Reke A., Sentome I., Herberg K.* Partisipativnyj byudzhet: raznootbrazie form i modelej // Municipalitet: ekonomika i upravlenie. – 2013. – №2 (5) – С. 5–23.
2. *Vagin V.V., Shapovalova N.A.* Sostoyanie iniciativnogo byudzhetirovaniya v Rossijskoj Federacii: novye trendy i vozmozhnosti razvitiya // Finansovyy zhurnal. – 2018. – №1. – С. 110–122.
3. *Vagin V.V., Gavrilova N.V.* Metodologiya ocenki programm i praktik iniciativnogo byudzhetirovaniya v sub'ektah Rossijskoj Federacii // Finansovaya analitika: problemy i resheniya/ – 2017. – t. 10/ – vyp. 12. – dekabr'. – С. 1393–1406.

²⁹ Анализу возможностей методологического плюрализма в муниципальных решениях ИБ и механизмов поддержки, в том числе на примере зарубежного опыта Шотландии и Италии, будет посвящена отдельная публикация в журнале «Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте. Серия 1. Экономика и управление» в № 1 за 2020 г.

4. *Gavrilova N.V.* Zarubezhnye trendy v sfere partisipatornogo byudzhetrovaniya // *Finansovyj zhurnal*. – 2016. – № 2. – С. 118–12.
5. Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: izmenenie balansa interesov gosudarstvennoj vlasti i mestnogo samoupravleniya / Pod redakciej E.S. Shugrinov. – М.: Prospekt, 2017. – 484 s.
6. Inicijativnoe byudzhetrovanie. Rossijskij opyt v oblasti uchastiya grazhdan v reshenii voprosov mestnogo znacheniya / I.E. Shul'ga, V.V. Vagin, G.N. Hachatryan, A.S. Suhova, L.A. Shilov, N.V. Gavrilova, N.A. Shapovalova. – М.: Aleks, 2017. – 124 s.
7. *Morunova G.V.* Teoriya, zakonodatel'stvo i praktika organizacii municipal'nyh finansov v transformacionnoj ekonomike. – SPb.: izd. SPbGEU, 2016. – 153 s.
8. Operacionnoe rukovodstvo praktiki inicijativnogo byudzhetrovaniya: primer Programmy podderzhki mestnyh inicijativ / G. Hachatryan, I. Shul'ga, S. Gridin, A. Suhova. – М.: Aleks, 2016. – 88 s.
9. *Shapovalova N.A.* Vserossijskij seminar-soveshchanie «Mekhanizmy uchastiya biznesa v proektah inicijativnogo byudzhetrovaniya» // *Ekonomicheskaya politika*. – 2017. – Т. 12. – № 6. – С. 228–237.
10. *Shugrina E.S., Ivanova K.A.* O sostoyanii territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii (k 30-letiyu pervyh rossijskih TOS). Spetsdoklad. – М.: Prospekt, 2018. – 160 s.
11. Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide / Ed. By Nelson Dias. – Epopeia Records. Ofcina coordination, 2018. – 638 p.