

Буракова М. Ю., Фейзуллаев М. А.
Burakova M. Yu., Feyzullaev M. A.

**ПАРТИСИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ:
МИРОВОЙ ОПЫТ И ВНЕДРЕНИЕ В РОССИИ**

**PARTICIPATORY BUDGETING:
GLOBAL EXPERIENCE AND IMPLEMENTATION IN RUSSIA**

Статья посвящена вопросам развития инициативного бюджетирования в России. Изучен опыт использования партисипаторного бюджетирования в развитых и развивающихся странах. Приведены примеры эффективных проектов в области партисипаторного финансирования в стране. Проанализирован опыт Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, и в частности города Сургута, по внедрению данной идеи. В статье описано влияние внедрения партисипаторного бюджетирования в муниципальные образования; представлены принципы и результаты внедрения данного механизма управления; дана оценка результатам внедрения партисипаторного бюджетирования в муниципалитете. Разработаны и предложены рекомендации по активации участия населения в инициативном бюджетировании.

The article is devoted to the development of participatory budgeting in the Russian Federation. The experience of using participatory budgeting in developed and developing countries are studied. Examples of effective projects in the field of participatory budgeting in the country are given. The experience of the Khanty-Mansi Autonomous Okrug – Ugra, and in particular the city of Surgut in the implementation of this idea, is analyzed. The article presents the introduction effect of the participatory budgeting in municipalities, the principles and results of the implementation of this management mechanism. An assessment of the results of the implementation of participatory budgeting in the municipality is given. Recommendations on activation of participation of the population in participatory budgeting are developed and proposed.

Ключевые слова: партисипаторное бюджетирование, гражданская инициатива, заинтересованность граждан, эффективность бюджетных расходов, соучастие, информационная открытость.

Keywords: participatory budgeting, citizens' initiative, citizen participation, efficiency of budget expenditures, participation, transparency.

Введение

В 80-е годы XX века появилась первая реализация практики партисипаторного бюджетирования в бразильском городе Порту-Алегри. Партисипаторное бюджетирование начало внедряться как средство борьбы с социальным неравенством. Бразильский опыт распространился на территории Латинской Америки, далее был перенесен в Европу, в XXI веке данная практика реализовывалась в Африке, США, Китае и Южно-Восточной Азии. Появление практик партисипаторного бюджетирования во всем мире обусловлено необходимостью совместной работы граждан и представителей власти в решении городских проблем.

В Порту-Алегри большая часть населения жила в трущобах и имела ограниченный доступ к чистой воде, канализации, больницам и школам. На преодоление именно этих острых социальных проблем были направлены программы, начатые в 1989 году, реализация которых осуществлялась через партисипаторное бюджетирование. С 1989 по

2004 годы практика партисипаторного бюджетирования в достаточной мере закрепились [1].

В связи с успешной реализацией практики партисипаторного бюджетирования в Порту-Алегри, площадь его реализации росла. Сначала это происходило внутри Бразилии, затем было перенесено в другие страны Латинской Америки. В 1996 году на конференции UN Habitat в Стамбуле партисипаторное бюджетирование получило признание на международном уровне как одна из лучших социальных практик. Последующие годы были ознаменованы активным распространением данного опыта по разным странам [2].

В настоящее время партисипаторное бюджетирование применяется в более чем 1 700 городах мира в разных модификационных моделях. Распределение бюджетов с помощью партисипаторного бюджетирования отличается и напрямую зависят от местных условий и возможностей каждого города.

Российский опыт

Вопрос реализации программ и практики партисипаторного (инициативного) бюджетирования в Российской Федерации является одним из актуальных в процессе развития участия граждан в решении задач местного значения. Активное применение партисипаторного бюджетирования в Российской Федерации началось с 2013 года, при этом большинство горожан до сих пор не представляют, каковы полномочия муниципальной, региональной и федеральной властей, что порождает недовольство и затрудняет работу местной власти.

Партисипаторное бюджетирование работает в Санкт-Петербурге, в ряде муниципалитетов Ленинградской, Вологодской, Кировской, Новгородской областей, ХМАО – Югре. Участники бюджетных комиссий, которые отбираются жребием из числа заинтересованных в участии авторов проектов, обсуждают и совместно определяют, какие именно решения нуждаются в первоочередной реализации. В настоящее время в России ведется активный поиск новых методов инициативного бюджетирования. Карта реализации партисипаторного бюджетирования представлена на рисунке 1.

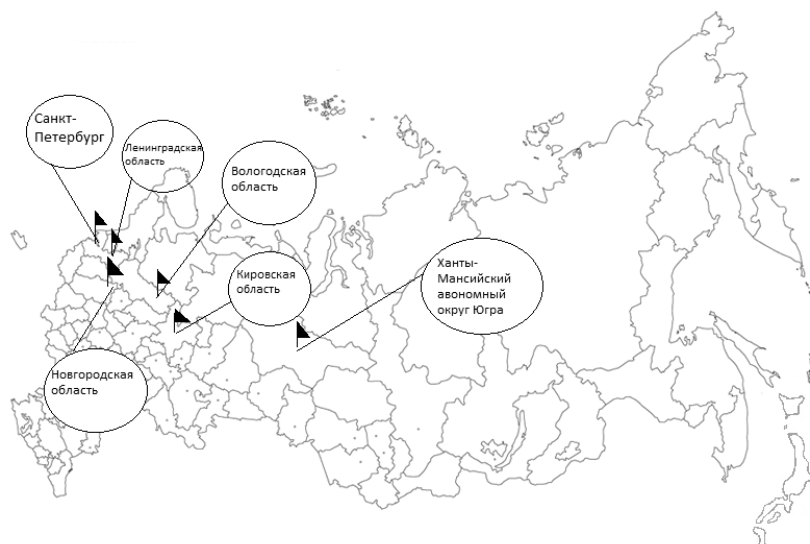


Рис. 1. Реализация партисипаторного бюджетирования в России

Непосредственное участие в принятии решений позволяет гражданам понять сферу ответственности и специфику работы муниципальных чиновников, что снизит социальное напряжение между гражданами и властью, создав при этом пространство для конструктивного диалога.

В целом инициативное бюджетирование позволяет определять наиболее важные социальные проблемы, а также найти пути решения данных проблем, помимо этого

активизировать участие граждан в решении вопросов местного значения, увеличивает эффективность и целесообразность расходования бюджетных средств.

Методы и модели

Методика партисипаторного бюджетирования применяется большим количеством различных обществ, культур и политических систем, включая и недемократические. Иногда партисипаторное бюджетирование используется для демократизации, модернизации бюджетной системы, укрепления гражданского общества, иногда – как инструмент для борьбы с коррупцией, поддержки децентрализации.

Партисипаторное бюджетирование имеет высокий потенциал повышения эффективности бюджетной политики, стало инновационным финансовым инструментом, который весьма активно применяются во всем мире.

Внедрение и развитие партисипаторного бюджетирования в России возможно при применении основных принципов:

1. Равенство прав на участие – каждый гражданин имеет равное право на участие в основных мероприятиях развития партисипаторного бюджетирования в России.

2. Последовательность действий – развитие и регулирование бюджетирования представляет собой развернутый во времени процесс.

3. Инициативность – участие граждан в мероприятиях социально-экономического развития бюджетирования имеет инициативный характер.

4. Гибкое мотивирование к участию – привлечение субъектов в процесс партисипаторного бюджетирования имеет характер побуждение к участию через систему гибких стимулов: рейтинги, конкурсы и прочее.

5. Соучастие – развитие бюджета участия опирается на сотрудничество государственных и местных органов власти, проектных центров и инициативных групп граждан.

6. Самоорганизация участников – основой регулирования процесса развития партисипаторного бюджетирования является преимущественно коллегиальные, совместные решения.

7. Информационная открытость – представители органов власти, консультанты, эксперты, активисты и участники проектов получают свободный доступ к информации [3].

Обязательным элементом партисипаторного бюджетирования является просвещение граждан по бюджетной тематике и прямые дискуссии между жителями, а не имеющиеся институты (заседания городских советов или публичные слушания).

Положительными аспектами введения механизма партисипаторного бюджетирования являются:

1) повышение эффективности бюджетных расходов (прежде всего капитальных) за счет концентрации на приоритетах, отказа от лишних затрат, повышения доступности бюджетных услуг;

2) создание возможности для деятельности местных активистов на всех этапах бюджетного получения гражданами новых компетенций, связанных с участием в общественной жизни, и повышение финансовой грамотности граждан;

3) рационализация мер и действий: более четкое определение приоритетов в возможности использование новых решений, предложенных жителями;

4) рост уровня удовлетворения действиями органов местного самоуправления;

5) поэтапное увеличение доли расходов бюджетов, приходящихся на партисипаторное бюджетирование [4].

Эффекты от внедрения партисипаторного бюджетирования представлены на рисунке 2.



Рис. 2. Эффекты от внедрения партисипаторного бюджетирования [4].

Помимо того, что вовлечение граждан в обсуждение вопросов бюджета предусмотрено на законодательном уровне (Федеральный закон N 131-ФЗ) в форме проведения публичных слушаний, а также самообложения граждан для осуществления необходимых, по их мнению, на территории муниципальных образований расходов, на всех уровнях государственной власти поставлена задача внедрения новой формы участия населения через партисипаторное бюджетирование [5].

Также возникает вопрос разницы реализации партисипаторного бюджетирования в городах и сельской местности. Отметим, что существенной разницы нет, при этом демографическая и географическая специфика разных населенных пунктов устанавливает свои подходы в реализации партисипаторного бюджетирования. В сельской местности наиболее уместно проводить очные собрания, как это делается в рамках Программы поддержки местных инициатив Всемирного банка.

В городах социальная структура разнороднее, люди работают по разным графикам, расселены на большой территории, их сложнее охватить информационной кампанией и организовать очное собрание, где состоялось бы вдумчивое обсуждение с возможностью высказаться для каждого. Поэтому в городах чаще используются комплексные, гибридные подходы.

В городах организаторами предусматривается возможность выдвижения инициатив от различных сообществ горожан, проживающих в пределах одного муниципального образования (территориальное общественное самоуправление, товарищество собственников жилья и т. д.). Инициаторами могут выступать и группы горожан, объединенные по социальному признаку.

Опыт внедрения

Внедрение партисипаторного бюджетирования в Сургуте началось в 2017 году, необходимо отметить, что город стал одним из первых в ХМАО в этом направлении.

При наличии достаточного как международного, так и российского опыта единых нормативных и методических подходов и рекомендаций не сформировано, поэтому каждое муниципальное образование реализует его с учетом местной специфики.

Так, на территории города Сургута инициативное бюджетирование организовано следующим образом:

1) прежде всего организовывается сбор инициатив (он осуществляется как с использованием электронной почты ответственного органа, так и на бумажных носителях по месту жительства в пунктах по работе с населением, «горячая линия» обеспечивает консультационную поддержку);

2) отбор инициатив осуществляется на основе специально разработанных критериев Народным советом, в число которого входят жители города;

3) выбранные проекты выставляются на открытое голосование всех жителей города (для голосования организована специальная площадка на базе муниципального портала «Бюджет для граждан»);

4) реализация инициатив осуществляется отраслевыми структурными подразделениями Администрации города.

На первоначальном этапе деятельность по инициативному бюджетированию реализовывалась с применением проектного управления, проект был назван «Бюджет Сургута онлайн». Поскольку задача по внедрению механизма в бюджетный процесс была выполнена, проект был закрыт, но его реализация продолжена в рамках текущей деятельности под брендом проекта.

По инициативе населения был разработан логотип «Бюджет Сургута онлайн», который уже в этом году будет размещаться на реализованных общественных инициативах.

Инициативное бюджетирование в г. Сургуте оправдывает себя в качестве новой управленческой технологии. Отмечается не только укрепление имиджевой позиции городской власти по итогам опросов населения, но и положительная внешняя оценка экспертов (в прошлом году Сургут признан лучшим муниципальным образованием России в номинации «Открытость и прозрачность управления финансами», город также стал победителем в федеральном конкурсе «Лучшая муниципальная практика»).

Результаты

Эффективность проведенной работы подтверждается практическим результатом. В 2018 году было реализовано 9 инициатив граждан, в 2019 году отобрано и планируется реализация 11 инициатив [6].

Так, в 2018 году в рамках проекта партисипаторного бюджетирования «Бюджет Сургута Online» было реализовано 9 инициатив:

1. Установка электронных табло на автобусных остановках города.
2. «Шах-Мат» (установлены 2 комплекта парковых шахмат).
3. Частичное благоустройство ул. Грибоедова.
4. Сквер «Театральный» (установлена детская площадка в микрорайоне ПИКС).
5. Проведение игр «Lasertag» (приобретено специальное оборудование для проведения игр в лазертаг).
6. «Народная тропа» (произведено обустройство пешеходной дорожки от БУ «Сургутская клиническая травматологическая больница» до прилегающей к ней парковки).
7. «Комфортная среда – дружные соседи» (осуществлен ремонт пешеходной дорожки по адресу ул. Быстринская 12).
8. «Да будет свет!» (организовано уличное освещение в п. Снежный).
9. Приобретение аудио- и видеоаппаратуры для проведения культурно-массовых мероприятий в ТОС №1.

Помимо этого необходимо отметить, что также возрастает и рост интереса жителей города, так в 2017 году в голосовании за инициативы приняло участие 3 тыс. жителей, в 2018 году в голосовании приняло участие примерно 20 тыс. жителей [6].

Помимо положительных результатов можно отметить некоторые проблемные вопросы. Так, например, не всегда инициативу можно реализовать именно в том формате и на той территории, которые предлагаются гражданином. В этом случае осуществляется постоянный диалог с инициатором, прорабатываются альтернативные варианты реализации его инициативы.

Заключение

Участие населения в инициировании, реализации и контроле обеспечивает выдвижение приоритетных для финансирования проектов, прозрачность бюджетных

решений, экономию бюджетных средств, контроль за подрядчиками, бережную эксплуатацию созданных объектов, рост налоговых поступлений и другие эффекты.

Для увеличения вовлеченности граждан необходимо предоставлять информацию в полном объеме. Без доступа к информации решения горожан могут быть неэффективными и попросту ненужными для города, несмотря на искреннее желание и добрую волю. Вовлечение граждан в процедуры контроля и участия в настоящее время преимущественно должны реализовываться через интернет-решения [8].

За счет внедрения в реализации проекта новых интернет-технологий появится возможность более широкого охвата граждан для участия и представления инициатив. Соответственно, будет охвачен более широкий спектр проблем, требующих реализации, что в свою очередь увеличит эффективность партисипаторного бюджетирования в муниципальных образованиях.

Также создание проектного офиса или рабочей группы позволило бы увеличить вовлеченность граждан путем выезда консультантов на места, проведения информационно-разъяснительных работ по вопросам основных принципов, этапов реализации проектов, организации собраний, подготовке справочных материалов, проведение обучения.

Подводя итог, отметим, что практика партисипаторного бюджетирования на муниципальном уровне повышает эффективность расходования бюджетных средств, увеличивает срок эксплуатации объектов, созданных при участии граждан. Инициативность увеличивает вовлеченность граждан в бюджетный процесс, повышает уровень доверия граждан к власти, что в дальнейшем может привести к формированию партнерства между органами муниципальной власти и непосредственно с гражданами.

Литература

1. Вагин В. В. 50 вопросов об инициативном бюджетировании. М. : Филинь, 2018. № 12. 86 с.
2. Гаврилова Н. В. Зарубежные тренды в сфере партисипаторного бюджетирования // Финансовый журнал. 2016. № 2. С. 118–125.
3. Вагин В. В. Инициативное бюджетирование и смежные практики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 38. С. 2–19.
4. Вагин В. В. Методология оценки программ и практик инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2017. № 12. С. 1393–1406.
5. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
6. Бюджет Сургута online // Бюджет для граждан Сургут. 2015. URL: <http://budget.admsurgut.ru/budget/330738390> (дата обращения: 17.09.2019).
7. Бюджет для граждан Сургут // Бюджет для граждан Сургут. 2015. URL: <http://budget.admsurgut.ru/> (дата обращения: 17.09.2019).
8. Чулков А. С. Опыт и перспективы применения в России инициативного бюджетирования // Финансы и кредит. 2016. № 8. С. 10–21.