

ПРАКТИКА ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

Е.Ю. Тихалева

ФГКВБОУ ВО «Академия Федеральной службы охраны Российской Федерации», г. Орел

В настоящее время на местном уровне происходит динамичное изменение законодательства в контексте расширения возможностей участия граждан в управленческих процессах. В статье исследуются направления развития инициативного бюджетирования в муниципальных образованиях. Отмечаются наиболее успешные практики. Инициативное бюджетирование имеет преимущества в сравнении с институтом самообложения граждан. В связи с этим особое внимание уделено определению принципов инициативного бюджетирования и рекомендаций по совершенствованию данного института.

***Ключевые слова:** местное самоуправление, непосредственные формы осуществления местного самоуправления, местный бюджет, инициативное бюджетирование, проектный центр, школьное бюджетирование, средства самообложения граждан.*

В настоящее время термин «инициативное бюджетирование» все чаще встречается не только в нормативных правовых актах, но и в различных средствах массовой информации, что связано с процессом вовлечения в реализацию данного института на практике все большего количества муниципальных образований. Примечательно, что данный термин получил закрепление в первую очередь в региональных и местных правовых актах.

В зарубежных странах анализируемый институт воплотился в так называемом «партисипаторном (партиципаторном) бюджетировании», которое уходит своими истоками в концепцию, разработанную местными властями в Бразилии. Страны Южной Америки стали первопроходцами в реализации партисипаторного бюджетирования, которое впоследствии распространилось по всему миру. Однако данные понятия различаются не только по названию. При партисипаторном бюджетировании невластные субъекты, как правило, не участвуют в софинансировании предлагаемых проектов. Им предоставляется возможность выбора направления расходования бюджетных средств [10, с. 243].

Начиная с 2018 г., Министерством финансов Российской Федерации проводится активный мониторинг направлений и перспектив развития института инициативного бюджетирования как на региональном, так и на местном уровнях. Министерство обобщает информацию и ежегодно подготавливает доклад, располагаемый для открытого доступа в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Соответствующие сведения подлежат размещению в сети органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления [5]. При Министерстве финансов Российской Федерации существует Центр инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института, который занимается этими вопросами (далее – НИФИ Минфина России).

Указанная работа обусловлена принятием в том же году Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 года, где закреплена необходимость внедрения и обучения механизмам участия граждан Российской Федерации в решении вопросов социально-экономического развития соответствующих территорий на основе широко распространенной в мире концепции партисипаторного (инициативного) бюджетирования [3].

В 2020 г. по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления Президентом Российской Федерации в отношении Правительства Российской Федерации было сформулировано поручение, связанное с необходимостью реализации проектов в рамках инициативного бюджетирования и вовлечения населения Российского государства в указанные процессы [4].

Правительством Российской Федерации среди актуальных проблем было отмечено отсутствие надлежащего уровня информирования граждан по вопросам участия в программах

инициативного бюджетирования. В качестве необходимых мероприятий предложено обобщать и способствовать распространению лучших практик инициативного бюджетирования, прежде всего обеспечив свободный доступ к данной информации населения, проживающего в конкретных муниципальных образованиях [2].

Кроме того, на наш взгляд, необходимо налаживание обмена своим опытом между различными муниципальными образованиями, развитие местного потенциала и его системное сопровождение (наличие достаточного количества проектных центров, специалистов соответствующего уровня (консультантов), системы обучения).

Проектные центры могут как являться структурными подразделениями органов местного самоуправления, так и формироваться как самостоятельные учреждения. В Орловской области данные вопросы курирует Департамент по проектам развития территорий, в Республике Коми – Ассоциация территориального общественного самоуправления, в Волгоградской области создана рабочая группа. В Республике Башкортостан один из двух проектных центров действует на базе Академии наук, оказывает поддержку институту инициативного бюджетирования и выполняет сопроводительную роль на всех его этапах (консультирование, учет данных, обучение, мониторинг и т.п.).

Одной из передовых стран в отношении инициативного бюджетирования является Южная Корея, где, например, в муниципалитете Йонсугу организуют так называемые школы обучения бюджету. В рамках данных школ проводятся собрания, на которых обсуждаются значимые вопросы и отбираются претенденты на советников района. Данные лица избираются и проходят соответствующий курс бюджетной грамотности [13, с. 16].

НИФИ Минфина России разработал программу дополнительного профессионального образования по инициативному бюджетированию, пройдя которую, можно стать консультантом по вопросам инициативного бюджетирования. В Ленинградской области реализуется «Школа активного земляка», объединяющая семинары по обмену опытом. В Орловской области подобные мероприятия объединили в акселерационный марафон «Развитие малых территорий: инструменты, механизмы, практики» [6, с. 25 – 26].

Практическая реализация института инициативного бюджетирования трансформирует природу взаимоотношений властных структур и общественности, способствует повышению уровня доверия между ними. Участвуя в развитии общественной инфраструктуры, граждане чувствуют свою ответственность за принимаемые решения и возможность повлиять на их результаты, бережно относятся к построенным или реконструированным в результате объектам. Благодаря институту инициативного бюджетирования, возможна реализация отдельных направлений общественного контроля с целью предотвращения влияния коррупциогенных факторов, а также повышения качества проводимых работ [11, с. 103]. Тем самым граждане, видя результаты своих действий, осознают возможность оказывать влияние на местное самоуправление, реально участвовать в его претворении в жизнь.

Участие может иметь различный характер: от самых простых форм непосредственного осуществления местного самоуправления (собрания, конференции) до возможности вхождения в состав бюджетной комиссии (в основном в крупных муниципальных образованиях).

Целесообразно размещать предлагаемые проекты и осуществлять голосование за выдвинутые инициативы с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в первую очередь с целью сокращения расходов на проведение подобных мероприятий. Такая практика показала свою эффективность во всем мире. За рубежом одной из первых стран, использовавших цифровые технологии в партисипаторном бюджетировании, стала Бразилия.

В России регионы и муниципалитеты стараются не отставать от мировых тенденций. Так, в Астраханской области для этих целей используется портал «Инициативное бюджетирование на территории Астраханской области» (для предложения проекта (заполнения его электронного паспорта) и принятия участия в голосовании необходимо пройти регистрацию) [9]. Авторизованные пользователи могут обозначить объем денежных средств или трудовые ресурсы (например, для проведения волонтерских или благотворительных мероприятий), которые они готовы выделить для проекта.

Для авторизации участников инициативного бюджетирования используются портал госуслуг (в Ставропольском крае все проекты, победившие в ходе онлайн-голосования, направляются для рассмотрения на собрания граждан) или номер мобильного телефона (в Архангельской и Волгоградской областях – для голосования).

В городе Ступино Московской области голосование населения также проводится с использованием информационных технологий – портала «Добродел», но имеет промежуточный характер. Проекты, набравшие более десяти голосов, выносятся на рассмотрение муниципальной конкурсной комиссии, принимающей итоговое решение в отношении участия проектов в региональном конкурсном отборе [7].

Тем не менее чаще всего интернет-ресурсы используются для оповещения о проводимых этапах инициативного бюджетирования (сайты муниципальных образований, социальные сети).

Интересным представляется рассмотрение вопроса о возрасте, с которого граждане могут предлагать свои проекты или голосовать за них. По общему правилу дееспособность в полном объеме наступает с восемнадцати лет. Это же касается права голосовать на выборах или референдуме. Большинство муниципальных образований пошло по такому пути и в случае с инициативным бюджетированием.

В ряде местных нормативных правовых актов возраст участников голосования снижен до шестнадцати-семнадцати лет [8]. За рубежом также нет единого подхода к данному вопросу. Например, в городе Бостон (США) в процессы партисипаторного бюджетирования активно вовлекаются представители молодежи. Лица в возрасте от двенадцати до двадцати пяти лет могут представлять властным структурам свои идеи в отношении расходования средств городского бюджета (в частности, одного миллиона долларов) [12, с. 210].

В России одним из значимых направлений развития инициативного бюджетирования стало школьное бюджетирование. Оно активно развивается в Ямало-Ненецком автономном округе, где всем муниципальным образованиям предоставляются дополнительные средства на реализацию соответствующих мероприятий. В 2020 г. в Республике Удмуртия запустили молодежную практику, расширяющую аудиторию участников инициативного бюджетирования, – проект «Атмосфера» – для школьников и студентов в возрасте от четырнадцати до двадцати пяти лет [6, с. 9].

В российских муниципальных образованиях чаще всего используется возможность голосования «за» понравившийся проект. Однако, например, в португальском городе Кашкайш в качестве альтернативы можно голосовать и «против» проекта.

Если проводить аналогии, можно найти схожие черты между институтами инициативного бюджетирования и самообложения граждан [1]. Однако различным здесь является порядок участия граждан в реализации проекта. Для организации самообложения граждан необходимо проведение местного референдума или схода граждан (с учетом вида муниципального образования). В связи с этим требуются достаточно большие расходы, когда речь идет об организации референдума. Опыт последних лет показывает не востребованность данной формы непосредственного осуществления местного самоуправления. Кроме того законом четко определено, что размер разовых платежей устанавливается одинаковым для всех местных жителей, за некоторым исключением.

В случае с инициативным бюджетированием механизм его применения гораздо проще. Возможно использование различных форм участия населения. Нет жесткой привязки к предоставляемым суммам. Кроме физических лиц, допустимо привлечение предпринимательских структур, располагающих гораздо большим финансовым потенциалом. Форма предоставления может варьироваться от твердой денежной суммы до определенного процентного выражения.

Практика реализации рассматриваемых институтов также говорит в пользу инициативного бюджетирования. Чаще всего данный механизм осуществляется в отношении вопросов строительства и ремонта дорог, а также организации процесса водоснабжения, набирают обороты проекты по благоустройству территории, строительству и реконструкции объектов для проведения общественных мероприятий.

Таким образом, в качестве основных принципов инициативного бюджетирования можно выделить следующие:

- конкурсность отбора проектов, предложенных для реализации;
- равный доступ к участию в инициативном бюджетировании для всех жителей муниципального образования;
- открытость и гласность на всех этапах.

Очевидно, что инициативное бюджетирование занимает важное место в рамках стратегий социально-экономического развития государства, поскольку способствует эффективному развитию муниципальной бюджетной системы. Рассматриваемый институт позволяет в целом нарабатывать опыт решения гражданами коллективных проблем на местном уровне, приобретать навыки управления проектами, воплощая в жизнь принципы непосредственной демократии.

Список литературы

1. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
2. Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 г. № 117-р «Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 годах» // СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 542.
3. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством РФ 29.09.2018 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/> (дата обращения: 18.01.2021).
4. Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления (утв. Президентом РФ 01.03.2020 г. № Пр-354 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.01.2021).
5. Письмо Минфина России от 26.08.2020 г. № 06-04-12/01/74984 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.01.2021).
6. Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях // Официальный портал Министерства финансов РФ. М., 2020. 80 с. [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/reforms/budget/budget_citizen/proactive_bud/ (дата обращения: 18.01.2021).
7. Постановление Администрации городского округа Ступино Московской области от 20.02.2020 г. № 381-П «Об утверждении порядка реализации проектов инициативного бюджетирования на территории городского округа Ступино Московской области» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.01.2021).
8. Постановление Администрации муниципального образования Белоярское от 26.02.2020 г. № 14 «О порядке проведения конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования «Бюджетная инициатива граждан» в муниципальном образовании Белоярское» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.01.2021).
9. Постановление Правительства Астраханской области от 31.07.2019 г. № 279-П «О реализации инициативного бюджетирования на территории Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2019. № 31. 8 авг.
10. Бехер В.В. Практика инициативного бюджетирования на муниципальном уровне // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 1. С. 242–244.
11. Михеева Т.Н. Реализация общественного контроля в муниципальных образованиях: проблемы субъектного состава // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2018. № 3. С. 101–113.
12. Сафонова Е.А. Особенности правового регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации // Экономика и бизнес: теория и практика. 2019. № 1. С. 207–2014.
13. Чулков А.С. Опыт и перспективы применения в России инициативного бюджетирования // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. № 11. 2017. С. 14–23.

Об авторе:

ТИХАЛЕВА Елена Юрьевна – кандидат юридических наук, доцент; сотрудник ФГКВОУ ВО «Академия Федеральной службы охраны Российской Федерации» (Россия, 302015, Орел, ул. Приборостроительная, 35); ORCID: 0000-0003-4612-4722; e-mail: columbijka@mail.ru

THE PRACTICE OF PROACTIVE BUDGETING IN MUNICIPALITIES

E.Ju. Tikhaleva

The Academy of the Federal Guard Service of the Russian Federation

Currently, at the local level, there is a dynamic change in legislation in the context of increasing opportunities for citizens to participate in management processes. The article examines the directions of proactive budgeting development in municipalities. The most successful practices are noted. Proactive budgeting has advantages in comparison with the institute of self-taxation of citizens. In this regard, special attention is paid to the determination of principles of proactive budgeting and recommendations for improving this institution.

Ключевые слова: *local self-government, direct forms of local self-government, local budget, proactive budgeting, project center, school budgeting, means of self-taxation of citizens.*

About author:

ТИХАЛЕВА Елена – PhD in Law, Associate Professor, Employee of the Academy of the Federal Guard Service of the Russian Federation (Russia, 302015, Oryol, Priborostroitel'naya st., 35); ORCID: 0000-0003-4612-4722; e-mail: columbijka@mail.ru

Тихалева Е.Ю. Практика инициативного бюджетирования в муниципальных образованиях // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2021. № 1 (65). С. 67 – 73.