

ВОВЛЕЧЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ В РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ: ИСТОРИОГРАФИЯ И ОПЫТ АЛТАЙСКОГО КРАЯ¹

Н. В. Боев¹, А. Я. Троцкий^{1,2}

¹Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

²Институт экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения
Российской академии наук (Новосибирск, Россия)

В статье дано определение инициативного бюджетирования — российской версии широко известного за рубежом партисипаторного бюджетирования, появившимся в конце 1980-х гг. в г. Порту-Алегри (Бразилия). Появление практики партисипаторного бюджетирования стало ответом на необходимость совместной работы граждан и представителей власти в решении городских проблем. Успешный опыт г. Порту-Алегри сначала начал тиражироваться внутри Бразилии, а потом и в других странах Латинской Америки. Впоследствии партисипаторное бюджетирование стало активно распространяться по всему миру. В России наиболее распространенной практикой инициативного бюджетирования является программа поддержки местных инициатив, которая была запущена в Ставропольском крае, продемонстрировав возможности фактического вовлечения граждан в решение вопросов местного значения и улучшение посредством этого качества диалога между властью и населением, повышения удовлетворенности граждан процедурами местного самоуправления и доверия к ним. В работе представлен опыт участия Алтайского края в практике инициативного бюджетирования, которое рассмотрено авторами в контексте современных концепций региональных исследований и формирования стратегий территориального развития.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, программа поддержки местных инициатив, государственно-гражданское партнерство, местное самоуправление, Алтайский край.

INVOLVEMENT OF THE POPULATION IN SOLVING LOCAL ISSUES: HISTORIOGRAPHY AND THE EXPERIENCE OF THE ALTAI TERRITORY

N. V. Boev¹, A. Ya. Trotskovsky^{1,2}

¹Altai State University (Barnaul, Russia)

²Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences
(Novosibirsk, Russia)

The article defines initiative budgeting — the Russian version of the participatory budgeting method widely known abroad, which appeared in the late 1980s in Porto Alegre (Brazil). The emergence of participatory budgeting was a response to the need for citizens and government representatives to work together in solving urban problems. The successful experience of Porto Alegre first began to be replicated in Brazil, and then in other Latin American countries. As a result, participatory budgeting began to spread around the world. In Russia, the most common practice of initiative budgeting was the program for supporting local initiatives, which was launched in the Stavropol territory, demonstrating the possibility of actually involving citizens in solving local issues and improving the quality of the dialogue between the government and the population, increasing citizens' satisfaction with local government procedures and trust in them. The paper presents the experience of participation of the

¹ Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН, проект XI.174.1.1. «Экономика Сибири и ее регионов в условиях внешних и внутренних вызовов и угроз: методология, тенденции прогнозы» № АААА-А17–117022250133–9.

Altai territory in the practice of initiative budgeting, which is considered by the authors in the context of modern concepts of regional research and formation of strategies for territorial development.

Keywords: initiative budgeting, participatory budgeting, support program for local initiatives, public-civil partnership, local self-government, Altai territory.

Постановка проблемы и актуальность работы. Становление института местного самоуправления в России, как показала многолетняя практика, происходит с большим трудом. Несмотря на многочисленные поправки к Закону о местном самоуправлении № 131-ФЗ, кардинальных подвижек во внедрении названного института, на наш взгляд, не происходит.

Очевидно, на пути становления местного самоуправления существует ряд труднопреодолимых барьеров. В числе ключевых, бесспорно, — слабая экономическая база местного самоуправления, затрудняющая работу муниципальных властей. Но не меньшую значимость, на наш взгляд, имеет и низкая вовлеченность населения в решение насущных вопросов развития своих территорий, проявляющаяся в недостаточном его участии в процессах инициирования и реализации местных инициатив.

Заметим, что Законом о местном самоуправлении предусмотрен ряд механизмов привлечения населения к управлению территорией. В их числе: проведение референдума, публичных слушаний и опроса граждан, организация муниципальных выборов, назначение голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, проведение схода или собрания граждан, назначение старосты сельского населенного пункта по представлению схода граждан и др.

Отличительная черта названных механизмов — кратковременность, буквально разовый характер участия населения в управлении территорией. Не вдаваясь в оценку эффективности упомянутых выше механизмов — этому посвящены сотни научных статей, — обратим свое внимание на сравнительно новые (в России их «возраст» не превышает 13 лет) и до настоящего времени находящиеся в стадии становления механизмы гражданско-государственного партнерства в целях привлечения населения к управлению и развитию своих территорий на более длительной, по сравнению с вышеупомянутыми механизмами, основе; в частности, бюджетных решений (инициативному бюджетированию).

Под инициативным бюджетированием понимается совокупность практик вовлечения граждан в бюджетный процесс, объединенных общей идеологией гражданского участия, а также сфера госу-

дарственного и муниципального регулирования участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет расходов бюджета, и последующем контроле за реализацией отобранных проектов [6, с. 2].

В условиях высокоцентрализованной системы межбюджетных отношений в Российской Федерации значительная часть финансовых ресурсов аккумулируется на федеральном и региональном уровнях. Большинство муниципальных образований в России в значительной степени дотационны и имеют ограниченные возможности для развития общественной инфраструктуры и решения насущных проблем.

Данная ситуация усугубляется заметными различиями в социально-экономической ситуации между городскими и сельскими поселениями. Не случайно именно в аграрных регионах проблемы с качеством и доступностью объектов, которые обеспечивают потребности населения в социально значимых услугах (товарах), встречаются гораздо чаще. Централизованные государственные программы зачастую не решают их, поскольку ориентированы на более крупные инфраструктурные объекты национального и регионального значения.

Существующий на сегодняшний день институт местного самоуправления не в полной мере представляет интересы населения, несмотря на законодательно установленные процедуры избрания представительного органа власти. По этой причине многие насущные проблемы населения остаются нерешенными. Выход из данной ситуации видится во внедрении государственно-гражданского партнерства — совокупности форм взаимодействия государства и граждан для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях, чем и обусловлена актуальность исследования.

Наглядным примером эффективного внедрения государственно-гражданского партнерства в нашей стране является реализация Программы поддержки местных инициатив (далее — ППМИ). В основу ППМИ заложен механизм непосредственного вовлечения населения в решение вопросов местного значения, который выглядит следующим образом. Проекты, направленные на решение приоритетных местных проблем, определяются прямым голосованием на общих собраниях граждан поселений, участвующих в Программе. Инициативные

группы, отобранные на общих собраниях, совместно с местными администрациями формируют заявки на участие в конкурсе регионального уровня. Таким образом, непосредственное участие граждан:

- обеспечивает высокую осведомленность населения о целях Программы, ее задачах и механизмах;
- способствует переосмыслению роли граждан в развитии муниципального образования;
- укрепляет доверие к существующим механизмам местного самоуправления.

Отбор поступивших проектов осуществляется конкурсной комиссией на основе нормативно закрепленных критериев. По итогам конкурса победившие проекты, доля которых варьируется от 60 до 80% от поступивших заявок [7, с. 432], получают право на софинансирование из регионального бюджета. Важно отметить, что критерии отбора не создают сдерживающих факторов, а напротив, мотивируют муниципальные власти и население на активизацию совместных усилий для увеличения шансов на победу в конкурсе и получение финансирования.

Софинансирование проекта местным сообществом является важным условием участия в ППМИ. Фактический уровень привлеченного софинансирования со стороны населения и юридических лиц отражает степень значимости проблемы, на решение которой направлен отобранный проект, доверие населения к Программе [11, с. 19].

С учетом сказанного выше, цель настоящей статьи — раскрыть сложившиеся в мировой и отечественной практике подходы к инициативному бюджетированию, в частности одной из его практик — Программы поддержки местных инициатив, осмыслить опыт гражданско-государственного партнерства в Алтайском крае в этом направлении.

Инициативное бюджетирование: исторический контекст. Инициативное бюджетирование — это российская версия широко известного за рубежом партисипаторного бюджетирования (от англ. *participate* — участвовать), участие граждан в бюджетных решениях, которое появилось в конце 1980-х гг. в Бразилии. Появление практики партисипаторного бюджетирования стало ответом на необходимость совместной работы граждан и представителей власти в решении городских проблем. Возникновение партисипаторного бюджетирования стало возможным благодаря сочетанию таких факторов, как политическая воля новой власти, ее стремление к демократизации и наличие поддержки снизу, со стороны граждан, желающих изменить ситуацию в своих поселениях.

Плацдармом для реализации первого крупного эксперимента по партисипаторному бюджетирова-

нию стал город-миллионник Порту-Алегри, столица самого южного штата Бразилии Риу-Гранди-ду-Сул. Именно этот важнейший административный центр региона и принято считать отправной точкой истории партисипаторного бюджетирования.

Поскольку опыт г. Порту-Алегри оказался успешным, он начал тиражироваться. Сначала это происходило внутри Бразилии, затем было перенесено в другие страны Латинской Америки. В 1996 г. 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 практики по разным странам [1, с. 7].

В России наиболее распространенной практикой инициативного бюджетирования является программа поддержки местных инициатив (далее — ППМИ), которая имеет не столь давнюю историю. Программа была запущена в 2007 г. в Ставропольском крае, опыт которого продемонстрировал возможности фактического вовлечения граждан в решение вопросов местного значения и улучшение посредством этого качества диалога между властью и населением, повышения удовлетворенности граждан процедурами местного самоуправления и доверия к ним. Данный аспект, связанный с возможностью улучшения диалога между населением и властью через вовлечение граждан в принятие решений, впоследствии оказался привлекательным и для других субъектов Российской Федерации. Так, начиная с 2010 г. ППМИ реализуется в Кировской области, с 2013 г. — в Тверской области, а в 2017 г. программа насчитывала уже 25 региональных практик, использующих методику ППМИ [6, с. 79].

Переломным в развитии программы стали 2015–2016 гг. Начиная с 2015 г. Министерством финансов Российской Федерации в рамках направления повышения открытости управления государственными и муниципальными финансами оказывается поддержка развития практик инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации, наибольшее влияние на формирование которых оказала именно ППМИ.

В основу программы заложен механизм непосредственного вовлечения населения в решение вопросов местного значения, который выглядит следующим образом. Проекты, направленные на решение приоритетных местных проблем, определяются прямым голосованием на общих собраниях граждан поселений, участвующих в ППМИ. Инициативные группы, отобранные на общих собраниях, совместно с местными администрациями формируют заявки на участие в конкурсе регионального уровня. Отбор поступивших проектов

осуществляется конкурсной комиссией на основе нормативно закреплённых критериев.

Программа стимулирует развитие объектов общественной инфраструктуры городских и сельских поселений, тогда как привлечение граждан к участию в отборе и реализации проектов, а также их софинансированию, формирует заинтересованность и ответственность населения за результаты принятых им решений, росту доверия к существующим механизмам местного самоуправления [11, с. 15].

Примечательно, что большинство проектов по развитию объектов общественной инфраструктуры в рамках Программы имеют небольшие масштабы и ориентированы на реставрацию и переоснащение, а не на строительные работы. Типология проектов отражает высокую потребность граждан в территориальном благоустройстве и улучшении инфраструктуры местного уровня (в первую очередь дорог, систем водоснабжения, образовательных и культурных учреждений).

Таким образом, на протяжении более 10 лет Программа стимулирует развитие объектов общественной инфраструктуры муниципальных образований, тогда как привлечение граждан к участию в отборе и реализации проектов, а также их софинансированию, формирует заинтересованность и ответственность населения за результаты принятых им решений, росту доверия к существующим механизмам местного самоуправления [6, с. 39].

Инициативное бюджетирование в контексте современных концепций региональных исследований и формирования стратегий территориального развития. Рассмотрение местного сообщества как фактора развития территориальных систем тесно связано с использованием в региональных исследованиях парадигмы эндогенного экономического роста. Таковы, к примеру, исследования в региональной науке периода 1977–1989 гг., анализирующие региональное развитие с позиций эволюционной парадигмы (концепции самоорганизации общественных систем). В последующие годы опора на концепцию местного сообщества, социального капитала, социальной укоренённости для развития региональных исследований как теоретической основы региональной политики получила ещё большее распространение [8, с. 21–22].

Участие граждан в решении вопросов местного значения как составляющая инициативного бюджетирования является необходимым атрибутом одной из наиболее современных концепций формирования территориальных стратегий — когнитивным подходом.

Как отмечается в научной литературе, когнитивный подход впервые был упомянут в докладе

о мировом развитии Всемирного банка «Мышление, общество и поведение» (2015 г.) [4]. Суть этого подхода, по мнению Д. П. Фролова и И. А. Соловьевой, состоит в следующем:

- социально-экономическое развитие территории главным образом зависит от направленности поведения населения;
- стратегия развития территории рассматривается как комплекс стимулов для различных групп населения;
- принятие людьми решений о реагировании на заложенные в стратегии стимулы является ограничено рациональным процессом, в значительной степени базирующимся на эмоциях, стереотипах и социальных нормах;
- экономическое пространство территории рассматривается как среда, влияющая на принятие людьми хозяйственных решений;
- изменение поведения разных групп населения требует трансформации моделей мышления (представлений и убеждений) и социальных норм;
- основной акцент в стратегическом управлении территорией следует сделать на «мягких» направляющих, «подталкивающих» на принятие решений разными группами населения;
- ключевыми методами влияния на принятие решений являются открытые коммуникации, социальные сети и неформальные нормы [10, с. 37].

Д. Фролов и И. Соколова считают, что использование когнитивного подхода к формированию стратегий территориального развития позволит преодолеть переживаемый сегодня кризисный период в стратегическом управлении, прежде всего, за счёт снижения консерватизма и пассивности гражданского общества.

Следует отметить, что идея вовлечения граждан в управление развитием территории в процессе стратегирования получит широкое распространение, однако используемые при этом инструменты различны. Наиболее часто предлагается в качестве такого инструмента использовать опросы населения [5, с. 618].

Практика поддержки местных инициатив в Алтайском крае. В Алтайском крае ППМИ действует с 2016 г. При этом фактическая реализация проектов началась в 2017 г. Нормативным документом, регулирующим данную практику в регионе, является государственная программа «Создание условий для устойчивого исполнения бюджетов муниципальных образований и повышения эффективности бюджетных расходов в Алтайском крае»,

утвержденная постановлением Администрации Алтайского края от 31.12.2013 № 722 [9]. Государственная программа предусматривает выделение субсидии муниципальным образованиям на реализацию проектов развития (создания) общественной инфраструктуры, основанных на инициативах граждан, а также регламентирует правила ее предоставления. Так, участвовать в ППМИ в Алтайском крае могут сельские населенные пункты, в том числе входящие в состав городских округов.

Особое внимание к проблемам развития сельских территорий объясняется административными и географическими особенностями региона. Алтайский край имеет значительную протяженность и удаленность населенных пунктов друг от друга. Общая численность населения составляет 2 384,8 тыс. человек, при этом 44,0% составляет сельское население (1 049,2 тыс. человек). Край занимает 3-е место в Российской Федерации по числу муниципальных образований поселенческого уровня. В этой связи программу инициативного бюджетирования было решено сфокусировать на поддержке сельских территорий края [3, с. 36].

Эффективность реализации ППМИ в Алтайском крае косвенно подтверждается возросшим интересом органов местного самоуправления и жителей сельских населенных пунктов к практике. В 2018 г. на конкурс от 50 муниципальных районов и трех городских округов Алтайского края была подана 231 заявка, что в 2,2 раза превышает уровень 2017 г. [2, с. 10].

В целом за 2017–2018 гг. в ППМИ приняли участие 51 муниципальный район и 3 городских округа. Количество благополучателей составило 247 тыс. человек, объем финансирования — 231,4 млн руб., в том числе средства краевого бюджета — 141,7 млн руб., из которых 99,5 млн руб. — софинансирование 165 проектов в 2018 г.:

- объекты культуры — 46 проектов;
- спортивные объекты — 24 проекта;
- водоснабжение — 20 проектов;
- детские площадки — 33 проекта;
- мемориалы славы — 11 проектов;
- места отдыха — 9 проектов;
- дороги — 9 проектов;
- другие — 13 проектов.

Все вышеперечисленные проекты направлены на развитие объектов общественной инфраструктуры и выбраны жителями в качестве приоритетных. Финансовое участие со стороны муниципально-

го образования в реализации каждого из проектов составило не менее 10% общей стоимости, населения — 5%. Размер выделяемой из краевого бюджета субсидии на поддержку одного проекта не превышал 0,7 млн руб.

В 2019 г. поддержка местных инициатив остаётся одним из актуальных направлений. На конкурс 2019 г. подано 285 заявок от 52 муниципальных районов и двух городских округов, что превышает уровень 2018 г. в 1,2 раза, а уровень 2017 г. — в 2,7 раза. По итогам заседания конкурсной комиссии 213 проектов были признаны победителями, что в 1,3 раза больше, чем в 2018 г. Победившие проекты планируется реализовать в 49 муниципальных районах и двух городских округах. Доля проектов-победителей в общем объеме полученных заявок ежегодно остается на одном уровне (70–80%).

Для жителей наиболее востребованными проектами в 2019 г., выявленными путем голосования на итоговых собраниях, являются:

- детские площадки — 27%;
- объекты культуры — 23%;
- спортивные объекты — 16%;
- водоснабжение — 7%;
- дороги — 7%;
- места захоронения — 7%;
- освещение — 6%;
- места отдыха и объекты благоустройства — 4%.

Общая стоимость реализации проектов составит 187,7 млн руб., в том числе средства краевого бюджета — 127,3 млн руб. (68%), местных бюджетов — 35 млн руб. (19%), населения — 15,4 млн руб. (8%), юридических лиц — 10 млн руб. (5%). Количество благополучателей оценивается в 189 тыс. человек, а средняя стоимость одного проекта — 881 тыс. руб. [2, с. 12].

Подводя итоги статьи, отметим, что механизм государственно-гражданского партнерства в рамках реализации ППМИ в России и Алтайском крае представляет, на наш взгляд, интерес для дальнейшего изучения как с позиции повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами, так и с позиции развития местного самоуправления и требует необходимости научного осмысления проблем, возникающих в процессе формирования и реализации Программы, а также выработки путей ее дальнейшего совершенствования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. 25 вопросов об инициативном бюджетировании: учебное пособие / В. В. Вагин, Е. А. Тимохина, Н. В. Гаврилова и др.; Фонд Кудрина по поддержке гражданских инициатив. М.: Изд. технологии, 2017. 46 с.

2. Белых И. Н. Интерес к проекту растет // Местное самоуправление на Алтае. 2019. № 3 (100). С. 46.
3. Доклад «О лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях» // Министерство финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/08/main/IB_2018.pdf/ (дата обращения: 08.05.2019).
4. Доклад о мировом развитии 2015 «Мышление, общество и поведение». Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк. 2015. 38 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/A5wjQ/> (дата обращения: 24.01.2020).
5. Дусь Ю. П., Власкина Е. Я. «Житель всегда прав», или Как вовлечь население в управление развитием территории. 2018. Т. 16, № 4. С. 612–623.
6. Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения / И. Е. Шульга, В. В. Вагин, Г. Н. Хачатрян и др. М.: Алекс, 2017. 124 с.
7. Нельсон Диас. Надежда на демократию. 30 лет партисипаторного бюджетирования по всему миру. Фору: «Cempress TM», 2018. 635 с.
8. Пилясов А. Н. Развитие региональной науки и вызовы перед российским сообществом экономико-географов и региональных экономистов // Региональные исследования. № 3 (29). 2010. С. 16–43.
9. Постановление Администрации Алтайского края от 31.12.2013 № 722 «Об утверждении государственной программы Алтайского края «Создание условий для устойчивого исполнения бюджетов муниципальных образований и повышения эффективности бюджетных расходов в Алтайском крае».
10. Фролов Д. П., Соловьева И. А. Будущее стратегий территориального развития: анализ современных методологий // Региональная экономика: теория и практика. 2016. № 10. С. 28–45.
11. Шульга И. Е., Сухова А. С. Программа поддержки местных инициатив: совершенствование местного самоуправления и развитие инициативного бюджетирования. М.: Алекс, 2016. 52 с.

REFERENCES

1. 25 questions about initiative budgeting: tutorial (2017) / V. V. Vagin, E. A. Timokhina, N. V. Gavrilova, etc.; Kudrin Foundation for support of civil initiatives. Moscow, 46 (in Russian).
2. Belykh I. N. (2019) Interest in the project is growing // Local self-government in the Altai. 3 (100).
3. Report “On the best practice of development of initiative budgeting in the subjects of the Russian Federation and municipalities” // Ministry of Finance of the Russian Federation [Electronic resource]. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/08/main/IB_2018.pdf/.
4. World development report 2015 “Thinking, society and behavior”. International Bank for reconstruction and development (2015) / world Bank. 38 (in Russian). [Electronic resource]. URL: <https://clck.ru/A5wjQ/>.
5. Dus Yu. P., Vlaskina E. Ya. (2018) “The Resident is always right”, or how to involve the population in managing the development of the territory. Vol. 16, 4, 612–623 (in Russian).
6. Initiative budgeting. Russian experience in the field of citizens “participation in solving local issues (2017)/I. E. Shulga, V. V. Vagin, G. N. Khachatryan, etc. M., 124 (in Russian).
7. Nelson Dias (2018). HOPE FOR DEMOCRACY. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Faro: “Cempress TM”. 635.
8. Pilyasov A. N. (2010) Development of regional science and challenges to the Russian community of economic geographers and regional economists // Regional studies, 3 (29), 16–43 (in Russian).
9. Resolution of the administration of the Altai territory of 31.12.2013 No. 722 “On approval of the state program of the Altai territory “Creating conditions for sustainable execution of municipal budgets and improving the efficiency of budget expenditures in the Altai territory”.
10. Frolov D. P., Solovyova I. A. (2016) The Future of territorial development strategies: analysis of modern methodologies // Regional Economics: theory and practice, 10, 28–45 (in Russian).
11. Shulga I. E., Sukhova A. S. (2016) Program for supporting local initiatives: improving local self-government and developing initiative budgeting. Moscow, 52 (in Russian).

Поступила в редакцию: 27 января 2019 г.

Принята к печати: 28 февраля 2020 г.