

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

Н. А. Шевчук, А. В. Ивлева

Алтайский государственный аграрный университет (Барнаул, Россия)

Перспективным направлением решения проблем улучшения жизни на селе является реализация проекта поддержки местных инициатив, который является наиболее распространенной и востребованной практикой инициативного бюджетирования на всей территории Российской Федерации. Теоретической базой партиципаторного бюджетирования является республиканская теория организации общества и партиципаторной демократии, предполагающая децентрализованное коллективное принятие решений, оказывающих влияние на жизнь сообщества. В статье рассмотрена история развития партиципаторного бюджетирования в мире, РФ и Алтайском крае в частности, дана характеристика применяемой процедуры инициативного бюджетирования, а также проведен анализ реализации проекта поддержки местных инициатив на примере Косихинского района Алтайского края. Проведенные исследования свидетельствуют о расширении практики реализации ПИМИ в Алтайском крае. Но уже на данном этапе авторы отмечают необходимость совершенствования отношений между участниками проекта и предлагают с этой целью использование опыта реализации адаптированной методологии, разработанной Европейским университетом в Санкт-Петербурге и Комитетом гражданских инициатив в городах Череповце (Вологодская область) и Сосновом Бору (Ленинградская область).

Ключевые слова: партиципаторное (инициативное) бюджетирование, партиципаторная демократия, проект поддержки местных инициатив, гражданский контроль, низовая демократия.

PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF PARTICIPATORY BUDGETING IN THE ALTAI REGION

N. A. Shevchuk, A. V. Ivleva

Altai State Agricultural University (Barnaul, Russia)

A promising direction for solving the problems of improving life in rural areas is the implementation of the Local Initiatives Support Project, which is the most common and popular practice of initiative budgeting on the whole territory of Russian Federation.

The theoretical basis of participatory budgeting is the republican theory of the organization of society and participatory democracy, which assumes a decentralized collective decision-making that affects the life of the community.

The article considers the history of the development of participatory budgeting in the world, the Russian Federation and the Altai Region in particular, describes the applied procedure of initiative budgeting, and analyzes the implementation of the Local Initiatives Support Project on the example of the Kosikhinsky district, Altai Region.

The performed researches indicate the expansion of the practice of realization the LISP in the Altai Territory.

But already at this stage the authors note the need to improve relations between the project participants and suggest using the experience of implementing the adapted methodology developed by the European University in St. Petersburg and the Committee of Civil Initiatives in the cities of Cherepovets (Vologda region) and Sosnovy Bor (Leningrad region) for this purpose.

Keywords: participatory budgeting, participatory democracy, local initiative support project, civil control, grassroots democracy.

Развитие сельских территорий Алтайского края в настоящий момент ограничено рядом проблем. Среди них важное место занимают проблемы разработки проектов мероприятий, направленных на улучшение жизни села и проблемы финансирования этих проектов. Перспективным направлением в решении выявленных проблем, на наш взгляд, является реализация Проекта поддержки местных инициатив (далее — ППМИ). Сегодня ППМИ является наиболее распространенной и востребованной практикой инициативного бюджетирования на всей территории Российской Федерации. В свете этого особую актуальность приобретают вопросы расширения и совершенствования опыта применения ППМИ в практике всех регионов РФ, в том числе Алтайского края.

Под инициативным (партиципаторным) бюджетированием понимается форма непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления путем выдвижения инициатив по целям расходования определенной части бюджетных средств.

Теоретической базой партиципаторного бюджетирования является республиканская теория организации общества и партиципаторной демократии (демократии участия), предполагающая децентрализованное коллективное принятие решений, оказывающих влияние на жизнь сообщества. В рамках партиципаторного бюджетирования отдельные граждане, не входящие в состав представительных (законодательных) органов власти, получают доступ к распределению бюджетных средств [1, с. 39].

Граждане, вовлекаемые в процесс принятия решений, получают навыки участия в общественной жизни, становятся более ответственными в использовании общественных благ. При этом действия властей становятся более прозрачными и эффективными.

Концепция инициативного бюджетирования впервые получила реализацию в Бразилии в 1989 г. Ее основная идея состояла в вовлечении граждан в процесс распределения средств и принятия решений на местном уровне. Основные принципы осуществления партиципаторного бюджетирования состояли в следующем:

1. Принцип нисовой демократии, подразумевающий выбор приоритетов и определение политики муниципальными властями с привлечением в этот процесс местного населения.

2. Принцип социальной справедливости, согласно которому распределение средств для того или другого района осуществляется с учетом местных приоритетов, принимая во внимание численность жителей, особенности инфраструктуры.

3. Принцип гражданского контроля, позволяющий снизить возможные злоупотребления со стороны властей и обеспечивающий реализацию авторского замысла в первоизданном виде, без искажений.

Следует отметить, что вышеуказанная концептуальная модель имела важный недостаток. Заостряя внимание на краткосрочных проблемах и проектах для их разрешения, из внимания упускались проблемы стратегического развития.

В дальнейшем опыт Бразилии в плане партиципаторного бюджетирования был перенят и использован по всему миру. Но учитывая особенности отдельных территориальных образований (экономические, законодательные, культурные), он реализовался неодинаково.

В Европе первые попытки по его применению начали осуществляться в середине 90-х гг. В настоящее время насчитывается более 1300 случаев реализации практики партиципаторного бюджетирования в более чем 100 городах, при этом вовлеченными в этот процесс оказались около 8 миллионов европейцев.

В РФ опыт применения партиципаторного бюджетирования начинает свою историю с 2007 г. Именно в этом году в Ставропольском крае Россия совместно со Всемирным Банком начала реализацию Программы поддержки местных инициатив и Федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий». Впоследствии, к этой программе присоединились Кировская, Тверская, Нижегородская области, Хабаровский край, Республики Башкортостан, Северная Осетия-Алания, Саха-Якутия. Практика реализации ППМИ в данных регионах состояла в предоставлении субсидий на финансирование совместных проектов населения и местных администраций, направленных на решение проблем, выявленных самим населением [2].

В Алтайском крае с 2016 г. реализуется «Проект развития (создания) общественной инфраструктуры, основанный на местных инициативах (Проект поддержки местных инициатив)» — государственная краевая программа, направленная на содействие в решении вопросов местного значения с непосредственным участием населения. Принимая участие в данной программе, жители на общем собрании определяют объект, перечень необходимых работ, контролируют ход реализации проекта и расходования денежных средств, что позволяет решать важные для сельского населения проблемы, связанные с ремонтом и благоустройством объектов общественной инфраструктуры [3 с. 50].

Вопросами инициативного бюджетирования в Алтайском крае занимаются:

— Министерство финансов Алтайского края — орган исполнительной власти;

— Центр инициативного бюджетирования КАУ «Алтайский центр финансовых исследований» — проектный центр [4].

В 2019 г. было реализовано 213 проектов в 49 муниципальных районах и двух городских округах общей стоимостью 187,7 млн руб. Объем субсидий из краевого бюджета составил 127,3 млн руб., что соответствует 68% общего бюджета проектов. Размер финансирования местных бюджетов — 35 млн руб. (19%), населения — 15,4 млн руб. (8%), юридических лиц — 10 млн руб. (5%) [5].

Процедура инициативного бюджетирования начинается с выбора объекта, в качестве которого могут выступать объекты благоустройства, культуры, библиотечного обслуживания, ЖКХ, водоснабжения, объекты, используемые для проведения общественных и культурно-массовых мероприятий, дороги и сооружения на них, детские площадки, места захоронения, объекты для обеспечения первичных мер пожарной безопасности, объекты туризма, физической культуры и спорта, бытового обслуживания, места массового отдыха населения [6, 7].

Затем разрабатывается проект, который в дальнейшем участвует в конкурсе. Победа в конкурсе гарантирует проекту бюджетную субсидию

в размере до 1 млн руб. на его реализацию. Конкурс осуществляется посредством голосования жителей муниципального образования. Жители свою заинтересованность проявляют не только в выборе объекта, но и софинансируя не менее 5% от общей стоимости проекта.

Алтайский край является одним из субъектов РФ, который создал собственную систему сопровождения реализации ППМИ через информационную платформу [8].

В 2018 г. был разработан интернет-портал для наглядности и удобства реализации ППМИ, сопровождения конкурсной процедуры. Актуальность этой меры подтверждает тот факт, что в Алтайском крае выделяются 59 муниципальных районов, 10 городских округов, 7 городских поселений и 641 сельское поселение, рассредоточенных по площади около 168 тыс. км².

Косихинский район — один из 59 муниципальных районов, расположенный в юго-восточной части Алтайского края, в непосредственной близости с краевым центром городом Барнаулом. В его состав входят 11 населенных пунктов.

В 2018 г. жители села Полковниково впервые приняли участие в ППМИ с проектом ремонта дома культуры на сумму 970621 руб. (табл. 1).

Таблица 1

Победители конкурсного отбора ППМИ Косихинского района

№	Наименование проекта	Год	Муниципальный район, населенный пункт	Общая стоимость проекта, руб.
1	Ремонт дома культуры	2018	село Полковниково	970 621
2	Ремонт дома культуры	2019	село Контошино	1 035 953
3	Ремонт дорог	2019	село Глушинка	551 466
4	Обустройство спортивно-игрового комплекса	2019	село Полковниково	872 000
5	Ремонт дорог	2020	поселок Украинский	876 304
6	Ремонт дома культуры	2020	село Плотниково	910 460
7	Ремонт дорог	2020	станция Баюново	677 140
8	Благоустройство кладбища	2020	село Верх-Жилино	952 856
9	Ремонт дома культуры	2020	село Глушинка	965 130
10	Ремонт дорог	2020	село Полковниково	1 215 000
ИТОГО				9 026 930

В 2019 г. подобных проектов было уже три в селах Контошино, Глушинка и Полковниково. Рост общего объема финансирования разработанных проектов за год составил 253%. Положительный опыт участия в ППМИ не остался без внимания. В 2020 г. в конкурсном отборе проектов победителями оказались уже 5 населенных пунктов района (п. Украинский, с. Плотниково, ст. Баюново, с. Верх-Жилино, с. Глушинка и с. Полковниково).

Анализ источников финансирования, привлеченных для реализации указанных проектов, показал, что основное место среди них занимают средства краевого бюджета. В среднем за три рассматриваемых года на их долю приходится около 76% (рис. 1). При этом структурная динамика указывает на рост доли финансирования из краевого бюджета.



Рис. 1. Структурная динамика источников финансирования проектов, %

Средства, выделяемые из местных бюджетов, колеблются на уровне 11%. Заметно сокращается доля участия юридических лиц в финансировании.

Более детальный анализ вклада юридических лиц в финансирование местных инициатив показал, что основная доля в нем приходится на общества с ограниченной ответственностью (в среднем за 3 года 49,94%). Активность участия юридических лиц различных организационно-правовых форм неодинакова на протяжении рассматриваемого периода (рис. 2).

Индивидуальные предприниматели, профинансировавшие 87% первого проекта в 2018 г., сократили процент своего участия до 18,7% в 2020 г. Напротив, доля участия обществ с ограниченной ответственностью выросла более чем в 2 раза. Крестьянские и фермерские хозяйства участвовали лишь в финансировании 2 проектов, выделив на эти цели 25 тыс. руб.

Сравнительной оценки также требует целевое назначение одобренных проектов местных инициатив (рис. 3).

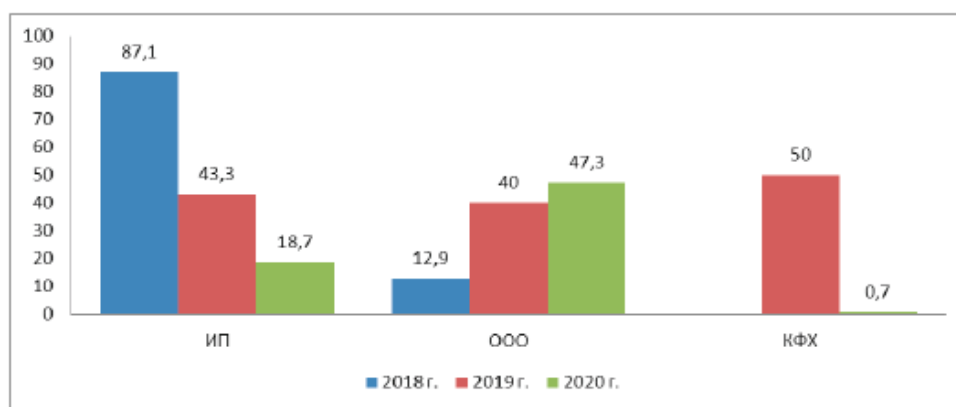


Рис. 2. Структурная динамика участия юридических лиц в финансировании местных инициатив, %

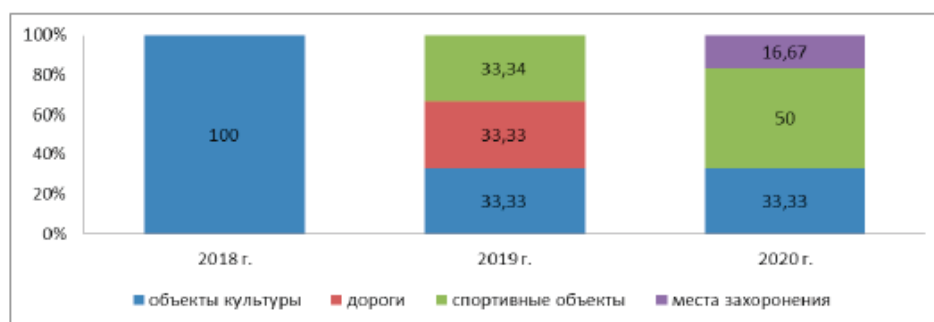


Рис. 3. Тематическая структура инициативных проектов

Жители Косихинского района в качестве приоритетных объектов для ремонта и обустройства выбирают объекты культуры. На реализацию проектов с ними связанных за 3 года было выделено 3882164 руб. совместного финансирования. Бюджет расходов на ремонт дорог за этот же период составил 3319910 руб., на благоустройство кладбища — 952856 руб., на обустройство спортивных объектов — 872000 руб.

Для оценки эффективности проведенной работы по реализации ППМИ анализу подвергалась динамика числа благополучателей от всех реализованных проектов (рис. 4). Согласно данным рисунка количество прямых благополучателей (жители села, района) за 3 года выросло почти в 10 раз, а косвенных (гости села, района) — почти в 3 раза.

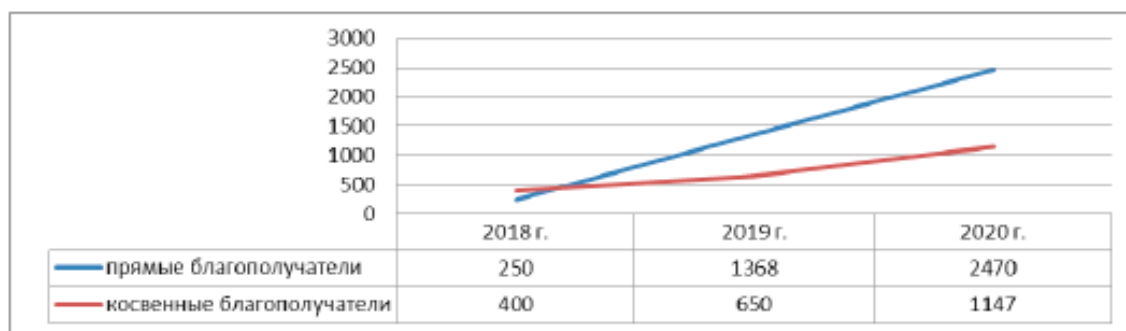


Рис. 4. Динамика благополучателей от реализации инициированных проектов

Также был рассчитан показатель бюджетной поддержки в денежном выражении на 1 человека. В 2018 г. при общей стоимости проекта 970621 руб. бюджетная поддержка составила 1475,11 руб. на 1 человека. В 2020 г. этот показатель вырос до 1989,65 руб. при общей стоимости проектов 5594890 руб. Но при этом следует отметить сокращение активности населения, принявшего участие в обсуждении и принятии решения о реализации проектов. Если в 2018 г. в обсуждении и уточнении проекта участвовали 135 человек, то в 2020 г. среднее количество участников обсуждения проекта сократилось практически вдвое. Причиной тому, на наш взгляд, является сложная эпидемиологическая обстановка в крае.

Подводя итог проведенных исследований, отметим, что практика реализации ППМИ в Алтайском крае расширяется, способствуя тем самым решению серьезных социальных проблем за счет объединения ресурсов краевого бюджета, бюджетов муниципальных образований, а также ресурсов юридических лиц и населения. Ключевым моментом в подобно рода отношениях является социальная активность населения, его заинтересованность в повышении уровня и качества жизни своего муниципального образования.

Но уже на данном этапе реализация ППМИ требует совершенствования отношений между участниками проекта. На наш взгляд, целесообразным является разработка так называемой «дорожной карты» по внедрению партиципаторного бюджетирования в крае, под которой подразумевается план

необходимых мероприятий. Координатором этой работы должно стать Министерство финансов Алтайского края. Органам местного самоуправления должна быть отведена роль по разработке и принятию нормативно-правовых документов, утверждающих «дорожные карты» по внедрению партиципаторного бюджетирования в каждом районе [9].

Указанный план мероприятий, сформированный на определенном уровне, должен включать в себя наименование основных этапов запланированной работы (например, этап разработки нормативно-правовой базы, информационно-разъяснительный этап, этап сбора инициатив, конкурсный этап, этап финансирования, этап реализации проектов, отчетный этап). В рамках каждого этапа необходимо запланировать конкретные мероприятия, назначить ответственных лиц и определить сроки выполнения работы.

С целью совершенствования процесса реализации ППМИ считаем также возможным использование на территории Алтайского края опыта реализации адаптированной методологии, разработанной Европейским университетом в Санкт-Петербурге и Комитетом гражданских инициатив в городах Череповце (Вологодская область) и Сосновом Бору (Ленинградская область) [2]. Согласно данной методологии граждане участвуют в частичном распределении бюджета, а не в освоении грантов. Участие граждан в распределении бюджетных средств предполагает несколько этапов.

Первый этап — привлечение местных жителей к участию в проекте посредством активной рекла-

мы. До граждан необходимо донести идею важности проводимого мероприятия и сформировать уверенность в рациональности потраченного времени.

Второй этап направлен на выбор ограниченной инициативной группы участников — бюджетной комиссии, которые будут принимать непосредственное участие в вопросе распределения средств. Это позволит построить максимально эффективное коммуникационное взаимодействие внутри группы и с местными властями. Выбор участников бюджетной комиссии осуществляется посредством жеребьевки, в ходе которой все имеют равные права. Для обеспечения возможности замены членов бюджетной комиссии из активных граждан может быть создана резервная комиссия (аналогичным образом).

Третий этап призван служить «школе гражданского воспитания». В ходе него участники бюджетной и резервной комиссии встречаются с местными чиновниками и экспертами, знакомятся с принципами работы власти, особенностями формирования бюджета, городской архитектуры. Эта работа направлена на повышение экономической и юридической грамотности членов инициативной группы и качества их инициатив.

Четвертый этап предполагает проведение регулярных заседаний бюджетной комиссии, с обсуждение своих инициатив, критикой и работой по их улучшению.

Пятый этап состоит в передаче разработанных инициатив на экспертизу в соответствующие органы власти или рабочие группы при администрации, которые оценивают проекты с точки зрения их целесообразности и соответствия существующим полномочиям.

Шестой этап — это определение приоритетных проектов путем голосования членов бюджетной комиссии.

Седьмой этап направлен на реализацию проектов, победивших в голосовании за счет финансирования в рамках выделяемого бюджета. Ответственность за их исполнение несут местные власти. А на участников бюджетной комиссии ложится контроль за ходом работ и их соответствием первоначальному замыслу.

На наш взгляд, упорядочение отношений в ходе инициативного бюджетирования подобным образом позволит повысить их качество и эффективность в Алтайском крае.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Sintomer I., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G. Transnational models of citizen participation: the case of participatory budgeting // Dias N. Hope for Democracy — 25 years of Participatory Budgeting Worldwide. April 2014. Pp. 28–46.
2. Партиципаторное бюджетирование. Часть первая: теоретическая. 20 марта 2019. URL: <https://zen.yandex.ru/media/id/5b6c8361f24acf00ac433e03/participatornoe-biudjetirovanie-chast-pervaia-teoreticheskia-5c91fe9a09599b00b2d96c14/> (дата обращения: 17.12.2020).
3. Романов С. В. и др. Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / Министерство финансов Российской Федерации. М., 2020. 80 с.
4. Постановление Правительства Алтайского края от 29 октября 2019 года № 423 «Об утверждении государственной программы Алтайского края «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». URL: <http://docs.cntd.ru/document/561593189/> (дата обращения: 14.01.2021).
5. Официальный сайт Алтайского края. Губернатор Виктор Томенко подписал распоряжение о распределении средств на поддержку местных инициатив в Алтайском крае. URL: https://www.altairregion22.ru/region_news/gubernator-viktor-tomenko-podpisal-rasporiazhenie-o-raspredelenii-sredstv-na-podderzhku-mestnyh-initsiativ-v-altaiskom-krae_762164.html?sphrase_id=1233903/ (дата обращения: 14.01.2021).
6. Приказ Министерства финансов Алтайского края от 08 апреля 2019 года № 20-н «Об утверждении требований к конкурсному отбору». URL: <http://docs.cntd.ru/document/553239894/> (дата обращения: 14.01.2021).
7. Приказ Министерства финансов Алтайского края от 28 января 2020 года № 2-н «Об утверждении требований к конкурсному отбору проектов развития (создания) общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах». URL: <http://docs.cntd.ru/document/561717435/> (дата обращения: 14.01.2021).
8. Информационная платформа. Проект поддержки местных инициатив в Алтайском крае. URL: www.altajpreddlagaj.rf (дата обращения: 15.11.2020).

9. Об утверждении Плана мероприятий («дорожная карта») по внедрению инициативного бюджетирования в Республике Калмыкия на период 2018–2019, Распоряжение Правительства Республики Калмыкия от 4 июля 2018 года № 202-р. URL: <http://docs.cntd.ru/document/550147814> (дата обращения: 15.11.2020).

REFERENCES

1. Sintomer I., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G. Transnational models of citizen participation: the case of participatory budgeting // Dias N. Hope for Democracy — 25 years of Participatory Budgeting Worldwide. April 2014. Pp. 28–46.

2. Participatory budgeting. Part One: Theoretical. 20 March 2019. URL: <https://zen.yandex.ru/media/id/5b6c8361f24acf00ac433e03/participatornoe-biudjetirovanie-chast-pervaia-teoreticheskaia-5c91fefa09599b00b2d96c14/> (date of access: 17.12.2020).

3. Romanov S. V. et al. Report on the best practices in the development of initiative budgeting in the subjects of the Russian Federation and municipalities. M., 2020. 80 p.

4. Resolution of the Government of the Altai region dated October 29, 2019 No. 423 «On approval of the state program of the Altai Region «Creating conditions for effective and responsible management of regional and municipal finances». URL: <http://docs.cntd.ru/document/561593189/> (date of access: 14.01.2021).

5. Official website of the Altai Region. Governor Viktor Tomenko signed an order on the distribution of funds to support local initiatives in the Altai Region. URL: https://www.altairregion22.ru/region_news/gubernator-viktor-tomenko-podpisal-rasporyazhenie-o-raspredelenii-sredstv-na-podderzhku-mestnyh-initsiativ-v-altaiskom-krae_762164.html?sphrase_id=1233903/ (date of access: 14.01.2021)

6. Decree of the Ministry of Finance of the Altai Region No. 20-n dated April 08, 2019 «On Approval of Requirements for Competitive Selection». URL: <http://docs.cntd.ru/document/553239894/> (date of access: 14.01.2021).

7. Decree of the Ministry of Finance of the Altai Region No. 2-n dated January 28, 2020 «On approval of requirements for competitive selection of public infrastructure development (creation) projects based on local initiatives». URL: <http://docs.cntd.ru/document/561717435/> (date of access: 14.01.2021).

8. Informational platform. Search of the support of local initiatives in the Altai Region. URL: www.алтай-предлагай.рф (date of access: 15.11.2020).

9. On the approval of the Action Plan (road map) on the implementation of proactive budgeting in the Republic of Kalmykia for the period 2018–2019, the Order of the Government of the Republic of Kalmykia dated July 4, 2018 N 202. URL: <http://docs.cntd.ru/document/550147814> (date of access: 15.11.2020).

Поступила в редакцию: 04.02.2021.

Принята к печати: 24.02.2021.