

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ И СМЕЖНЫЕ ПРАКТИКИ

Владимир Владимирович ВАГИН^{a*}, Наталья Арнольдовна ШАПОВАЛОВА^b

^a кандидат философских наук, руководитель Центра инициативного бюджетирования, Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации, Москва, Российская Федерация
vagin@nifi.ru

^b младший научный сотрудник Центра инициативного бюджетирования, Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации, Москва, Российская Федерация
shapovalova@nifi.ru

* Ответственный автор

История статьи:

Принята 09.09.2016
Принята в доработанном виде
21.09.2016
Одобрена 04.10.2016

УДК 336.14

JEL: H7, H71, H72, R51

Ключевые слова:

инициативное бюджетирование,
самообложение граждан,
краудсорсинг, публичные
слушания, местное
самоуправление

Аннотация

Предмет. Анализ практик и механизмов общественного участия, применяемых в России для вовлечения граждан в решение вопросов местного значения с точки зрения соответствия основным чертам инициативного бюджетирования. Рассматриваются некоторые успешные кейсы из практики субъектов Российской Федерации.

Цели. Проанализировать наиболее известные и распространенные в Российской Федерации практики, имеющие сходные с инициативным бюджетированием черты, либо используемые в качестве инструментов в программах инициативного бюджетирования.

Методология. Сравнительный анализ федеральных и региональных практик, призванных обеспечить вовлечение граждан в бюджетные и управленческие решения на местном уровне.

Результаты. В России вовлечение в процесс принятия решений по вопросам местного значения чаще всего происходит в форме региональных «Бюджетов для граждан», публичных слушаний, территориального-общественного самоуправления, институтов сельских старост и самообложения граждан. Набирает популярность механизм краудсорсинга, менее известны партисипаторное проектирование и партисипаторное управление. Каждая из исследованных практик имеет собственные цели, задачи, сферу применения, законодательное регулирование и не может быть названа инициативным бюджетированием.

Выводы. Процесс активного развертывания инициативного бюджетирования на федеральном и муниципальном уровнях требует комплексного анализа и всесторонней популяризации. В российских регионах наработана значительная база практик, обладающих потенциалом для проектирования оригинальных инструментов и запуска новых программ инициативного бюджетирования.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

Вовлечение граждан в процесс обсуждения и принятия бюджетных решений является общемировым трендом. Практика реализации подобных проектов получила название партисипаторное бюджетирование (participatory budgeting) и в каждой из стран развивается по-своему [1]. Инициативное бюджетирование (ИБ) – совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе, российских практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов.

Инициативное бюджетирование можно охарактеризовать как первый этап реализации в России партисипаторного бюджетирования. Существует по меньшей мере пять критериев,

являющихся неотъемлемыми чертами проектов партисипаторного бюджетирования:

- обсуждение бюджетных вопросов;
- участие представителей власти;
- серийный (ежегодно повторяющийся) процесс реализации;
- публичное обсуждение с участием граждан;
- организация публичной отчетности [2].

Российская разновидность партисипаторного бюджетирования характеризуется рядом особенностей:

- распределение бюджетных средств осуществляется исключительно на основе инициатив граждан;

- все процедуры встроены в бюджетный процесс на региональном и местном уровнях;
- обязательно участие граждан в ходе реализации проектов;
- привлечение софинансирования со стороны граждан и местного бизнеса [3].

В качестве примеров успешных российских практик ИБ можно привести Программу поддержки местных инициатив (ПМИ) Всемирного банка, выросшую из деятельности международной финансовой организации по развитию силами местных сообществ (CDD) [4] и классическую модель партисипаторного бюджетирования, которую реализует Европейский университет в Санкт-Петербурге при поддержке Комитета гражданских инициатив¹.

Инициативное бюджетирование привлекло внимание к одной из важнейших тем общественных финансов последних лет – участию граждан в бюджетных решениях. Вовлеченность в бюджетный процесс стало одной из ключевых задач программы «открытости» бюджетной информации, «прозрачности» бюджетных решений. Участие граждан в инициации, реализации и контроле гарантирует выдвигание приоритетных для финансирования проектов, обеспечивает прозрачность бюджетных решений, экономит бюджетные средства (в том числе за счет общественного внимания к деятельности подрядчиков, бережной эксплуатации созданных объектов), позволяет увеличить налоговые поступления и др. Экономические эффекты, сопровождающие реализацию проектов, позволили включить ИБ в число мер повышения эффективности общественных финансов в «Основных направлениях бюджетной политики на 2016–2018 годы»².

Новизна практик ИБ, относительно небольшой период, прошедший с момента запуска первых программ в субъектах Российской Федерации (РФ), фрагментарность научного сопровождения создают предпосылки для размывания понятия «инициативное бюджетирование». Понятийные

¹ Партисипаторное бюджетирование. Как привлечь граждан к управлению городом. СПб., 2016. URL: https://eu.spb.ru/images/RESPUBLICA/PB/PB_booklet_e.pdf

² Проект Основных направлений бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов. 01.07.2015. URL: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=64713

заблуждения и методологические ошибки встречаются не только у муниципальных чиновников и практиков, но также и в среде экспертов [5].

В целях систематизации накопленной практики ИБ в начале 2015 г. был создан Центр инициативного бюджетирования (ЦИБ) Федерального государственного бюджетного учреждения «Научно-исследовательский финансовый институт». На базе ЦИБ анализируется лучший зарубежный опыт партисипаторного бюджетирования, изучается и оценивается российская практика реализации ИБ, проблемы, с которыми сталкиваются консультанты и проектные центры в регионах, вырабатываются подходы к вовлечению граждан в бюджетный процесс на местах. В 2015 г. прошла I Всероссийская конференция по инициативному бюджетированию, по итогам которой был сформирован бюллетень [6].

Лучшие региональные программы ИБ ежегодно отмечаются в докладе Минфина России о лучших практиках вовлечения граждан в бюджетный процесс в субъектах РФ³. В 2016 г. в конкурсе проектов Минфина России и Открытого правительства по представлению «Бюджета для граждан» появилась номинация «Проекты инициативного бюджетирования»⁴.

В апреле 2016 г. Министерством финансов РФ и Всемирным банком подписано соглашение о реализации федерального проекта «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах РФ в 2016–2018 гг.», призванное способствовать запуску и реализации программ ИБ не менее чем в 30 субъектах РФ.

Целью статьи является сравнительный анализ наиболее распространенных практик и механизмов, имеющих сходные с ИБ черты, либо используемых в качестве инструментов в программах ИБ. Помимо программ ИБ, реализуемых в ряде субъектов РФ с 2007 г., вовлечение граждан в бюджетный процесс для

³ Доклад Министерства финансов Российской Федерации «О лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2015 год». URL: http://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=93505

⁴ Объявление о конкурсе проектов по представлению бюджета для граждан. URL: <http://www.fa.ru/news/Documents/2016/05/kpppbdg-obyavlenie-2016.pdf>

решения вопросов местного значения чаще всего происходит в форме региональных «Бюджетов для граждан», публичных слушаний, территориально-общественного самоуправления (ТОС), института сельских старост, практики самообложения граждан. Для реализации внебюджетных, частных инициатив граждан активно используется механизм краудсорсинга. Менее известны, но обладают значительным потенциалом применения пока непривычные для россиян формы взаимодействия властных структур и граждан: партисипаторное проектирование (или соучаствующее проектирование) и партисипаторное управление. Каждая из перечисленных практик имеет собственные цели, задачи, сферу применения, законодательное регулирование и не может быть отнесена к практикам ИБ.

«Открытый бюджет» и «Бюджет для граждан»

«Открытый бюджет» – государственная политика, направленная на формирование доступной для понимания гражданами информации о бюджетах разного уровня. Согласно индексу открытости бюджета Международного бюджетного партнерства (International Budget Partnership), который оценивает три ключевых параметра национальных бюджетных систем 102 стран (уровень прозрачности, гражданское участие и контроль) в 2015 г. Россия заняла 11 место⁵. В Российской Федерации проходит регулярное исследование уровня открытости бюджетных данных субъектов Федерации и формируется соответствующий рейтинг [7].

«Бюджет для граждан» — проект Министерства финансов РФ и Открытого правительства, призванный в понятной и доступной форме обеспечивать граждан информацией о приоритетах бюджетной политики, параметрах бюджетной системы РФ и результатах использования бюджетных средств. Цель проекта – повысить бюджетную грамотность населения и сделать бюджетную систему страны более открытой. Уже два года федеральный «Бюджет для граждан» публикуется отдельной брошюрой⁶, в субъектах Федерации реализуются собственные версии «Бюджета для граждан».

⁵ Обзор открытости бюджета за 2015 год. URL: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Russian.pdf>

⁶ Бюджет для граждан. 2015 г. URL: <http://open.gov.ru/upload/iblock/3fe/3fee2cb419113c4316d8b6c386b42c86.pdf>

Одной из важнейших задач «Бюджета для граждан» является вовлечение различных групп бюджетополучателей и экспертного сообщества в обсуждение бюджетной проблематики. Вовлеченность граждан в бюджетные инициативы способна не только увеличить заинтересованность общественности в бюджетной информации, повысить эффективность форм ее предоставления, но и позволяет обеспечить сопричастность граждан к решению вопросов местного значения.

Инициативное бюджетирование является практическим инструментом вовлечения граждан в управление государственными финансами, призванным осуществлять идеологию «Открытого бюджета» на муниципальном уровне. Реализация проектов ИБ делает востребованной информацию «Бюджетов для граждан» не только на федеральном, региональном, но, что особенно важно, на местном уровне. Благодаря ИБ складывается значительная аудитория заинтересованных потребителей информации о бюджете в понятной форме.

Самообложение граждан

Практика добровольного участия населения в расходах на местные, хозяйственные нужды появилась в СССР в 1930-е гг. и, претерпев существенные изменения, до сих пор применяется в деятельности муниципалитетов для пополнения доходной части местных бюджетов. В настоящее время самообложение граждан предусмотрено ст. 56 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Средства самообложения поступают в бюджет в форме безвозмездных платежей, осуществляемых гражданами для решения конкретных вопросов местного значения. Решение о введении платежа принимается на местном референдуме или сходе и подлежит обязательному исполнению на территории соответствующего муниципального образования (МО). Размер платежей устанавливается равным для всех жителей, для отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей МО, размер платежей может быть уменьшен. Процедура самообложения, как правило, инициируется органами местного самоуправления и зачастую воспринимается жителями как дополнительный налог. В ситуации нехватки собственных доходов он может

использоваться в муниципалитетах для выполнения своих полномочий по поддержке объектов критически важной инфраструктуры поселений.

Первые референдумы по местному самообложению состоялись в 2006 г., а в 2007 г. механизм использовался уже в 25 регионах, в 2010 г. – в 35, с тех пор ситуация существенно не менялась, в 2015 г. самообложение применялось в 38 субъектах РФ. По данным Минфина России, самообложение применялось менее чем 10% муниципалитетов страны⁷ и преимущественно использовалось в сельских муниципалитетах (табл. 1).

В последние годы на региональном уровне наблюдается усиление интереса к практике самообложения: разрабатываются механизмы, направленные на развитие и использование средств самообложения при формировании доходов местных бюджетов, растет количество муниципалитетов, применяющих этот инструмент и главное – увеличиваются поступления в местные бюджеты. В ряде субъектов РФ в целях активизации местного самоуправления были разработаны механизмы софинансирования из региональных бюджетов средств, полученных в порядке самообложения. Успешнее остальных практику самообложения развивают в Республике Татарстан, Пермском крае и Кировской области. Однако несмотря на положительную динамику применения самообложения, поступления в местные бюджеты остаются в рамках страны незначительными – в 2013 г. граждане собрали 25,68 млн руб., в 2014 г. – 114,34 млн руб., в 2015 г. – 156,16 млн руб.⁸. Отметим, что большая часть собранных средств в 2014–2015 гг. приходится на Республику Татарстан.

В конце 2013 г. Правительство Республики Татарстан приняло постановление о предоставлении межбюджетных трансфертов муниципалитетам, применяющим самообложение⁹, благодаря чему

уже в 2014 г. состоялись референдумы по введению самообложения граждан в 658 муниципальных образованиях республики. Общая сумма собранных средств составила чуть более 80 млн руб., что позволило привлечь в бюджеты поселений значительные дополнительные средства. Объем республиканских трансфертов равен четырехкратному размеру поступивших на счета поселений средств самообложения граждан. Типология проблем, которые жители поселений сочли важными софинансировать в рамках самообложения выглядит следующим образом: 40,7% – ремонт и содержание дорог внутри населенных пунктов, в том числе мостов; 19% – ремонт и содержание кладбищ; 17,5% – благоустройство территории поселения; 12,3% – вопросы водоснабжения и благоустройство родников; 4,4% – установка и реконструкция памятников. После принятия Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», полномочия поселений по решению задач, на которые собирали средства жители, были переданы на районный уровень. Республиканские власти нашли правовой механизм решения коллизии, были разработаны примерные муниципальные правовые акты и проект Соглашения в помощь МО, что позволило муниципальным районам передавать в отдельные поселения право осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения, и соответствующие финансовые средства¹⁰. Таким образом появилась возможность продолжить развитие практики самообложения – в 2015 г. удалось собрать 122,3 млн руб.

В Пермском крае при введении самообложения граждан на территории муниципалитета на каждый поступивший в муниципальный бюджет рубль из краевого бюджета направляется 5 руб., при этом каждый рубль добровольного пожертвования также поощряется рублем из

⁷ По данным Росстата, на 1 января 2015 г. количество муниципальных образований в РФ составило 22 923.

⁸ Презентация директора Департамента межбюджетных отношений Минфина России Л.А. Ерошкиной на Четвертых Васильевских чтениях. Москва. 2016.

⁹ Постановление Кабинета Министров от 22.11.2013 № 909 «Об утверждении Порядка предоставления из бюджета Республики Татарстан иных межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований Республики Татарстан на решение вопросов местного значения,

осуществляемое с привлечением средств самообложения граждан»

¹⁰ Самообложение: решение коллизии // Совет муниципальных образований Республики Татарстан.

URL: <http://sovmo.tatarstan.ru/rus/index.htm/news/386240.htm>

региональной казны¹¹. Практика софинансирования гражданами в Пермском крае была начата в 2011 г. в рамках пилотного проекта по активизации института самообложения граждан «Активные граждане – сильный муниципалитет»¹². Краевая программа «Благоустройство», принятая также в 2011 г., позволила поселениям использовать средства Фонда софинансирования расходов края, минуя районные администрации и получить на каждый рубль, собранный гражданами на благоустройство поселений, дополнительных три рубля, оформив их как вклад в программу¹³. Референдумы по самообложению в поселениях состоялись 04.12.2011 одновременно с выборами в Государственную Думу и Законодательное собрание Пермского края. В настоящее время мероприятия, направленные на развитие института самообложения граждан, включены в подпрограмму «Развитие общественного самоуправления» госпрограммы «Региональная политика и развитие территорий»¹⁴. Несмотря на более привлекательное предложение пермского правительства по стимулированию вложенных средств, в 2015 г. на территории края было собрано всего 3,1 млн руб.

Один из аспектов стратегии правительства Кировской области по укреплению местного самоуправления – стимулирование работы органов местного самоуправления по использованию практики самообложения в виде софинансирования средств самообложения. С 2009 г. к каждому собранному рублю из областного бюджета добавляется 1,5 руб. в форме межбюджетного трансферта. Порядок предоставления межбюджетных трансфертов и методика их распределения утверждены постановлением правительства Кировской области¹⁵. За

2012–2014 гг. сборы с населения составили 29,9 млн руб., софинансирование из областного бюджета – 44,8 млн руб. По итогам 2015 г. самообложение введено в 150 поселениях 30 районов, сумма собранных средств в 2015 г. составила 11,4 млн руб.

Широкому распространению практики самообложения препятствует несовершенство существующей процедуры принятия решения о введении самообложения. Административное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения референдума осуществляется за счет средств бюджета муниципалитета, что равносильно затратам на проведение выборов. Желательно, чтобы эти расходы не превышали $\frac{1}{4}$ суммы, которую предполагают собрать [8], однако фактические затраты на проведение и исполнение решения на территории всего МО не всегда вписываются в это соотношение. К тому же, иногда организационные усилия вовсе не приносят нужного результата – решение не принимается в связи с отсутствием кворума.

Трансферты из региональных бюджетов стимулируют главным образом административные усилия органов муниципальной власти, но отнюдь не инициативу жителей, вынужденных финансировать решения, спущенные сверху. Обязательное требование к уравниванию размера платежа для каждого жителя зачастую воспринимается как несправедливое, тогда как возможность платежей с семьи или с дома обеспечили бы большую гибкость. Практика референдума не предполагает участия граждан в формулировании проблемы и в изменении вопроса референдума, если конкретная формулировка не устраивает участников. Законодательное закрепление такого права могло бы обеспечить большую активность и поддержку. Ситуация, когда на решение проблем одного поселения собираются средства жителями всех поселений, составляющих МО, также не способствует развитию практики. Однако механизм самообложения не предусматривает иного и обязывает всех жителей зачастую огромных МО софинансировать неактуальные для большинства решения, что нередко приводит к конфликтам и даже юридическим спорам. В связи с этим в 2015 г. в Государственной Думе началось обсуждение возможности совершенствования процедуры самообложения¹⁶.

¹¹ Официальная информация Министерства территориального развития Пермского края. URL: <http://minter.permkrai.ru/index/staticview/id/204/>

¹² Кислицына Е. Самообложение граждан – новый шаг в решении проблем местного уровня // Первый пермский правовой портал. URL: <http://territoriaprava.ru/topics/4763>

¹³ Семенко К. Скинулись на газон // Российская газета. Неделя. Пермский край. 27.10.2011. URL: <http://rg.ru/2011/10/27/reg-pfo/perm-samooblojenie.html>

¹⁴ Постановление правительства Пермского края от 01.10.2013. № 1305-п «Об утверждении государственной программы Пермского края «Региональная политика и развитие территорий».

¹⁵ Постановление правительства Кировской области от 16.02.2010 № 40/48 «О предоставлении межбюджетных трансфертов, направленных на активизацию работы органов местного самоуправления городских и сельских поселений, городских округов области по введению самообложения граждан».

¹⁶ Городецкая Н. Население привлекает к муниципальным проблемам // Коммерсантъ. 28.05.2015. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2736190>

Существует альтернативный инструмент получения местными бюджетами доходов в виде безвозмездных поступлений. Инструмент встроен в самую распространенную российскую практику ИБ – ППМИ Всемирного банка, для обеспечения софинансирования проектов населением и местным бизнесом¹⁷.

Инициативное бюджетирование создает возможности для более эффективного управления местными бюджетами с участием граждан. Формируются условия для проявления гражданами инициативы на всех этапах решения вопросов местного значения: жители получают возможность формулировать актуальную повестку, участвовать в проектировании решений, контролировать конкурсные процедуры и ход практической реализации проектов. Таким образом, обеспечивается выбор приоритетов расходования бюджетных средств, уже предусмотренных на региональном и местном уровнях для решения проблем местного значения. Софинансирование проектов ИБ гражданами – следующий шаг в привлечении средств граждан на решение вопросов местного значения.

Публичные слушания

Публичные слушания – это форма реализации прав граждан, проживающих на территории МО, на осуществление местного самоуправления посредством публичного обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и других общественно значимых вопросов, к которым в том числе относится проект местного бюджета и отчет о его исполнении, что предусмотрено ст. 36 Бюджетного кодекса РФ. Ряд статей Градостроительного и Земельного кодексов обязывают учитывать мнение общественности при принятии решений в области регулирования градостроительной деятельности.

Публичные слушания – это целый комплекс мероприятий, направленных на информирование, организацию общественного обсуждения, предусматривающий обобщение публикаций СМИ, предложений и замечаний жителей, обмен мнениями, консультации экспертов, проведение собраний. Практика предусмотрена Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления

в Российской Федерации», в соответствии с которым публичные слушания могут инициироваться как гражданами, так и органами местного самоуправления. Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом МО и/или нормативными правовыми актами представительного органа МО, в которых должны быть уточнены процедуры оповещения общественности о месте и времени слушаний, предусмотрена форма заблаговременного ознакомления с проектом правового акта и обнародования результатов слушаний. Учитывая сложность и значимость выносимой на обсуждение информации, публичные слушания требуют тщательной подготовки, привлечения специалистов и экспертов, а также самых разных групп общественности для получения всесторонней оценки и достижения общественного консенсуса.

Отмечается, что право участия в такой форме самоуправления активнее востребовано, когда затрагиваются приоритетные для населения данной территории вопросы (в первую очередь это касается слушаний по вопросам градостроительной деятельности), в иных случаях органы местного самоуправления сталкиваются со сложностями в проведении публичных слушаний.

Практика публичных слушаний демонстрирует, насколько сложным и конфликтным для органов власти является процесс взаимодействия с общественностью. Этот тезис подтверждается значительной статистикой судебных разбирательств [9] и все более заметными протестами населения. Появляются гражданские активисты, в обществе растет заинтересованность в реализации своего права на участие в принятии решений. Недавнее исследование факторов вовлечения россиян в публичные слушания, проведенное Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ [10], позволяет говорить о значительном потенциале этой формы гражданского участия¹⁸. Назрела необходимость серьезной модернизации института публичных слушаний, тем более что зарубежная практика вовлечения разнообразных групп общественности в обсуждение бюджетных, законодательных, градостроительных решений насчитывает не один десяток лет и изобилует

¹⁷ Программа поддержки местных инициатив в России: итоги реализации и факторы успеха. Москва. Всемирный банк. URL: <http://finday.ru/files/fingram/buklet-programma-podderzhki-mestnikh-iniciativ.pdf>

¹⁸ По данным Министерства юстиции РФ в 2014 г. в России было проведено 66 тыс. публичных слушаний [Информационно-аналитические материалы Минюста России, 2015]. В них приняло участие 3% населения России.

разнообразными успешными примерами, которые можно применять в готовом виде и изучать в целях выработки рекомендаций [11–14]. К числу важнейших относятся: значительное увеличение временного периода консультаций с общественностью (как можно более раннее – на этапе проектирования и разработки проекта), подключение общественного ресурса к выработке идей и рекомендаций.

В отличие от инициативного бюджетирования, создающего реальные возможности для практической реализации собственных инициатив граждан, в настоящее время результаты публичных слушаний носят рекомендательный характер в отношении уже готовых проектов и планов развития, выносимых на обсуждение властями. Публичные слушания все чаще воспринимаются жителями как формальная практика, процедурные тонкости создают возможности для манипулирования общественным мнением и выхолащивают механизм общественного обсуждения значимых проектов.

Территориальное общественное самоуправление

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) является социальной практикой самостоятельного и ответственного осуществления населением собственных инициатив по вопросам местного значения. Различные формы низового самоуправления исторически глубоко укоренены в российской практике как недавнего советского прошлого, так и более давних времен (крестьянские общины, объединения посадских людей). Правовой статус ТОС закреплен Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и определяет ТОС как форму реализации права гражданина на местное самоуправление. Законодательное оформление института ТОС позволяет рассматривать эту практику, во-первых, как самоорганизованную деятельность активистов, осуществляющих посреднические функции между населением и органами местной власти, во-вторых, как общественное объединение по месту жительства, в-третьих, как наделенный определенной властью орган местного самоуправления. Пройдя процедуру официальной регистрации в качестве юридического органа, ТОС может представлять интересы населения, обеспечивать исполнение решений, принятых на

собраниях и конференциях граждан и вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов. Но самое главное, статус юридического лица позволяет ТОС получать на договорных условиях средства из бюджетов муниципалитетов на решение местных проблем, в частности, ТОС может осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан. Следует отметить, что вопрос об организационно-правовой форме ТОС требует законодательного закрепления. Передача ТОС части полномочий муниципалитетов и бюджетных средств для их осуществления тоже не является нормой, а всего лишь – правом, которое остается на усмотрении органов местного самоуправления. Поэтому говорить о финансовом механизме для развития ТОС преждевременно.

По данным мониторинга развития местного самоуправления, который проводится Министерством юстиции РФ, по состоянию на начало 2015 г. в стране действовало 21 000 ТОС, в 4 500 муниципалитетов. При этом только 2 200 ТОС было зарегистрировано в качестве юридических лиц, что составляет примерно 10% от их общего числа. Даже в пределах соседних субъектов Федерации со сходными социально-экономическими условиями ТОС представлены крайне неравномерно. Более других в развитии ТОС преуспели в Краснодарском крае, Волгоградской области, республиках Марий Эл и Бурятия, а также в Кировской области. Активно развивается ТОС в городах, среди них можно выделить Волгоград и Омск¹⁹.

Значительным опытом государственной поддержки ТОС обладает Архангельская область, развивающая этот институт с 1998 г. С 2011 г. внедряется программно-целевой метод финансирования движения ТОС, субсидии на проектную деятельность ТОС получают как сельские, так и городские поселения и округа, регулярно проводятся обучающие семинары, создан интернет-портал <http://tos29.ru/>. Важной вехой стало принятие в феврале 2013 г. областного

¹⁹ Стенограмма заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 28.05.2015. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/053049048124050048050053.html>

закона о господдержке ТОС²⁰, одного из немногих региональных законов. Основной формой господдержки ТОС в Поморье является субсидирование на конкурсной основе проектов, предназначенных для решения местных проблем. В начале 2016 г. в Архангельской области был зарегистрирован 931 устав органов ТОС, из них свыше 700 – в сельских поселениях, 155 органов ТОС – в городских поселениях и 46 – в городских округах. Получил поддержку из регионального бюджета в размере 27 млн руб. 441 проект ТОС, более 11 млн руб. составили внебюджетные средства.

Следует отметить опыт Республики Коми, где развитие института ТОС началось в 2012 г. Юридическую, информационную, консультационную и бухгалтерскую поддержку развитию института оказывает некоммерческая организация Ассоциация органов территориального общественного самоуправления Республики Коми, объединяющая на добровольной основе органы ТОС²¹. Проектная деятельность ТОС обеспечивается бюджетными источниками в форме грантового конкурса на реализацию социальных проектов – 64%, общественных фондов – 8% и собственным вкладом граждан – 28%. Всего с 2013 г. было реализовано более 100 проектов на сумму более 30 млн руб.

Институционально деятельность ТОС ограничена вопросами местного значения, однако потенциал ТОС может быть существенно увеличен и стать мощным ресурсом социально-экономического развития поселений. Выполнение органами ТОС своих функций зависит от множества факторов. Важнейшая роль принадлежит желаниям, побуждениям членов территориальных сообществ, их мотивации участвовать в территориальном общественном самоуправлении. Однако решение проблем зависит не только от активности этих людей, но и от усилий органов местной власти. На региональном уровне доступны следующие формы поддержки деятельности ТОС:

– создание правовой базы;

²⁰ Областной закон Архангельской области от 22.02.2013 № 613-37-ОЗ «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Архангельской области».

²¹ По состоянию на июнь 2016 г. 92 организации ТОС зарегистрированы в качестве юридических лиц и 30 – без образования юридического лица. Материалы семинара по инициативному бюджетированию. Сыктывкар. 23.06.2016. URL: <http://minfin.rkomi.ru/>

– организация конкурсов на получение грантов;
– развитие совещательных форматов или ресурсных программ.

Проблемы, характерные для института ТОС:

– неравномерное развитие ТОС в муниципальных районах и городских округах;
– отсутствие инициативы граждан;
– низкая ресурсная обеспеченность органов ТОС;
– дефицит знаний и информированности участников движения;
– отсутствие федеральной государственной поддержки.

Главный недостаток законодательного регулирования деятельности ТОС заключается в том, что в федеральном законодательстве и большинстве положений МО о ТОС детально прописаны лишь организационные моменты – порядок создания ТОС, разработка устава, утверждение границ, регистрация в органах местного самоуправления и т.д. При этом совершенно не разъясняются возможности, которые открывает ТОС гражданам в содержательной деятельности – решении проблем и задач территории.

В ряде регионов реализация различных практик ИБ обеспечивает ТОС доступ к бюджетным средствам для решения вопросов местного значения и способствует их становлению в качестве полноценных действующих субъектов местного самоуправления. В качестве примера можно привести программу ППМИ Кировской области²², правила которой предусматривают для ТОС, наряду с ТСЖ, ЖСК и прочими общественными объединениями, право заявлять проекты на конкурс. В целях становления и развития системы ТОС только на территории города Кирова разработаны: муниципальная целевая программа содействия участию населения в местном самоуправлении, положение о ТОС МО «город Киров», методические рекомендации по созданию ТОС, положение о центрах местной активности. Для справки: решениями Кировской городской Думы утверждены границы 44 ТОС – это более 56 тыс. инициативных и активных

²² Портал социальных услуг Кировской области. URL: <http://socialkirov.ru/social/root/ppmi/Info.htm>

горожан, составляющих 11% населения города. С 2007 г. представители ТОС реализовали 508 проектов, построено 377 детских и спортивных площадок по месту жительства на сумму более 90 млн руб., при этом более половины этой суммы составляет вклад самих жителей. В городе Кирове внедрена новая форма участия населения в осуществлении местного самоуправления и объединения самих «тосовцев» – это центры местной активности. В настоящее время открыто 18 центров местной активности в каждом депутатском округе. На базе центров местной активности работают городские общественные приемные, центры общественного доступа к Интернету, созданы общественные советы, организующие участие горожан в публичных слушаниях, собраниях, конкурсах и других мероприятиях общественной жизни²³.

Создание возможности участия ТОС в программах ИБ может стать одной из форм финансирования деятельности ТОС, что предполагает реальную возможность местного самоуправления, так как ИБ обеспечивает право распоряжаться частью бюджетных средств и определять приоритеты их расходования. В практиках ИБ механизм ТОС позволяет выдвигать инициативы, организовывать процедуры обсуждения, контролировать ход выполнения проектов, таким образом добиваясь решения местных проблем.

Институт сельских старост

Институт сельских старост не закреплен в федеральном законодательстве. Согласно ч. 1, ст. 33 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» практика может рассматриваться как иная форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления. В некоторых случаях староста выступает как общественный помощник главы МО либо представитель местной администрации на соответствующей территории. Например, в Ставропольском крае должность старосты включена в перечень должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

²³ Стенограмма заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 28.05.2015 г.
URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/053049048124050048050053.html>

Распределение практики по регионам крайне неоднородно, более всего она востребована в регионах с крупными сельскими МО. На начало 2015 г. институт старост был представлен в 27 субъектах Федерации. Наибольшее распространение он получил в Ленинградской области, где с 2013 г. применяется в качестве формы вовлечения граждан в решение вопросов местного значения и регулируется законом²⁴. В ходе дискуссии, которая предшествовала принятию закона, рассматривались два варианта поддержки сельских старост: выплата из областного бюджета денежного вознаграждения старостам или финансирование небольших проектов, которые важны для жизни малых сельских сообществ. Авторами законопроекта был избран второй вариант. Вопрос о вознаграждении старост за их деятельность был оставлен на усмотрение местных органов власти²⁵. Закон не определяет жесткого регламента деятельности старост. Местное сообщество само должно разобраться, чего оно хочет от старосты, каким требованиям этот человек должен соответствовать. Прежде всего институт старост призван обеспечивать широкое представительство граждан во взаимоотношениях с органами власти, консолидировать сельских жителей в решении вопросов благоустройства населенных пунктов, мобилизовать материальные и трудовые ресурсы граждан МО и хозяйствующих субъектов для местного развития, формировать и развивать в сельской местности элементы гражданского общества.

В соответствии с законом органы власти Ленинградской области берут на себя обязанность материально поддерживать инициативы населения по решению вопросов местного значения поселений в случае соблюдения администрациями поселений ряда условий. В первую очередь – это наличие муниципальных правовых актов, устанавливающих часть территории поселения, на которой действует староста, направления его деятельности и уполномоченный орган, которым

²⁴ Областной закон Ленинградской области от 14.12.2012 № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления».

²⁵ Правовые основы государственной поддержки сельских старост в Ленинградской области: Сборник документов / составитель И.И. Макаров / под общ. ред. К.Н. Патраева, М.Е. Лебединского, А.А. Романцова. СПб: ГП ЛО «ИПК «Вести». 2013. 76 с.
URL: http://69.mchs.gov.ru/upload/site27/document_file/VaFKMVO5Jp.pdf

является администрация поселения. Во вторую очередь – решение собрания (конференции) жителей об избрании старосты; финансового документа (сметы, адресной программы), разработанного на основе предложений старост и утвержденного советом депутатов поселения; средства местного бюджета на софинансирование.

Государственная поддержка распространяется только на инициативы старост сельских населенных пунктов Ленинградской области, не являющихся административными центрами поселений, таких в области – 88,4%. Ключевым условием выделения субсидии является подготовка при поддержке односельчан и выдвижение сельским старостой проекта решения актуальной проблемы поселения. Обязательной процедурой является обсуждение проекта на собрании граждан, далее проект включается в муниципальную программу и получает финансирование в установленном законом порядке. Отбор заявок производит уполномоченный орган администрации Ленинградской области. Размер областной субсидии бюджету поселения не может быть менее 100 тыс. руб. и более 2,5 млн руб., и выделяется на условиях софинансирования из местных бюджетов от 1 до 25%. В 2013 г. на эти цели в бюджете Ленинградской области было предусмотрено 70 млн руб., в 2014 г. – уже 140 млн руб., с 2015 г. размер субсидии составит 210 млн руб. В настоящее время в регионе работают более 1 660 старост, потенциально эта цифра может вырасти до 3,5 тыс.

Опыт Ленинградской области запустил процесс обсуждения создания института сельских старост на всероссийском уровне, что привлекло внимание к потенциалу данной практики даже непрофильных министерств²⁶.

Помимо ориентации на проблемы населения и выбор проектов финансирования с учетом мнения проживающих в малых селах граждан, преимущество института сельских старост в том, что он наделяет местных активистов, лидеров мнений общественно значимым статусом и предоставляет механизм решения проблем. Сочетание института выборных старост в малых населенных пунктах и использование возможностей местных бюджетов может стать базой для появления новых практик ИБ.

²⁶ Во всех Сибирских регионах создадут Институт старост.
URL: <https://regnum.ru/news/2133436.html>

Краудсорсинг

Общемировой тренд по совместной реализации проектов, подробно описанный в зарубежной литературе [15–16], проявился наиболее заметно в практиках краудсорсинга и краудфандинга (как разновидности краудсорсинга). Благодаря распространению Интернета и стремительному развитию мобильных технологий, краудсорсинг трансформировался в глобальную практику, позволяющую реализовывать социально значимые проекты и идеи по всему миру.

Краудсорсинг можно описать как технологию совместного создания проекта или поиска решения некоторой задачи силами неопределенного множества добровольцев, образующих на этот период временное виртуальное сообщество. Практика краудсорсинга активно используется в бизнесе, научных проектах и некоммерческом секторе. Государственные органы не раз обращались к этой технологии. Например, новая Конституция Исландии была разработана с использованием краудсорсингового механизма [17]. Другой широко известный пример – из политической практики Великобритании, здесь любая общественная петиция может быть рассмотрена в парламенте, если онлайн ее поддержат сто тысяч избирателей²⁷.

Современные средства коммуникации и интернет-технологии оказывают значительное воздействие на активизацию и деятельность гражданских инициатив в России [18]. Идеология краудсорсинга оказалась востребованной в самых разных средах и аудиториях. За последние несколько лет появились как аналоги зарубежных платформ («Википедия» или «Яндекс.Пробки»), так и уникальные проекты, где пользователи совместно выявляют проблему и напрямую взаимодействуют с органами власти. В качестве примера краудсорсинговых проектов в сфере бизнеса можно отметить инициативу Сбербанка²⁸ по обсуждению стратегий развития отдельных сервисов. За последнее время возникло немало оригинальных социальных проектов, нацеленных на людей с ограниченными возможностями (Барьеров Нет) или предназначенных для поиска

²⁷ Сервис для создания публичных петиций в Парламент Великобритании.
URL: <https://petition.parliament.uk>

²⁸ Краудсорсинг в Сбербанке.
URL: http://sberbank.ru/ru/s_m_business/crowds

пропавших людей (Liza Alert). Появились возможности для формирования общественных и законодательных инициатив при помощи краудсорсинга, например, интернет-портал «Российская общественная инициатива».

Краудфандинг – краудсорсинговый механизм, позволяющий проекту или организации привлекать финансовую и иные виды поддержки от частных или юридических лиц без участия банков и иных финансовых посредников. Первые краудфандинговые проекты появились в 1990-х гг. в музыкальной и киноиндустрии. Начиная с проектов стоимостью в нескольких тысяч долларов, сейчас технология позволяет формировать миллионные бюджеты. Объем мирового рынка краудфандинга оценивается в несколько десятков миллиардов и демонстрирует уверенный рост. Российский рынок краудфандинга начал формироваться совсем недавно, по некоторым подсчетам его объем в 50 раз меньше американского²⁹. В России краудфандинг реализуется как в отдельных проектах (COLTA.RU), приложениях (Яндекс. Деньги), так и через специальные интернет-платформы (Planeta, Boomstarter). Платформы могут быть универсальными или иметь специализацию (творческие, социальные, благотворительные проекты), а также вырабатывать собственные правила и процедуры, на основании которых предоставляют свой сервис. Следует отметить, что помимо прямых затрат на реализацию проекта, в стоимость краудфандинговой кампании включаются: спонсорское вознаграждение, комиссии краудфандинговых платформ и платежных систем, налоги, реклама и непредвиденные затраты. Обычно платформы и сервисы берут процент от привлеченных средств, размер комиссии в России колеблется от 2–5 до 20%. В зависимости от юридического статуса инициатора краудфандингового проекта, налоговые отчисления от суммы собранных средств могут составить: 13% – налог на доходы физического лица; 20% – общая ставка налога на прибыль; не менее 13,5% – при наличии налоговых льгот; 6% – налоговые отчисления индивидуальных предпринимателей и компаний, работающих по системе упрощенного налогообложения. Бизнес-модель краудфандинговых платформ включает продажу сувенирной продукции, дисков, билетов.

²⁹ Устимов А. Краудфандинг: Почему в России не приживается сбор денег // Рамблер.Финансы. 08.04.2016. URL: <http://finance.rambler.ru/news/2016-04-08/kraudfanding-pochemu-v-rossii-ne/>

Принято выделять три модели краудфандинга по виду вознаграждения для спонсора:

- без вознаграждения (пожертвования);
- нефинансовое вознаграждение (спонсору предлагается билет, упоминание в титрах или экземпляр продукта);
- финансовое вознаграждение (краудинвестинг), которое может реализовываться в рамках трех моделей (роялти, народное кредитование и акционерный краудфандинг).

Принципы краудсорсинга созвучны идеологии ИБ, но предназначены для проектов совсем другого уровня. Из основных критериев ИБ в краудсорсинге реализуются лишь принципы публичности и открытости процесса реализации проекта. В ряде случаев в таких проектах может происходить взаимодействие с органами власти на основе частно-государственного партнерства. Основными отличиями практики ИБ от краудсорсинга являются:

- возможность влиять на бюджетные решения;
- выстраивание горизонтальной коммуникации с органами власти;
- регулярность (циклическая повторяемость) процедур;
- практическая значимость (полезность) финансируемых проектов для каждого участника;
- реальный характер сообществ, внутри которых принимаются решения о реализации проектов.

Необходимо отметить, что практика краудсорсинга обладает значительным потенциалом для развития ИБ, в частности, технологические решения, будучи интегрированными в различные практики ИБ, позволят модернизировать процедуры обсуждения, а также существенно расширить типологию решаемых проблем и аудиторию благополучателей проектов. Несомненно, это актуальная задача для разработчиков практик ИБ, предназначенных для городских территорий.

Партисипаторное проектирование

Партисипаторное, или соучаствующее, проектирование основано на убеждении, что вовлечение граждан в создание архитектурных проектов общественных пространств является

фактором изменения среды и людей и способствует формированию территориальных сообществ. Практика появилась в 1960-х гг. в гуманистической архитектуре и к настоящему времени развилась в международное движение. В основе проектирования территориальных сообществ лежит положение, что среда работает лучше, если люди, зависящие от ее изменений, деятельно вовлечены в ее создание и управление. Изначально призванная способствовать преодолению бедности и расизма в неблагополучных городских районах, практика со временем претерпела определенную эволюцию. В 1960-х гг. жители вовлекались в проекты реконструкции, где контролировали бюджет и принимали ключевые решения привлеченные профессионалы. В настоящее время программы развития отводят жителям более значительную роль как в проектировании, так и в реализации [19]. Принцип вовлечения стал оформляться законодательно как проектный принцип реконструкции жилых территорий и элементов местной инфраструктуры во всех развитых странах уже в 1980-х гг. Существуют многочисленные государственные, общественные и частные некоммерческие организации, способствующие вовлечению жителей в проектирование общественных пространств. Это своего рода профессиональные посредники между общественным сектором, частными застройщиками и финансовыми институтами³⁰. В российской практике проекты вовлечения населения в проектирование объектов общественной инфраструктуры пока единичны³¹. В 2016 г. в Татарстане впервые было применено соучастующее проектирование в процессе реализации республиканских программ «Год парков и скверов» и «Год водоохранных зон Волги и Камы». В Бугульме, Лениногорске, Актаныше, Набережных Челнах, Зеленодольске, Арске, Сарманове, Казани и других городах и районных центрах республики прошло более 50 семинаров по обсуждению проектов создания парков и набережных с участием жителей и архитекторов. Обсуждение продолжалось на всех этапах реализации проектов и было реализовано в разных формах (опросы, интервью, фокус-группы, анализ места и фотофиксация с участием

заинтересованных горожан, общественные обсуждения в различных форматах, в том числе игровых).

Инициативное бюджетирование предоставляет гражданам более широкие возможности для реализации своих инициатив. Запуская аналогичные процессы в жизнь местных сообществ, ИБ в том числе позволяет жителям улучшать инфраструктуру территорий проживания, а органам власти – эффективнее распоряжаться общественными финансами.

Партисипаторное управление

Партисипаторный механизм в управлении вырос из базовой концепции, предполагающей, что обездоленные категории граждан должны получить больше прав и возможностей влиять на принятие решений в социальной сфере. Разработанный механизм предполагал вовлечение населения в процессы социального управления, формирование заинтересованности в преодолении бедности и решении собственных проблем, сопричастности к управлению, ответственному поведению.

Общемировой тренд на партисипаторность стал оформляться в 1970-е гг., как результат разнообразных социальных экспериментов по развитию потенциала местных сообществ. Чуть позже, благодаря усилиям международных организаций, он стал применяться для формирования стратегии снижения бедности. В России подобный социальный эксперимент по внедрению партисипаторных процедур в систему государственной социальной защиты населения был осуществлен на территории Нижегородской области³² [20].

Суть партисипаторного подхода можно описать как последовательное прохождение различных уровней вовлечения: от пассивного участия, через доступ к информации, консультациям, совместному принятию решений, к инициированию и контролю со стороны получающих результат от социальных изменений,

³⁰ *Генри Санофф*. К архитектуре, озабоченной человеком, о проектировании людей, с людьми и для людей // Архитектурный вестник (конспект лекции). 25.08.2010. URL: <http://archvestnik.ru/node/2124>

³¹ Проектная группа 8. URL: <http://www.8architects.com/#/>
Остановка-Драмтеатр/pue0a/56be7b0f0cf2132b02975180

³² Благодаря проекту «Оптимизация работы органов исполнительной власти» (REAREF) с 1997 по 2005 г. на территории Нижегородской области состоялся целый ряд исследований с участием ИСЭПН РАН, кафедры экономической социологии факультета социальных наук Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, исследователей из Университета Глазго (Великобритания) и Университета Упсала (Швеция).

и наконец – формирование самомотивации к действиям в качестве высшей формы вовлечения. Такая модель вовлечения получила название партисипаторной лестницы (ladder of participation) [21, 22]. Регулярное взаимодействие органов власти и различных групп граждан предполагает создание соответствующей инфраструктуры в форме специализированных государственных учреждений, либо сети некоммерческих организаций, выступающих в качестве посредников, но вполне может быть реализовано в формате проекта, особенно на начальном этапе. Применительно к российской практике необходимо отметить возможные риски и ограничения партисипаторной модели управления: передача функций социальной защиты внешним организациям может, напротив, ограничить и свести к минимуму взаимодействие наименее обеспеченных категорий граждан с органами власти; вероятность формального, манипулятивного подхода к применению партисипаторных практик, чрезмерная ориентация на результат.

Партисипаторный механизм, апробированный в Нижегородской области, демонстрирует совместимость с существующими подсистемами социального управления, его применение не требует изменения национального и регионального законодательства. Партисипаторное управление может быть реализовано на региональном уровне по инициативе органов власти субъекта Федерации. Регулярное взаимодействие органов власти и населения предполагает создание специальной инфраструктуры. Инициативное бюджетирование способно стать частью такой инфраструктуры и способствовать ее созданию.

Выводы

Результаты проведенного анализа смежных практик общественного участия в решении проблем на местном уровне можно представить в форме таблицы, где наглядно демонстрируется, каким именно чертам ИБ отвечает та или иная практика (табл. 2).

Необходимо продолжить просветительскую и образовательную деятельность по раскрытию сути процессов, инструментов и эффектов ИБ на всех уровнях – федеральном, региональном и муниципальном. Назрела необходимость

организации информационного интернет-ресурса, способного охватить более широкие слои населения и дать активным гражданами все необходимые практические знания относительно участия в программах ИБ.

Инициативное бюджетирование, равно как и анализируемые смежные практики, обладают несомненным потенциалом развития гражданской инициативы в процессе взаимодействия власти и общества. Социальные эффекты инициативного бюджетирования, не менее чем экономические, нуждаются во всестороннем научном изучении и признании.

Наработанные в субъектах Федерации подходы к финансированию и развитию отдельных форм и механизмов можно рассматривать как фактор появления новых региональных программ ИБ. Каждая из рассмотренных смежных практик ИБ обладает значительным потенциалом для проектирования оригинальных инструментов и запуска новых программ ИБ на региональном уровне. Существующие практики могут встраиваться как элементы и инструменты в проектируемые программы ИБ, либо отдельные процедуры ИБ будут интегрироваться в успешно работающие практики (институт сельских старост в Ленинградской области, ТОС – в Архангельской области, самообложение – в Республике Татарстан).

Представляется правильным, чтобы каждый из субъектов Федерации искал и реализовывал собственные инновационные подходы к активизации населения для вовлечения в местное самоуправление и бюджетный процесс, опираясь на местный опыт решения значимых для органов власти региона проблем. Нельзя отказываться от наработанных механизмов, но не следует забывать и о том, как трудно избавиться от «эффекта колеи».

Системный взгляд на комплекс проблем, возможностей и недостатков отдельных инструментов и форм местного самоуправления, реализуемых в Российской Федерации, а также анализ общемировых трендов в вопросах вовлечения граждан в бюджетные решения, позволяет сделать вывод о том, что ИБ может стать формой общественного участия, в которую способны интегрироваться рассмотренные практики.

Таблица 1

Численность городских и сельских поселений РФ, применявших механизм самообложения в 2013–2015 гг.

Table 1

The number of urban and rural settlements in the Russian Federation that used the self-taxation mechanism within 2013–2015

Поселение	2013	2014	2015
Городские	21	27	58
Сельские	1 256	1 423	1 873
Всего	1 277	1 450	1 931

Источник: Презентация директора Департамента межбюджетных отношений Минфина России Л.А. Ерошкиной на Четвертых Васильевских чтениях

Source: Presentation at the Fourth Vasil'ev Readings by L.A. Eroshkina, Director of the Interbudgetary Relations Department of the Ministry of Finance of Russia

Таблица 2

Сравнительный анализ соответствия смежных практик чертам инициативного бюджетирования

Table 2

Comparative analysis of the compliance of related practices with participatory budgeting

Черты ИБ	БДГ	СО	ПО	ТОС	ИСС	КС	ПП	ПУ
Обсуждение бюджетных вопросов	*	*	*	–	*	–	–	–
Участие представителей власти	*	*	*	–	*	–	*	*
Серийный процесс реализации	*	–	–	–	–	–	–	*
Публичное обсуждение с участием граждан	–	*	*	*	*	–	*	*
Организация публичной отчетности	*	–	–	–	–	*	–	–
Софинансирование	–	*	–	–	–	*	–	–
Участие граждан в реализации проектов	–	–	–	*	–	–	*	*
Встроенность практики в бюджетный процесс	*	*	*	–	–	–	–	–

Примечание. БДГ – «Открытый бюджет» / «Бюджет для граждан»; СО – самообложение граждан; ПО – публичные слушания; ТОС – территориальное общественное самоуправление; ИСС – институт сельских старост; КС – краудсорсинг; ПП – партисипаторное проектирование; ПУ – партисипаторное управление.

Источник: авторская разработка

Note. БДГ – Transparent budget/Budget for citizens; СО – Self-taxation of citizens; ПО – Public hearings; ТОС – Local public self-government; ИСС – Village headmanship; КС – Crowdsourcing; ПП – Participatory design; ПУ – Participatory management.

Source: Authoring

Список литературы

1. Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3. С. 117–122.
2. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting // Journal of Public Deliberation. Vol. 8. Iss. 2. Art. 9. December. 2012.
3. Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 94–103.
4. Goldfrank B. The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. CIDADE Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 2012. URL: http://www.democraciaycooperacion.net/IMG/pdf/World_Bank_and_PB.pdf.
5. Маковкина С.А. Партисипативный бюджет как элемент краудсорсинга в системе муниципального управления // Муниципалитет: экономика и управление. 2013. Вып. 05. URL: <http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2013/02/03>.
6. Инициативное бюджетирование в Российской Федерации. Сборник научных материалов к Всероссийской конференции /под ред. В.В. Вагина. Вып. 1. М.: НИФИ, 187 с.
7. Белоусов Ю.В., Тимофеева О.И. Анализ уровня открытости бюджетных данных в субъектах Российской Федерации // Финансовый журнал. 2015. № 3. С. 108–116.
8. Черкасова Ю.И. Средства самообложения граждан в доходах бюджетов сельских поселений // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. 2013. № 12. С. 54–58.
9. Крымов С.А. Зарубежный опыт организации публичных слушаний в градостроительной деятельности // Вестник Московского университета. Сер. XXI. 2012. № 4. С. 77–90.
10. Корнеева И.Е., Мерсиянова И.В. Участие россиян в публичных слушаниях: факторы вовлеченности. М.: НИУ ВШЭ, 2016. 18 с. URL: <http://urlid.ru/at7h>.
11. Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide. In Loco Association. 2014. 495 p. URL: <http://urlid.ru/at7i>.
12. Reaven M. Citizen Participation in City Planning, New York City, 1945–1975. New York University, 2009. 397 p. URL: <http://pqdopen.proquest.com/doc/304954697.html?FMT=ABS>.
13. Gramberger M. Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. 2001, 112 p. URL: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>.
14. Smith G. Power Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World. A Report for the Power Inquiry. London: Short Run Press, 2005. 133 p. URL: http://eprints.soton.ac.uk/34527/1/Beyond_the_Ballot.pdf.
15. Тапскотт Д., Уильямс Э.Д. Викиномика. Как массовое сотрудничество изменяет все. М.: BestBusinessBooks, 2009. 392 с.
16. Хау Дж. Краудсорсинг: коллективный разум как инструмент развития бизнеса / пер. с англ. М.: Альпина Паблшер, 2014. 296 с.
17. Gylfason T. Constitutions: Financial Crisis Can Lead to Change // Challenge. 2012. Vol. 55. Iss. 5. P. 106–122.

18. Ягодка Н.Н. Гражданские инициативы как инструмент диалога между властью и гражданским обществом в России // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Политология. 2015. Вып. 4. С. 128–139.
19. Санофф Г. Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов / пер. с англ. ред. Н. Снигирева, Д. Смирнов. Вологда: Проектная группа 8, 2015. 169 с.
20. Партиципаторный подход в повышении качества жизни населения: монография / под общ. ред. Н.М. Римашевской, Н.И. Ивашиненко. Нижний Новгород–Москва: ННГУ, 268 с.
21. Ledwith M., Springett J. Participatory Practice: Community-Based Action for Transformative Change. Bristol, UK: Policy Press. 2010. 252 p.
22. Paul S. Community Participation in Development Projects: The World Bank Experience. World Bank Discussion Papers, no. WDP6. Washington, DC, The World Bank, 1987.

PARTICIPATORY BUDGETING AND RELATED PRACTICES

Vladimir V. VAGIN^{a*}, Natal'ya A. SHAPOVALOVA^b

^a Research Financial Institute of Ministry of Finance of Russian Federation,
Moscow, Russian Federation
vagin@nifi.ru

^b Research Financial Institute of Ministry of Finance of Russian Federation,
Moscow, Russian Federation
shapovalova@nifi.ru

* Corresponding author

Article history:

Received 9 September 2016
Received in revised form
21 September 2016
Accepted 4 October 2016

JEL classification: H7, H71,
H72, R51

Keywords: participatory
budgeting, self-taxation, citizens,
crowdsourcing, public hearings,
local self-government

Abstract

Importance The article analyzes practices and mechanisms of public involvement of the Russian citizens into decision-making on local issues in terms of the compliance with the key principles of participatory budgeting. We also refer to some successful cases of the constituent entities of the Russian Federation.

Objectives The research analyzes the most frequent and usable practices in the Russian Federation that would have a lot of similar properties with participatory budgeting or applied as participatory budgeting program means.

Methods We performed a comparative analysis of federal and regional practices intended to involve citizens into budgetary and managerial decision-making at the local level.

Results In Russia, the involvement into local decision-making processes is basically effectuated through regional budgeting for citizens, public hearings, local self-government, village headmanship and self-taxation of citizens. The crowdsourcing mechanism is getting more and more popular, with participatory design and participatory management being less known. Each practice has its own goals, purposes, scope, legislative regulation and cannot be qualified as participatory budgeting.

Conclusions and Relevance Active participatory budgeting, federally and municipally, requires a comprehensive analysis and promotion. The Russian regions accumulated a considerable amount of practices that were very feasible to design original tools and launch new participatory budgeting programs.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

References

1. Vagin V.V., Gavrilova N.V., Shapovalova N.A. [Participatory budgeting: international context of the Russian version]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2015, no. 3, pp. 117–122. (In Russ.)
2. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 2012, vol. 8, iss. 2.
3. Vagin V.V., Gavrilova N.V., Shapovalova N.A. [Participatory budgeting in Russia: the best practices and development paths]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2015, no. 4, pp. 94–103. (In Russ.)
4. Goldfrank B. The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. CIDADE Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 2012. Available at: http://www.democraciaycooperacion.net/IMG/pdf/World_Bank_and_PB.pdf.
5. Makovkina S.A. [Participatory budgeting as an aspect of crowdsourcing as part of municipal governance]. *Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie = Municipality: Economics and Management*, 2013, no. 5. Available at: <http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2013/02/03/>. (In Russ.)
6. *Iniitsiativnoe byudzhetirowanie v Rossiiskoi Federatsii. Sbornik nauchnykh materialov k Vserossiiskoi konferentsii* [Proactive budgeting in the Russian Federation. Collection of scientific papers for the Conference]. Moscow, Research Institute of Finance Publ., 187 p.

7. Belousov Yu.V., Timofeeva O.I. [Analyzing the transparency of budgetary data in the constituent entities of the Russian Federation]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2015, no. 3, pp. 108–116. (In Russ.)
8. Cherkasova Yu.I. [Self-taxation of citizens within the budgetary revenue of rural settlements]. *Vestnik Krasnoyarskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta = The Bulletin of KrasGAU*, 2013, no. 12, pp. 54–58. (In Russ.)
9. Krymov S.A. [Foreign experience in the organization of public hearings as part of urban construction]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21. Upravlenie = Moscow University Bulletin. Series 21. Public Administration*, 2012, no. 4, pp. 77–90. (In Russ.)
10. Korneeva I.E., Mersiyanova I.V. *Uchastie rossiyan v publichnykh slushaniyakh: faktory вовлеченности* [Participation of the Russians in public hearings: factors of involvement]. Moscow, National Research University Higher School of Economics Publ., 2016, 18 p. Available at: <http://urlid.ru/at7h>.
11. Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Loco Association, 2014, 495 p. Available at: <http://urlid.ru/at7i>.
12. Reaven M. Citizen Participation in City Planning, New York City, 1945–1975. New York University, 2009, 397 p. Available at: <http://pqdtopen.proquest.com/doc/304954697.html?FMT=ABS>.
13. Gramberger M. Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. Paris, OECD Publications Service, 2001, 112 p. Available at: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>.
14. Smith G. Power Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World. A Report for the Power Inquiry. London, Short Run Press, 2005, 133 p. Available at: http://eprints.soton.ac.uk/34527/1/Beyond_the_Ballot.pdf.
15. Tapscott D., Williams A.D. *Vikinomika. Kak massovoe sotrudnichestvo izmenyaet vse* [Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything]. Moscow, BestBusinessBooks Publ., 2009, 392 p.
16. Howe J. *Kraudsorsing: kollektivnyi razum kak instrument razvitiya biznesa* [Crowdsourcing: Why the Power of the Crowd is Driving the Future of Business]. Moscow, Al'pina Publisher Publ., 2014, 296 p.
17. Gylfason T. Constitutions: Financial Crisis Can Lead to Change. *Challenge*, 2012, vol. 55, iss. 5, pp. 106–122.
18. Yagodka N.N. [Civilian initiatives as a tool for a dialogue between the authorities and the civil society in Russia]. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Ser. Politologiya = The Bulletin of Peoples' Friendship University of Russia. Series Political Sciences*, 2015, no. 4, pp. 128–139. (In Russ.)
19. Sanoff H. *Souchastvuyushchee proektirovanie. Praktiki obshchestvennogo uchastiya v formirovanii sredy bol'shikh i mal'nykh gorodov* [Democratic Design: Participation Case Studies in Urban and Small Town Environments]. Vologda, Proektnaya gruppa 8 Publ., 2015, 169 p.
20. *Partisipatornyi podkhod v povyshenii kachestva zhizni naseleniya: monografiya* [The participatory approach to increasing the standard of living]. Nizhny Novgorod, Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod Publ., 268 p.
21. Ledwith M., Springett J. Participatory Practice: Community-Based Action for Transformative Change. Bristol, UK, Policy Press, 2010, 252 p.
22. Paul S. Community Participation in Development Projects: The World Bank Experience. World Bank Discussion Papers, no. WDP6. Washington, DC, The World Bank, 1987.