

УДК 336.14

Е.М. Медякова, Н.А. Кислицкая, А.И. Морозова

Южно-Российский институт управления – филиал РАНХиГС, г. Ростов-на-Дону,
email: anastasia_skags@mail.ru

ПАРТИЦИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ КАК СОВРЕМЕННЫЙ ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ

Ключевые слова: партиципаторное бюджетирование, инициатива граждан, публичное управление, муниципальные практики, цифровизация, инициативные проекты.

В настоящее время во всех отраслях народного хозяйства наблюдается тенденция развития инструментов публичного управления, направленных на совершенствование форм взаимодействия органов власти и граждан. Повышение транспарентности и доступности информации, ориентированность на социальную справедливость являются определяющими факторами реализации современной государственной политики управления экономическими процессами. Партиципаторное бюджетирование позволит эффективно решать ряд вопросов муниципального и регионального уровня, усилит вовлеченность граждан в разработку и принятие управленческих решений, а также станет катализатором модернизации деятельности органов власти, прежде всего, на местном уровне.

Е.М. Medyakova, N.A. Kislitskaya, A.I. Morozova

South Russian Institute of Management – branch of RANEP, Rostov-on-Don,
email: anastasia_skags@mail.ru

PARTICIPATORY BUDGETING AS A MODERN TOOL OF STATE MANAGEMENT OF ECONOMIC PROCESSES

Keywords: participatory budgeting, citizens' initiative, public administration, municipal practices, digitalization, initiative projects.

Currently, there is a tendency in all sectors of the national economy to develop public administration tools aimed at improving the forms of interaction between authorities and citizens. Increasing transparency and accessibility of information, focusing on social justice are the determining factors in the implementation of modern state policy of managing economic processes. Participatory budgeting will make it possible to effectively solve a number of issues at the municipal and regional levels, strengthen the involvement of citizens in the development and adoption of management decisions, and will also become a catalyst for the modernization of the activities of authorities, primarily at the local level.

Бюджетная грамотность и ориентир на активное вовлечение граждан в бюджетный процесс является актуальным долгосрочным общемировым трендом современности. Не является секретом и те основные причины, почему бюджетная грамотность важна для развития государства и общества. Одной из ключевых идей в данном направлении стало развитие практик партиципаторного бюджетирования. В Российской Федерации с 2015 года одним из приоритетных направлений деятельности Министерства финансов Российской Федерации в целях повышения открытости управления государственными и муниципальными финансами определено развитие практик партиципаторного бюджетиро-

вания в субъектах Российской Федерации. Кейсы и идеи партиципаторного бюджетирования иницируются прежде всего с целью обеспечения социальной справедливости, кроме того, внедрение таких практик в бюджетный процесс способствует укреплению гражданского общества и развитию прямой демократии, что позволяет модернизировать работу местных властей, а также является одним из способов противодействия коррупции.

Целью данной работы является формирование концептуального подхода к развитию патриципаторного бюджетирования как инструмента повышения вовлеченности граждан в решение вопросов муниципального уровня. В ходе

исследования авторами были использованы методы системного подхода, сравнительный метод, методы обобщения и конкретизации, а также метод визуализации.

В работе под дефиницией «партиципаторное бюджетирование» понимается объединенный единой идеей участия и инициативы граждан пул кейсов, практик и проектов, целью которых служит решение вопросов местного значения при непосредственном участии населения в процессах обсуждения и выбора проектов для реализации за счет бюджетных средств, и последующем контроле за их реализацией. Также партиципаторное бюджетирование можно определить, как механизм, позволяющий осуществлять расходование части средств бюджетов в соответствии с приоритетами местного населения при непосредственном участии граждан.

Основное содержание исследования

Для понятия партиципаторного бюджетирования нет однозначного и общепризнанного определения, как политического, так и научного, дающего четкие параметры, которым оно должно соответствовать. Законодатель определил понятие «инициативный проект». На наш взгляд, определение партиципаторного бюджетирования включает в себя набор минимальных критериев, позволяющих дифференцировать эту партиципаторную процедуру от других, предоставляя при этом достаточную свободу действий для обеспечения адаптивности к особенностям условий применения процедуры. Выделяют следующие критерии, позволяющие определить партиципаторное бюджетирование в качестве специфического управленческого действия:

1. Бюджетный процесс (все связанные с ним финансовые процессы) подлежат обсуждению. Процедуры в рамках партиципаторного бюджетирования так или иначе связаны с бюджетным процессом муниципального образования, на который может оказать как превышение выделенных средств на реализацию проекта в рамках партиципаторного бюджетирования, так и их неполное освоение [1]. Таким образом, партиципаторный бюджет в первую очередь ис-

пользует партиципаторные процессы в целях наиболее эффективного решения вопросов местного значения в условиях ограниченных финансовых ресурсов.

2. Обязательно вовлечение выборных органов муниципальных образований, имеющих полномочия для принятия решений и распределения ресурсов. Однако наблюдается тенденция по созданию гражданами районных фондов для решения локальных хозяйственных проблем, но не имеющих каких-либо полномочий за пределами уровня таких объединений.

3. Процесс должен иметь долгосрочный характер, повторяться на протяжении многих лет. В связи с чем, к партиципаторному бюджетированию нельзя отнести отдельные разовые мероприятия по вопросам бюджетного процесса с привлечением граждан.

4. Формы общественного обсуждения необходимо организовывать как отдельные мероприятия (совещания, форумы). Партиципаторное бюджетирование реализуется через специализированные институты, создавая отдельную новую сферу публичных правоотношений. Недостаточно привлечь граждан для участия в местных советах или парламентах по вопросам бюджетирования, партиципаторный бюджет основывается на непосредственном участии граждан в обсуждении вопросов, касающихся распределения финансовых ресурсов. Следовательно, недостаточно просто изучить и проанализировать мнение граждан по отдельным проектам, необходим реальный контакт и общение граждан, причем не обязательно их результатом должно быть принятие решения.

5. За результаты процесса должна быть установлена определенная ответственность. Это необходимо для получения обратной связи участниками партиципаторных процессов, так неотъемлемой частью партиципаторного бюджетирования являются проведение совещания и публикация отчетности по итогам реализации проектов.

6. Проекты, готовящиеся в рамках партиципаторного бюджетирования, направлены на объекты общественного пространства. Эта одна из необходимых характеристик и отличительная особенность такого рода проектов.

Экономические	Социальные
•Повышение эффективности расходования средств бюджета •Привлечение дополнительного финансирования •Повышение сохранности реализованных проектов	•Рост вовлеченности граждан в бюджетный процесс •Рост уровня доверия к власти •Снижение иждивенческих настроений и активизация участия в местном развитии

Рис. 1. Эффекты от внедрения партиципаторного бюджетирования

К факторам успешной реализации проектов партиципаторного бюджетирования в России эксперты относят особенности информационного сопровождения, экономические условия, административно-политические условия, социальные и институциональные условия [2]. Эффекты внедрения практик партиципаторного бюджетирования можно ранжировать на экономические и социальные (рис.1).

Отечественный опыт реализации первых проектов с подходом партиципаторного бюджетирования берет свое начало с 2007 года, в котором стартовала программа поддержки местных инициатив (далее – ППМИ) и Федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий» Ставропольского края. В дальнейшем территория охвата программы была существенно увеличена, и эффективна реализовалась в Кировской, Тверской, Нижегородской областях, Хабаровском крае, Республике Башкортостан, Северной Осетия-Алании, Саха-Якутии. К характеристикам реализации ППМИ в данных регионах можно отнести предоставление субсидий на финансирование совместных проектов населения и местных администраций, направленных на решение проблем, выявленных самим населением.

Применение практик партиципаторного бюджетирования в Российской Федерации продолжало свое развитие, не останавливаясь в пандемийный и постпандемийный период. В 2020 году в Минфин России в ответ на запрос о реализации партиципаторного бюджетирования поступила информация из 81 субъекта Российской Федерации. Общее число ответов по сравнению с прошлым годом осталось

неизменным, однако изменился состав регионов, предоставивших информацию. Релевантными из этого количества признаны ответы 73 субъектов Российской Федерации [3], содержащих информацию о практиках партиципаторного бюджетирования по установленной форме, которые реализовывались в период бюджетного цикла 2020 года.

Важной вехой в организации практик отечественного партиципаторного бюджетирования стал 2021 год, когда вступили в силу поправки к Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ и Бюджетному кодексу. Эта законодательная инициатива позволила урегулировать вопрос определения единого порядка подготовки проекта партиципаторного бюджетирования, установить процедуры взаимодействия граждан и местных властей на всех этапах реализации проекта и регламентировать правила контроля за реализацией такого проекта. Прежде всего, предполагается, что корректировка условий даст возможность активного непосредственного участия граждан в выборе приоритетных направлений расходования местных бюджетов путём разработки проектов, имеющих наибольшую значимость для жителей муниципальных образований. Граждане, местные жители, активисты, участвуют наравне с должностными лицами и экспертами как в выборе приоритетов, так и в непосредственно самом процессе проектирования на основе разработки местных инициатив. Все указанные лица в этом процессе выступают в роли стейкхолдеров, непосредственно задействованных в проектах. Таким образом, реализуется новый инструмент управления, который можно определить как *сопричастное*

проектирование для решения вопросов местного значения.

Тут стоит отметить, что сам принцип партиципации (лат. *participatio* – участие, англ. *participation* – причастность), рассматривается как привлечение к проекту акторов, солидарных с замыслом. И стоит согласиться с тезисом, что сопричастность не должна приравняться к соучастию. И прежде всего потому, что соучастие не предполагает ответственности за результат, а лишь участие в деятельности «по мере сочувствия» [4]. Таким образом, когда говорится о соучаствующем проектировании, подразумевается один из этапов разработки проекта, в который вовлекаются представители заинтересованных сторон для выработки задания проектировщикам.

На наш взгляд, сопричастное, или партиципаторное, проектирование для решения вопросов местного значения, представляет собой процесс совместной и ответственной деятельности населения, представителей административных структур, бизнес-сообществ, инвесторов и иных стейкхолдеров, от проектно-стратегического замысла решения конкретной потребности местного значения до его воплощения в солидарном видении (целеполагании), учитывающем интересы и выгоды (блага) для каждого сопричастного в проекте (рис.2).

Принципиальным в данном процессе представляется то, что все инициативные проекты независимо от типа их инициаторов до его внесения в администрацию субъекта, реализующего практику инициативного проектирования, выносятся на общественное рассмотрение (обсуждение) с целью определения его соответствия интересам жителей муниципального образования или его части, целесообразности реализации инициативного проекта, а также принятия решения о его поддержке [5]. Обсуждение и принятие решения о поддержке проекта может быть проведено на сходе, собрании или конференции граждан, в том числе на собрании или конференции граждан по вопросам осуществления территориального общественного самоуправления. Также доступны такие инструменты, как выявление мнения граждан по вопросу о поддержке инициативного проекта путем опроса или сбора подписей граждан. Причем перечислен-

ные варианты не взаимоисключающие, и могут быть использованы в любом сочетании, то есть комплексно.

Коронакризисные процессы в экономике регионов, несомненно, стали сдерживающим фактором в динамике процессов партиципаторного бюджетирования, однако, согласно данным Минфина РФ, за прошлый, 2021 год в реализации проектов, базирующихся на принципах партиципаторного бюджетирования, приняло участие 75 субъектов Российской Федерации [6]. При этом несколько изменились доли участия в финансировании проектов, и, хотя базовым источником остались бюджетные средства субъектов Российской Федерации, объем участия федеральных средств имеет тенденцию к снижению. Положительную же динамику показали источники местных бюджетов и средств софинансирования юридических лиц и граждан.

По оценкам Минфина РФ, лидирующим трендом за последние несколько лет является группа муниципальных практик партиципаторного бюджетирования. Так, в сложный в экономическом плане период прошлого года в российских муниципалитетах были запущены 99 новых практик. На региональном уровне также сохраняется положительная динамика – было заявлено на 17 новых практик больше, чем в 2020 году (см рис 3).

Стоит отметить несколько новых направлений при реализации проектов партиципаторного бюджетирования, таких как инклюзивные кейсы, особенности цифрового участия и вовлечения граждан в процессы партиципаторного бюджетирования.

Отечественная практика применения партиципаторного бюджетирования развивается по двум направлениям. Первое – программа поддержки местных инициатив, которая предполагает создание инициативных групп граждан сельских и городских поселений, определяющих приоритетные направления расходной части бюджета. Развитие указанной программы в настоящее время происходит в Республике Башкортостан, где 65,8% финансирования проектов осуществляется за счет средств регионального бюджета, что является наивысшим показателем в РФ. Также высока доля финансирования внебюджетными источниками (20,7% от совокупной стоимости реализованных проектов).



Рис. 2. Этапы сопричастного (партиципаторного) проектирования для решения вопросов местного значения

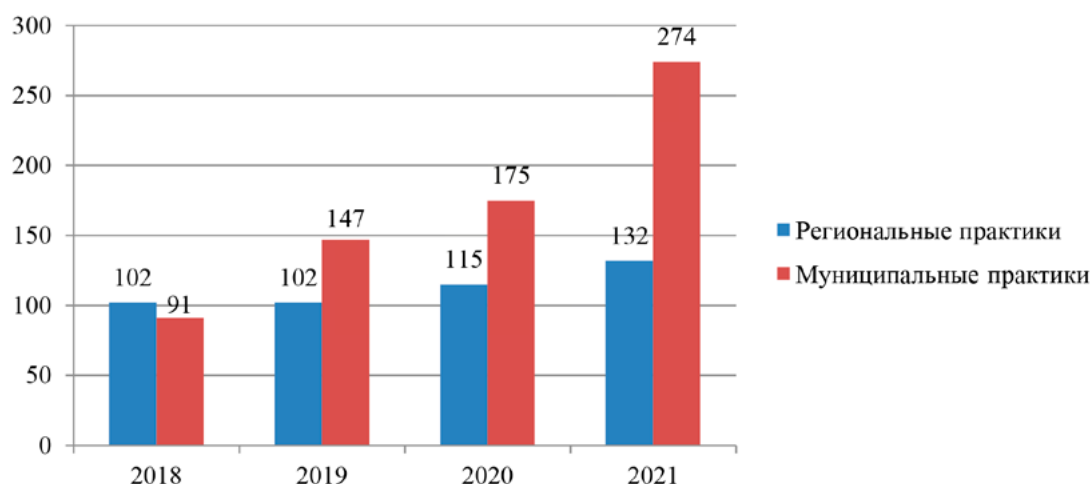


Рис. 3. Динамика роста числа региональных и муниципальных практик партиципаторного бюджетирования в 2018-2021 гг.

Опыт Нижегородской области также представляет интерес, так как практика региона призвана одной из лучших по РФ, в связи с наибольшим количеством благополучателей. Общее количество благополучателей в 2018 году составляло 2 232 780 человек, при этом на реализацию проектов был использован меньший объем финансовых ресурсов, по сравнению с Республикой Башкортостан [7].

Программа Кировской области реализуется начиная с 2010 года. Развитие указанной программы в настоящее время сопровождается комплексным

походом к сопровождению практики для различных целевых групп, что также выделяет опыт данного региона как одного из лучших.

В Ростовской области в июле 2019 года был принят Областной закон «Об инициативном бюджетировании в Ростовской области». Закон позволяет за счет средств областного и местного бюджетов поддерживать инициативы жителей, которые направлены на решение вопросов местного значения. В 2019 в декабре Комиссия по проведению отбора проектов инициативного бюджетирования Ростовской области

подвела итоги конкурса. Из 376 проектов-участников были выбраны 176 лучших. На их реализацию было направлено 272 млн руб. В 2020 на конкурсный отбор в рамках закона об инициативном бюджетировании поступило 232 заявки. В 2021 на конкурсный отбор поступило 316 заявок, было выбрано 185 лучших.

Стоит отметить, что Программа поддержки местных инициатив является наиболее распространенной формой взаимодействия органов власти и населения в РФ, так как ее отличительными особенностями являются вариативность и адаптивность к различным особенностям регионов.

Второе направление представлено моделью адаптации партиципаторного бюджетирования к национальным особенностям. В отличие от программы, описанной ранее, модель не предполагает финансового участия граждан, а также лучше подходит для городов и входящих в них районов. Пример указанного направления представлен в практике Санкт-Петербурга, где с 2016 года осуществляется проект «Твой бюджет».

Можно выделить несколько направлений совершенствования данного процесса:

Во-первых, цифровизация плотно проникает по все сферы жизни общества. Для предоставления большему количеству граждан возможности участия в процессах партиципаторного бюджетирования, а также для доступа к указанным процессам жителям отдаленных населенных пунктов, гражданам с ограниченными возможностями следует использовать имеющиеся технологии для заочного участия.

Во-вторых, постепенно в процесс партиципаторного бюджетирования вовлекаются некоммерческие организации, в том числе социально-ориентированные.

В-третьих, практики партиципаторного бюджетирования неразрывно связаны с политикой бюджетной открытости. С целью повышения данного показателя бюджетной системы РФ и было апробировано инициативное бюджетирование. В процессе использования были выявлены проблемы органов власти, которые не в полной мере способны в настоящее время обеспечивать принцип прозрачности.

В-четвертых, было отмечено, что в области Программы поддержки местных инициатив в РФ присутствует возможность софинансирования проектов со стороны граждан, также возникает необходимость также привлечения к данному процессу и юридических лиц.

В этих условиях наиболее важным направлением технологии развития партиципаторного бюджетирования становится цифровизация процессов участия населения. Так, с 2019 года были запущены блокчейн-платформы для голосования в таких городах, как Волгоград и Нижний Новгород. В 2021 году на портале проекта «Твой бюджет» (<https://tvoybudget.spb.ru/>) впервые было проведено общегородское рейтинговое голосование. В целом стоит отметить, что технология распределенного реестра или блокчейн активно используется при проведении голосований/обсуждений. Информация, связанная с каждым отданным голосом, помещается в цепочку блоков и не может быть удалена или изменена, и данные хранятся на компьютерах всех участников сети, а не на одном сервере. Это гарантирует неизменность результатов голосования, позволяет пользователям в режиме реального времени отслеживать ход голосования, повышает степень доверия населения к результатам.

Эксперты утверждают, чем больше пользователей в сети блокчейн, тем надежнее работа системы. Блокчейн успешно применен на портале «Активный гражданин» города Москвы, там же успешно проходят апробацию четыре информационных платформы для обеспечения взаимных коммуникационных процессов с гражданами, в 2020 году блокчейн использован в Волгоградской области на портале программы поддержки местных инициатив (<https://budget4me34.ru/>), причем как для взрослых, так и для школьных проектов. К настоящему времени функционал цифровых платформ существенно расширился и обеспечивает широту охвата, скорость сбора данных, таргетированные опросы/обсуждения, более удобный интерфейс. При этом система способна обрабатывать до 2 тыс. запросов к серверу одновременно. Основной эффект цифровых платформенных решений – интеграция

разных продуктов и возможность получать бесшовные сервисы в единой среде.

Линейка вариантов цифровизации партиципаторного бюджетирования в 2020 году пополнилась продуктом компании «Бюджетные и финансовые технологии», включенным приказом Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 30 ноября 2020 года № 634 в единый реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных. Платформенное решение «БФТ. Решаем вместе» подстраивается под законодательную базу конкретного региона или муниципалитета и обеспечивает полную автоматизацию всех процессов. Используя платформу сотрудники органов власти управляют и инициативами, и проектами полностью в режиме онлайн. Платформенное цифровое решение также обеспечивает: функционирование личных кабинетов служащих органов власти и граждан; формирование инициативных групп; механизмы онлайн-голосования; создание каталогов инициатив, каталогов проектов; мониторинг проектов. Регистрация на портале происходит посредством e-mail или ЕСИА. В 2020 году проект был реализован в Екатеринбурге [8].

Эффекты и выгоды использования платформенных решений в сфере партиципаторного бюджетирования включают: увеличение качества выполняемых в проектах работ; прозрачность процессов партиципаторного бюджетирования, снижение стоимости проектов, рост вовлеченности местного сообщества в бюджетные процессы и осуществление местного самоуправления; рост доверия населения к местной власти. Ключевыми рисками практики платформенных решений считаем усиление цифрового неравенства населения муниципальных образований в целом по России, и в границах одного субъекта федерации и зависимость практики от уровня информационной безопасности.

Минимизации риска роста цифрового неравенства будет способствовать разработка мобильного приложения платформы «БФТ.Решаем вместе». Связано такое утверждение с тем фактом, что сельское население в меньшей степени, чем городское, обеспечено компьютерной

техникой, тогда как сенсорные телефоны имеет большая часть населения, потенциально способного участвовать в проектах инициативного бюджетирования.

Выводы

На основании вышеизложенного можно отметить следующее:

1. Сопричастное, или партиципаторное, проектирование для решения вопросов местного значения является одним из механизмов вовлечения населения в решение вопросов местного значения в инициативных проектах., обладающих высоким потенциалом для построения конструктивного диалога и развития активной гражданской позиции. Однако для эффективного внедрения данного инструмента необходимо создания пула акторов, готовых активно участвовать в данных процессах.

2. Важным фактором в таком проектном подходе на принципах партиципации является объем финансирования, который должен позволять решить наиболее значимые для населения вопросы функционирования и развития территории их проживания.

3. Наиболее эффективной с точки зрения принципа партиципативности является выбор инициативных проектов для реализации путем открытого голосования. Организация такого отбора проектов для включения в региональный и местный бюджеты получает наибольший отклик со стороны местных жителей и позволяет повысить уровень общественной ответственности за реализацию и последующее функционирование созданных объектов.

4. Немаловажным является организация информационного сопровождения реализации практики партиципаторного бюджетирования, а также образовательных мероприятий для населения. Без доступа к информации и без базовых знаний о бюджетном процессе, муниципальном планировании, муниципальном управлении решения граждан могут быть неэффективными и попросту ненужными для населенного пункта, несмотря на искреннее желание и добрую волю.

5. В целом, российский опыт реализации практик партиципаторного бюджетирования свидетельствует о положи-

тельной динамике в создании условий для проявления гражданами инициативы на всех этапах решения вопросов местного значения: от формулировки актуальной повестки и участия в выработке решений до контроля конкурсных процедур и хода практической реализации

проектов. Вовлеченность участия граждан в бюджетный процесс, в свою очередь, позволяет обеспечивать оптимальный выбор приоритетов расходования бюджетных средств на региональном и местном уровне для решения проблем местного значения.

Библиографический список

1. Савельев И.И., Никифорова С.В., Рубищев А.Н. Партиципаторное бюджетирование как технология достижения целей устойчивого развития в управлении финансами территории // Журнал прикладных исследований. 2022. № 1-2. С. 149-152.
2. Рудой Р.О. Исследовательский потенциал партиципаторного бюджетирования / В сборнике: Городские исследования: теория и практика. Алексеенко Д.А., Анисимова А.К., Береговских А.Н., и др. М., 2020. С. 181-192.
3. Смирнова Ю.Ю. Перспективы партиципаторной демократии в условиях развития цифрового государственного управления // Государство и общество в современной политике: Сборник научных статей 9-ой Международной научно-практической конференции. Воронеж, 2022. С. 246-249.
4. Пшеничная В.П., Степаненко О.В., Остапенко Д.В. Партиципаторный бюджет как финансовая составляющая развития местного самоуправления // Сборник научных работ серии «Финансы, учет, аудит». 2019. № 3 (15). С. 140-150.
5. Булгакова В.М., Бондаренко О.В. Участие населения в решении вопросов городского бюджетирования как фактор повышения гражданской активности // Вестник Российского государственного аграрного заочного университета. 2021. № 36 (41). С. 79-83.
6. Вагин В.В., Шаповалова Н.А., Гаврилова Н.В. Мониторинг развития инициативного бюджетирования: методика и практика организации // Финансовый журнал. 2019. № 2. С. 51-64.
7. Гегедюш Н.С., Масленникова Е.В. Цифровые технологии в инициативном бюджетировании // Муниципальная академия. 2021. № 1. С. 125-132.
8. Локтионова Э.А., Минакова Е.И., Тепляков А.И. Основные направления реформирования муниципальных образований на основе механизма инициативного бюджетирования // Научные записки ОрелГИЭТ. 2021. № 1 (37). С. 30-33.