**УДК/ББК**

**Шаров В.В.**

**ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ И РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ В РЕГИОНЕ**

**Аннотация.** *В статье рассмотрены некоторые вопросы развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации; исследованы практические аспекты реализации проекта «Народный бюджет» в Вологодской области. Инициативное бюджетирование рассматривается как один из инструментов решения первостепенных задач, связанных с состоянием и развитием объектов социальной инфраструктуры в регионе.*

**Ключевые слова:** *партисипаторное бюджетирование, инициативное бюджетирование, социальная инфраструктура, регион.*

Реализация в Российской Федерации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 13-ФЗ с одной стороны значительно усилила роль и ответственность перед населением органов местного самоуправления, а с другой, потребовала от них принятия мер по более широкому вовлечению жителей населенных пунктов в процессы принятия решений и их реализацию на местном уровне. В первую очередь это вопросы, связанные с состоянием и развитием объектов социальной инфраструктуры, т.к. ее функционирование определяет качественный уровень и доступность социальных услуг, предоставляемых населению.

В ряде субъектов Российской Федерации в последние годы расширяется практика вовлечения граждан в инициирование, разработку, реализацию, мониторинг, контроль различных проектов создания объектов в форматах партисипаторного (инициативного) бюджетирования. Такие практики применяются в 68 субъектах Российской Федерации [1].

Инициативное бюджетирование – это российская версия широко известного за рубежом партисипаторного бюджетирования (от англ. «participate» – участвовать), участия граждан в бюджетных решениях, которое появилось в конце 1980-х гг. в Бразилии. Практика партисипаторного (инициативного) бюджетирования это реализуемая в рамках одного региона РФ программа, направленная на вовлечение граждан в бюджетный процесс и участие граждан в бюджетных решениях. Иными словами, это схожая по своей сути деятельность, направленная на решение вопросов местного значения, при помощи выделяемых напрямую для этой цели бюджетных средств.

Специфика реализации инициативного бюджетирования на территории Российской Федерации изучена в работах: А.А. Белостоцкого, В.В. Вагина, М.Ю. Курис, Г.К. Лапушинской, В.Ю. Музычук, М.В. Цуркан, И.Е. Шульги и др. По общему мнению этих исследователей, основным препятствием на пути полномасштабного внедрения инициативного бюджетирования в бюджетный процесс является отсутствие необходимой нормативно-правовой базы. Регулирование данного процесса на сегодняшний день реализуется в форме целевых программ и подпрограмм, не выработаны единые подходы к его осуществлению, даже само понятие «инициативное бюджетирование» на законодательном уровне отсутствует. С учетом все большего распространения практики инициативного бюджетирования на территории страны, исследователи считают необходимым закрепить правовые основы его осуществления в законодательстве РФ.

Сущность инициативного бюджетирования, в отсутствие единого подхода можно определить как совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе 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 объектов [2]. При этом полагаем, что инициативное бюджетирование позволяет определять наиболее актуальные социально-значимые вопросы и находить оперативные пути их решения, а также активизировать участие граждан в решении вопросов местного значения.

В последние годы в России наблюдается поступательное развитие инициативного бюджетирования. С 2018 года началась реализация Программы развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации, утвержденной Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства. Мероприятия Программы вошли в состав государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

В 2018 – 2019 годах Минфином России проведены разработка и обсуждение законопроектов о внесении изменений в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в Бюджетный кодекс Российской Федерации в связи с определением правовых основ инициативного бюджетирования. В настоящее время законопроекты находятся на рассмотрении в Государственной Думе.

По данным Министерства финансов Российской Федерации, в 2018 году на проекты, отобранные с участием граждан или с учетом их мнения, было направлено около 19,3 млрд. рублей, в том числе из бюджетов субъектов Российской Федерации – 10,5 млрд. рублей, за счет иных источников (расходов федерального бюджета, бюджетов муниципалитетов, средств населения, юридических лиц, иных форм софинансирования) – 8,8 млрд. рублей. При этом общий объем средств софинансирования инициативных проектов за счет средств населения и юридических лиц в 2018 году составил 1,9 млрд. рублей [1].

Анализ реализации инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации позволяет выделить три типа практик инициативного бюджетирования:

1) Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка. Запущена в 2007 г. и реализуется в Кировской, Тверской, Нижегородской областях, Ставропольском, Хабаровском краях, Республиках Башкортостан и Саха (Якутия) и некоторых других регионах. К важнейшим особенностям программы относятся процедура выбора проектов гражданами на собраниях населенных пунктов, конкурсный характер отбора проектов на основании формализованных критериев, интеграция в национальную административную, бюджетную и правовую системы. Проекты осуществляются за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации при обязательном софинансировании со стороны населения, бизнеса и муниципального бюджета.

2) Европейский университет в Санкт-Петербурге (ЕУСПБ) при поддержке Комитета гражданских инициатив, начиная с 2013 года, внедряет практику инициативного бюджетирования в нескольких муниципалитетах Ленинградской, Кировской и Вологодской областей (г. Череповец). Проект на основе методологии ЕУСПБ в г. Череповце стартовал 2013 году, с 2016 года проект запущен в г. Санкт-Петербурге. В отличие от программы поддержки местных инициатив, эта практика не предполагает софинансирования проектов гражданами. Какие именно идеи нуждаются в первоочередной реализации, решают бюджетные комиссии. Их участников отбирают путем жеребьевки из числа заинтересованных граждан.

3) «Народный бюджет», «Народная инициатива» – практики, предполагающие участие граждан в решении бюджетных вопросов, запущенные партией «Единая Россия» и Общероссийским народным фронтом в 2010 – 2011 годах и самостоятельно развиваемые в ряде российских регионов (в Вологодской области с 2015 года). Первоначально ориентированные на формирование бюджетной повестки с участием населения, в настоящий момент представляют синтез различных подходов инициативного бюджетирования и содержат произвольный набор действий по учету мнения граждан. Наиболее успешной считается реализация программ в Тульской, Иркутской, Тамбовской областях.

Бюджетные ассигнования на проекты инициативного бюджетирования в субъектах РФ выделяются в рамках государственных программ (подпрограмм), а также утверждаются в бюджетах соответствующего уровня. Можно выделить пять тематических направлений госпрограмм, в рамках которых планируются мероприятия, направленные на развитие инициативного бюджетирования:

- государственные программы в сфере управления региональными (государственными) финансами;

- государственные программы развития местного самоуправления;

- государственные программы региональной политики: государственного управления, развития территорий, направленные на содействие развитию гражданского общества, межнациональных отношений;

- отраслевые государственные программы, включающие региональные проекты «Формирование комфортной городской среды» и «Устойчивое развитие сельских территорий» и др.;

- государственные программы, направленные на экономическое развитие территорий.

В отдельных субъектах применяют многопрограммное финансирование мероприятий инициативного бюджетирования.

Таблица 1

Инициативное бюджетирование в составе государственных программ субъектов

Российской Федерации в 2018 году

|  |  |
| --- | --- |
| Тематическая направленность государственных программ субъектов РФ, включающих мероприятия инициативного бюджетирования | Субъекты РФ |
| Государственные программы в сфере управления региональными (государственными) финансами | Алтайский край, Вологодская область, Кемеровская область, Кировская область, Новгородская область, Новосибирская область, Оренбургская область, Республика Башкортостан, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, Ставропольский край, Сахалинская область, Тверская область, Ульяновская область |
| Государственные программы развития местного самоуправления | Костромская область, Красноярский край, Ленинградская область, Новгородская область, Республика Карелия, Рязанская область, Саратовская область, Ярославская область, |
| Государственные программы региональной политики: государственного управления, развития территорий, направленные на содействие развитию гражданского общества, межнациональных отношений | Амурская область, Кировская область, Мурманская область, Пермский край, Самарская область, г. Санкт-Петербург Ямало-Ненецкий автономный округ, |
| Отраслевые государственные программы, включающие региональные проекты «Формирование комфортной городской среды», «Устойчивое развитие сельских территорий» и другие | Республика Башкортостан, Республика Коми, Тамбовская область, Хабаровский край, |
| Государственные программы, направленные на экономическое развитие территорий | Иркутская область, Республика Коми, Республика Марий Эл |
| Источник: составлено на основе Доклада о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ и муниципальных образования [3]. | |

На конец 2018 года уже 33 субъекта Российской Федерации включили инициативное бюджетирование в состав своих государственных программ [3].

С 2016 года Вологодская область является участником пилотного проекта «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации». В тоже время региональный проект «Народный бюджет» на территории Вологодской области впервые заработал в 2015 году.

Проект «Народный бюджет» регулируется государственной программой Вологодской области «Управление региональными финансами Вологодской области на 2015 – 2020 годы» (постановление Правительства Вологодской области от 05.11.2014 № 990). В рамках основного мероприятия 2.3 «Оценка качества управления муниципальными финансами» подпрограммы 2 «Поддержание устойчивого исполнения местных бюджетов и повышение качества управления муниципальными финансами на 2015 – 2020 годы» предусмотрено предоставление субсидий муниципальным образованиям области на реализацию данного проекта.

В настоящее время программа реализуется в несколько этапов:

1) разработка проектов вологжанами;

2) проведение собрания жителей поселения;

3) заключение договоров с жителями, представителями бизнеса, местной администрацией;

4) представление администрацией района конкурсной заявки в Региональную конкурсную комиссию;

5) оценка заявок и распределение субсидий;

6) реализация проектов.

Интерес к проекту «Народный бюджет» ежегодно растет. Так, в 2015 году для участия в проекте было подано всего 75 заявок (из них 66 получили субсидии), то на 2019 год рассмотрено 839 заявок (из них 818 получили субсидии).

Таблица 2

Общая информация о реализации проекта «Народный бюджет» в Вологодской области

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2015 год | 2016 год | 2017 год | 2018 год | 2019 год |
| Общее количество представленных проектов, ед. | 75 | 221 | 407 | 490 | 835 |
| Количество проектов, получивших субсидию | 66 | 155 | 373 | 458 | 818 |
| Количество поселений, участвующих в реализации проекта, ед. / муниципальных районов, ед; % от общего числа поселений | 57/21 (29%) | 94/25 (49%) | 124/25 (69%) | 147/26 (81%) | Н.д. |
| Источник: данные официального сайта Департамента финансов Вологодской области. | | | | | |

За 5 лет общее количество представленных проектов составило 2022, из них 1817 получили субсидии.

В 2019 году в проекте «Народный бюджет» приняли участие все 26 районов области: 167 поселений из 179 возможных (в том числе: 21 городское поселение из 21; 146 сельских поселений из 158) [4].

Бюджет проекта также ежегодно растет. Если, в 2015 году на софинансирование проектов из областного бюджета было направлено 10 млн. руб., в 2016 году – 20 млн. руб., то в 2019 году на эти цели было выделено уже 90 млн. руб.

Таблица 3

Финансовые параметры проекта «Народный бюджет» в Вологодской области, млн. руб.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2015 год | 2016 год | 2017 год | 2018 год | 2019 год |
| Областной бюджет | 7,6 (50%) | 19,1 (50%) | 47,8 (50%) | 59,6 (50%) | 90,0 (план) |
| Местный бюджет | 3,04 (24%) | 9,5 (25%) | 24,2 (25%) | Н.д. | Н.д. |
| Бизнес | 2,6 (18%) | 7,1 (18%) | 13,8 (15%) | Н.д. | Н.д. |
| Физические лица | 1,1 (8%) | 2,5 (7%) | 9,8 (10) | Н.д. | Н.д. |
| Общая стоимость проектов | 14,3 | 38,2 | 95,6 | 122,7 | Н.д. |
| Источник: данные сайта Департамента финансов Вологодской области. | | | | | |

Общая стоимость проектов за период с 2015 по 2018 годы выросла в 8,5 раз.

В 2019 году в рамках проекта «Народный бюджет» реализовано 818 проектов. Все проекты носят социальный характер и направлены на улучшение жизни населения.

Таблица 4

Направления реализации проекта «Народный бюджет» в Вологодской области в 2019 году

|  |  |
| --- | --- |
| Объекты ЖКХ,  в том числе:  - благоустройство территории  - водоснабжение и водоотведение  - теплоснабжение  - организация контейнерных площадок для сбора ТКО | 309  154  134  11  10 |
| Строительство и ремонт детских площадок | 132 |
| Обустройство мест массового отдых населения | 8 |
| В сфере спорта (обустройство спортивных площадок, приобретение спортивного оборудования) | 54 |
| В сфере культуры (ремонт домов культуры, строительство сцены, приобретение звукового и светового оборудования для мероприятий) | 86 |
| Организация уличного освещения | 93 |
| Строительство и ремонт памятников | 52 |
| Обеспечение пожарной безопасности | 82 |
| Обеспечение услугами связи | 2 |
| Источник: данные официального сайта Департамента финансов Вологодской области. | |

В 2019 году бо́льшую часть составили инициативы по сохранению и развитию объектов коммунальной инфраструктуры.

В конце 2019 год на рассмотрение поступило 984 конкурсных заявок. Из них соответствует критериям отбора, и будут профинансированы в 2020 году 976 проектов [4].

В 2020 году изменится схема софинансирования проектов «Народного бюджета» [4].

1. У**величено субсидирование за счет средств областного бюджета**инициатив населения с 50%**до 70%**общей стоимости проекта. Таким образом, проекты, набравшие наибольшее количество баллов, получат областную субсидию в размере 70% стоимости проекта (но не более 700,0 тыс. рублей для сельских поселений и не более 1 400,0 тыс. рублей для городских поселений и административных центров).

**2. Дополнительно выделено** на эти цели еще **90,0 млн. рублей**.В**2020 году размер субсидии из областного бюджета**на реализацию проекта«Народный бюджет» составляет**210,0 млн. рублей.**

Таким образом, отечественный опыт инициативного бюджетирования и практическая реализация проекта «Народный бюджет» в Вологодской области позволяют, на наш взгляд, рассматривать его как один из инструментов решения острых, преимущественно инфраструктурных проблем на местном уровне.

**Библиографический список**

1. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 22.01.2020. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/893063-7> (дата обращения: 17.02.2020).
2. Вагин В.В. 25 вопросов об инициативном бюджетировании. URL: <https://komitetgi.ru/service/25_Q_10_edit.pdf> (дата обращения: 17.02.2020).
3. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, Москва, 2019. URL: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/1070\_Doklad.pdf (дата](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/1070_Doklad.pdf%20(дата) обращения: 17.02.2020).
4. Официальный сайт Губернатора Вологодской области. URL: <https://okuvshinnikov.ru/prog/programma_gubernatora_narodnyj_byudzhet/> (дата обращения: 17.02.2020).

**Информация об авторе**

Шаров Владимир Васильевич (Россия, Вологда) – директор, АНО «Учебно-методический центр Вологодской областной Федерации профсоюзов «Профэксперт» (160000, г. Вологда, ул. Зосимовская, 17; [fakel1973@mail.ru](mailto:fakel1973@mail.ru)).

**Sharov V. V.**

**PRACTICE OF IMPLEMENTING INITIATIVE BUDGETING AND SOLVING PROBLEMS OF SOCIAL INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN THE REGION**

**Abstract.** The article deals with some issues of development of initiative budgeting in the Russian Federation; the practical aspects of the implementation of the project "people's budget" in the Vologda region are studied. Initiative budgeting is considered as one of the tools for solving the primary tasks related to the state and development of social infrastructure facilities in the region.

**Key words:** participatory budgeting, initiative budgeting, social infrastructure, region.

**Information about the author**

Sharov Vladimir V. (Vologda, Russia) – Director, ANO "Trening center under the Vologda Oblast Federation of Trade Unions "Profexpert"(17 Zosimovskaya street, Vologda, 160000; [fakel1973@mail.ru](mailto:fakel1973@mail.ru)).

**Referens**

1. Explanatory note to the draft Federal law " on amendments to the Federal law "on General principles of local self-government in the Russian Federation" dated 22.01.2020. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/893063-7 (date: 17.02.2020).
2. Vagin V. V. 25 questions about initiative budgeting. URL: <https://komitetgi.ru/service/> 25\_Q\_10\_edit.pdf (date: 17.02.2020).
3. Report on the best practice of developing initiative budgeting in the Russian Federation and municipalities, Moscow, 2019. URL: <https://www.minfin.ru/common/upload/library/> 2019/10/main/1070\_Doklad.pdf (date: 17.02.2020).
4. Official website of the Governor of the Vologda region. URL: [https: //okuvshinnikov.ru/prog/programma\_gubernatora\_narodnyj\_byudzhet/(date](https://okuvshinnikov.ru/prog/programma_gubernatora_narodnyj_byudzhet/(date): 17.02.2020).