

УДК 316.4

Рогач Ольга Владимировна

кандидат социологических наук,
доцент кафедры менеджмента и административного управления,
Российский государственный социальный университет
RogachOV@rgsu.net

Olga V. Rogach

candidate of sociological sciences,
associate professor of departments of management and administrative management,
Russian state social University
RogachOV@rgsu.net

**Возможности использования механизма инициативного бюджетирования
при формировании социального капитала местных сообществ¹**

**Opportunities to use the mechanism of initiative budgeting in the formation of
social capital of local communities**

Аннотация. В статье предпринимается попытка критического осмысления возможности использования механизма инициативного бюджетирования при формировании социального капитала местных сообществ в условиях низкой наполняемости бюджетов муниципальных образований. Автором рассмотрен экономический и социальный контекст реализации механизма инициативного бюджетирования через призму партисипаторной лестницы; раскрыт алгоритм использования механизма инициативного бюджетирования в контексте развития социального капитала.

Ключевые слова: социальный капитал, местное сообщество, муниципальное управление, инициативное бюджетирование, бюджетные средства.

Summary. The article attempts to critically understand the possibility of using the mechanism of initiative budgeting in the formation of social capital of local communities in conditions of low filling of municipal budgets. The author considers the economic and social context of implementing the mechanism of initiative budgeting through the prism of the participatory ladder; the algorithm for using the mechanism of initiative budgeting in the context of social capital development is revealed.

Keywords: social capital, local community, municipal management, initiative budgeting, budget funds.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00565 "Взаимодействие ключевых субъектов местных сообществ в целях повышения туристической привлекательности российских территорий: ограничения, ресурсы и технологии развития».

Вопросы территориального развития находятся в фокусе внимания многих ученых и специалистов в области муниципального управления [1]. Как показывают современные исследования, значимость решения традиционно острых задач российских территорий лимитирована экономическими дисфункциями и бюджетной недостаточностью обеспечения полномочий местных властей [2]. Имеющие место попытки перманентного обращения муниципалов к внутренним ресурсам территорий, а именно – к социальному капиталу местных сообществ, наталкивается на отсутствие эффективных практик вовлечения общественности в процессы местного самоуправления [3]; на высокий уровень отчужденности местного населения от властных инициатив [4].

Анализ исследований, проведенных на материале зарубежных стран, иллюстрирует необходимость пересмотра механизмов экономического взаимодействия населения и власти в контексте решения вопросов местного значения [5; 6]. Речь здесь идет о партисипативном бюджетировании, институциональной основой которого послужили быстрая урбанизация территорий развивающихся стран (рост городского населения, необеспеченного необходимой инфраструктурой), а также демократические тенденции государственного строительства. В начале 2000-х годов партисипативное бюджетирование признается эффективным механизмом вовлечения общественности в финансирование и реализацию муниципальных проектов, однако в дальнейшем данный механизм послужил отправной точкой для трансформации способов вовлечения общественности в развитие местных сообществ.[7]

В условиях российских реалий принято говорить о механизме инициативного бюджетирования (российский вариант партисипаторного бюджетирования) как комплексе разнообразных практик по решению вопросов развития муниципальных образований, основанных на гражданской инициативе и непосредственном участии местного населения в выборе объектов расходования бюджетных средств. Данный механизм включает в себя также процедуры софинансирования проектов, обеспечивающих нужды местного населения, а также, последующий контроль за реализацией данных инициатив. Схожая по дизайну деятельность реализуется в Программе поддержки местных инициатив Всемирного банка, «Народный бюджет» и «Народная инициатива» в различных регионах РФ.

В настоящее время механизм инициативного бюджетирования может рассматриваться как международный тренд развития городских и сельских поселений. В числе важнейших признаков продуктивности данного механизма выступают:

- участие граждан на всех этапах реализации муниципальных проектов;
- участие местного сообщества в распределении бюджетных средств, публичная отчетность о ходе реализации проектов и пр.

Как показывают статистические данные на 2019 год, 68 субъектов РФ имеют опыт использования механизма инициативного бюджетирования.

Только несколько субъектов РФ (Республика Хакасия, Крым, Ивановская, Магаданская области, Камчатский край, Чеченская и Карачаево-Черкесская республики) заявили об отсутствии практики реализации инициативного бюджетирования на своей территории в 2018 году[8].

По данным Минфина России, общее количество практик участия граждан в определении приоритетов части расходов бюджетов в 68 субъектах РФ составило 193 единицы, что почти в два раза превышает данные за прошлый отчетный период. При этом в общей сложности создано 25 региональных проектных центра, рассмотрено 88,9 тысяч проектных идей, отобрано 18,7 тысяч проектов-победителей. Общая сумма бюджетных ассигнований, выделенных в рамках проектов инициативного бюджетирования, составила 19,3 млрд. рублей, что в сравнении с показателем за 2017 год, больше почти на 5 млрд. рублей. Обратим внимание на то, что общий объем внебюджетного финансирования (софинансирование со стороны населения, юридических лиц и иные формы) за первые четыре года (2015-2018 гг.) демонстрирует существенный прирост с 404,3 тыс. рублей до 1943, 1 тыс. рублей[8].

Можно сделать вывод о том, что данный механизм обеспечивает «работоспособность» идеи вовлечения местного сообщества в управление муниципальным образованием за счет определения приоритетов в расходовании бюджетных средств с участием инициативных групп граждан, что в полной мере отражает идеи формирования и развития социального капитала местных сообществ. Экономический и социальный контекст реализации механизма инициативного бюджетирования обеспечивает прохождение представителей местного сообщества по, так называемой, «партисипаторной лестнице», следствием чего становится вовлечение местного сообщества в решение задач развития местных сообществ. Движение по данной лестнице может включать в себя:

1. Пассивность местного населения, отсутствие интереса и реальных практик участия в муниципальных проектах, других инициативах местных властей.

2. Увеличение доступа местного населения к информации (сопровождение, регулирование и обеспечение информационной поддержки процесса развития инициативного бюджетирования). Прохождение данной ступени возможно в том числе за счет создания открытых информационных платформ.

3. Консультации (консалтинговая, информационная, правовая и иная помощь) местных властей по процедуре вхождения в бюджетную комиссию или комиссию делегатов от сообщества представителей инициативных групп, а также процедуре отбора проектов, мониторингу и контролю их реализации.

4. Совместное принятие решений по выбору объектов, форм и размеров бюджетирования, а также возможностей софинансирования выбранных объектов.

5. Инициирование и поддержание практик взаимодействия (со стороны местного сообщества), а также общественный контроль со стороны местного сообщества реализации проектов.

6. Формирование у представителей местных сообществ самомотивации к реализации отдельных инициатив и проектов (высшая форма вовлечения общественности в процессы местного самоуправления).

Прохождение «партисипативной лестницы» демонстрирует разный уровень вовлеченности населения в решение вопросов местного значения: от пассивного восприятия до демонстрации активной гражданской позиции без дополнительного мотивирования со стороны местных властей. При достаточно высокой доли населения, весьма критично воспринимающей любые инициативы и проекты, которые исходят от властных структур, запуск механизма инициативного бюджетирования позволит обеспечить необходимый уровень формирования социального капитала, а также станет поддерживающим механизмом гражданской активности населения. В виду отсутствия полномасштабных исследований общественного мнения по вопросам инициативного бюджетирования, данный вывод представляется весьма дискуссионным, однако, статистически значимая информация по регионам РФ демонстрирует рост интереса общественности к данной форме гражданской активности. 90% населения Кировской области полагают, что проблемы, решаемые через инициативное бюджетирование, являются важными и значимыми для местного сообщества; 82% опрошенных непосредственно пользуются результатами, реализованных проектов; 95% выражают уверенность, что данный механизм должен получить дальнейшее развитие и поддержку широкой общественности.[9]

Следует отметить, что создание институциональной основы для развития инициативного бюджетирования в разрезе регионов и муниципальных образований продолжается[10]. 1 января 2021 года вступает в силу федеральный закон, регламентирующий практику инициативного бюджетирования в современных социально-экономических условиях. С правовой точки зрения алгоритм использования механизма инициативного бюджетирования в контексте развития социального капитала в развитие муниципальных образований должен включать в себя следующие этапы:

□ Решением региональных властей определяется размер бюджетных ассигнований на программу инициативного бюджетирования.

□ Определяется дизайн практики инициативного бюджетирования (определяется необходимость внесения изменений в нормативно-правовое обеспечение деятельности муниципальных властей, региональное законодательство; на их основе принимаются постановления/распоряжения, разрабатывается календарный план и пр.).

□ Организуются публичные обсуждения, на которых представители местных сообществ формулируют и обсуждают идеи по решению вопросов местного значения. На этих обсуждениях становится возможным создание новых и укрепление уже существующих социальных взаимодействий,

привлечение экспертов из разных областей (архитекторы, музейные работники, экономисты, юристы, волонтеры и пр.) для формулирования конкретных предложений, учитывающих формальные критерии реализации механизма инициативного бюджетирования (минимальная и максимальная стоимость реализации проекта, вопросы собственности, полномочий, ответственности); проведение голосования для выбора наиболее перспективных и востребованных проектов; определение возможностей софинансирования данных проектов.

□ Инициативные группы при поддержке экспертов, муниципальных органов управления готовят проектную документацию по проектам, что снижает риски участия местного сообщества в софинансировании проектов, нецелевого расходования средств.

□ Прохождение процедуры выделения финансирования, согласно установленному на первом этапе размеру бюджетного фонда. В ряде случаев возможно использование конкурсной процедуры для отбора из шорт-листа проектов гражданских инициатив, тех из них, которые соответствуют дополнительным критериям: мультипликативный эффект, долгосрочность результатов, возможности межмуниципального сотрудничества и пр.

В целях соблюдения законности привлечения участников к реализации выбранных проектов, сами работы выставляются на конкурс в соответствии с нормами Федерального закона № 44-ФЗ и № 223-ФЗ, регламентирующих закупочную деятельность в РФ. Правовое обеспечение закупки дает возможность участвовать в конкурсе широкому кругу лиц, тогда как участник, набравший большинство баллов (признанный более квалифицированным о данному виду работ), приступает к выполнению проекта в соответствии с календарным планом проектных работ.

Таким образом, механизм инициативного бюджетирования позволяет сформировать социальный капитал местных сообществ, а также обеспечивает возможность практической реализации практик общественного участия в условиях финансовой ограниченности местных бюджетов. Вместе с тем, нам представляется актуальным повышение информированности местного населения о возможностях участвовать в определении и выборе направлений расходования бюджетных средств, в последующем контроле за реализацией отобранных проектов.

Литература

1. Уржа О.А. Роль местного самоуправления в развитии гражданского общества и повышении социальной активности населения. *Социальная политика и социология*. 2012. 4. (28). С. 21-35.

2. Медведева Н.В. Участие бизнеса в социальном развитии территории: ограничения и возможности. *Вопросы экономики*. 2018. № 6. С. 126-132.

3. Рогач О.В. Социальный капитал развития туристической привлекательности российских территорий. М.: Перспектива, 2019. 192 с.

4. Фролова Е.В. Взаимодействие населения и местной власти: проблемы и новые возможности. *Социологические исследования*. 2016. № 4 (384). С. 59-64.
5. Федосов В. А. *Общественное участие в бюджетном процессе: зарубежный опыт и российская практика*. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2017. 143 с.
6. Cabannes Y. *Highlights on some Asian and Russian Participatory Budgeting Pioneers*. International Observatory on Participatory Democracy, 2018. 27 p.
7. Шульга И.Е., Вагин В.В., Хачатрян Г.Н. и др. *Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения*. Алекс Москва, 2017. 124 с.
8. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / А.А. Беленчук, В.В. Вагин □Электронный ресурс□ // www.minfin.ru
9. 25 *Вопросов об инициативном бюджетировании: учебное пособие* / В.В. Вагин, Е.А. Тимохина, и соавт. – *Исследовательские технологии*, 2017 - 46 с.
10. Бехер В.В. *Практика инициативного бюджетирования на муниципальном уровне. Пробелы в российском законодательстве*. 2017. №1. С. 242-244.

List of references

1. Urzha O.A. *Rol' mestnogo samoupravleniya v razvitii grazhdanskogo obshchestva i povyshenii social'noj aktivnosti naseleniya*. *Social'naya politika i sociologiya*. 2012. 4. (28). S. 21-35.
2. Medvedeva N.V. *Uchastie biznesa v social'nom razvitii territorii: ogranicheniya i vozmozhnosti*. *Voprosy ekonomiki*. 2018. № 6. S. 126-132.
3. Rogach O.V. *Social'nyj kapital razvitiya turisticheckoj privlekatel'nosti rossijskih territorij*. M.: Perspektiva, 2019. 192 s.
4. Frolova E.V. *Vzaimodejstvie naseleniya i mestnoj vlasti: problemy i novye vozmozhnosti*. *Sociologicheskie issledovaniya*. 2016. № 4 (384). S. 59-64.
5. Fedosov V. A. *Obshchestvennoe uchastie v byudzhетnom processe: zarubezhnyj opyt i rossijskaya praktika*. SPb.: Izd-vo SPbGEU, 2017. 143 s.
6. Cabannes Y. *Highlights on some Asian and Russian Participatory Budgeting Pioneers*. International Observatory on Participatory Democracy, 2018. 27 p.
7. SHul'ga I.E., Vagin V.V., Hachatryan G.N. i dr. *Iniciativnoe byudzhетirovanie*. Rossijskij opyt v oblasti uchastiya grazhdan v reshenii voprosov mestnogo znacheniya. Aleks Moskva, 2017. 124 s.
8. *Doklad o luchshej praktike razvitiya iniciativnogo byudzhетirovaniya v sub"ektah Rossijskoj Federacii i municipal'nyh obrazovaniyah* / A.A. Belenchuk, V.V. Vagin [Elektronnyj resurs] // www.minfin.ru
9. 25 *Voprosov ob iniciativnom byudzhетirovanii: uchebnoe posobie* / V.V. Vagin, E.A. Timohina, i soavt. – *Issledovatel'skie tekhnologii*, 2017 - 46 s.

10. Bekher V.V. *Praktika iniciativnogo byudzhetrovaniya na municipal'nom urovne. Probely v rossijskom zakonodatel'stve. 2017. №1. S. 242-244.*