



# СФ

С О В Е Т  
Ф Е Д Е Р А Ц И И

Федерального Собрания  
Российской Федерации

Комитет Совета Федерации  
по федеративному устройству,  
региональной политике, местному  
самоуправлению и делам Севера

---

## МАТЕРИАЛЫ

"круглого стола" на тему:

"О перспективах реализации  
инициативных проектов и иных практик  
непосредственного участия граждан  
в решении приоритетных для жителей  
муниципального образования вопросов"

Москва • 2 июля 2021 года



**АППАРАТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

ул.Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

Тел. (495) 692-69-74

---

**К вопросу о перспективах реализации  
инициативных проектов и иных практик  
непосредственного участия граждан в решении  
приоритетных для жителей муниципального  
образования вопросов**

Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12). Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (статья 130).

В соответствии с конституционными положениями общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации определены Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Федеральный закон № 131 ФЗ предусматривает участие населения в решении широкого круга вопросов, связанных с развитием муниципальных образований, и определяет формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Формами непосредственного осуществления населением и участия граждан в осуществлении местного самоуправления являются: местные референдумы, выборы, голосования по

отзыву депутатов или изменению границ, проведение сходов, собраний и конференций граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания и общественные обсуждения, проведение опросов граждан и другие.

Федеральным законом от 20 июля 2020 года № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 236-ФЗ) с 1 января 2021 года введена дополнительная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления – инициативные проекты.

Создание правовых основ для развития практик поддержки инициативных проектов на муниципальном уровне является логичным продолжением реализуемых в разных формах в большинстве муниципальных образований практик инициативного бюджетирования, позволяющих обеспечить непосредственное участие граждан в определении приоритетных направлений расходования части местных бюджетов путем разработки и внесения в орган местного самоуправления проектов инициативного бюджетирования, направленных на решение местных проблем, имеющих наибольшую значимость для жителей муниципальных образований или их частей. Изменения, внесенные Федеральным законом № 236-ФЗ, позволяют уполномоченным субъектам инициировать и вносить в местные администрации инициативные проекты по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления. Федеральный закон № 236-ФЗ также предусматривает принятие ряда нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, в том числе устанавливающих порядки выдвижения, внесения, обсуждения, рассмотрения инициативных проектов, а также проведения их конкурсного отбора.

Согласно статье 52 Федерального закона № 131-ФЗ, статьям 10, 15 Бюджетного кодекса Российской Федерации каждое муниципальное образование имеет свой собственный бюджет.

Составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно. Бюджетные полномочия муниципальных образований определены статьей 9 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с частью 9 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований. Наряду с этим предусматривается, что финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, могут дополнительно финансироваться за счет федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации в случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ).

При этом в части 3 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ установлен запрет на закрепление в федеральном и региональном законодательстве положений, определяющих конкретный объем расходов, осуществляемых за счет средств местного бюджета.

Возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий, также не допускается (часть 4 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ).

Развитие системы открытости и прозрачности общественных финансов, расширение практики вовлеченности граждан в бюджетный процесс и механизмов инициативного бюджетирования становятся одними из приоритетных направлений повышения эффективности бюджетных расходов.

В соответствии с Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов планируется на период 2021-2024 годов включить механизм инициативного бюджетирования в процедуру разработки и последующей реализации отдельных госпрограмм; разработать методологическую основу реализации инициативных проектов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях; сформировать и обеспечить свободный доступ к обучающим и информационным материалам по практикам инициативных проектов.

В результате внесенных Федеральным законом № 236-ФЗ изменений новая статья 26<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает, что в целях реализации приоритетных мероприятий по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления, в местную администрацию может быть внесен инициативный проект.

Согласно новой статье 56<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ источником финансового обеспечения реализации инициативных проектов являются предусмотренные решением о местном бюджете бюджетные ассигнования на реализацию инициативных проектов, формируемые в том числе с учетом объемов инициативных платежей и (или) межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации, предоставленных в целях финансового обеспечения соответствующих расходных обязательств муниципального образования.

Под инициативными платежами понимаются денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и образованных в соответствии с законодательством Российской Федерации юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов.

В случае если инициативный проект не был реализован, инициативные платежи подлежат возврату лицам (в том числе организациям), осуществившим их перечисление в местный бюджет. В случае образования по итогам реализации инициативного проекта остатка инициативных платежей, не использованных в целях реализации инициативного проекта, указанные платежи подлежат возврату лицам (в том числе организациям), осуществившим их перечисление в местный бюджет.

Порядок расчета и возврата сумм инициативных платежей, подлежащих возврату лицам (в том числе организациям), осуществившим их перечисление в местный бюджет, определяется нормативным правовым актом представительного органа (решением схода граждан, осуществляющего полномочия представительного органа) муниципального образования.

Реализация инициативных проектов может обеспечиваться также в форме добровольного имущественного и (или) трудового участия заинтересованных лиц.

Федеральный закон от 20 июля 2020 года № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» закрепил инициативные платежи в качестве неналоговых доходов бюджетов. При этом в отношении указанных платежей не будет действовать принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, что позволит направлять данные средства на реализацию конкретных инициативных проектов.

Наряду с этим Минфин России наделяется полномочиями по осуществлению методического обеспечения планирования и исполнения расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) в целях реализации инициативных проектов, а также формирования финансовыми органами субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) информации о соответствующем бюджете в доступной и понятной для граждан форме (статья 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Так, Минфином России подготовлены Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации (далее – Методические рекомендации), которые содержат описание основных элементов практик инициативного бюджетирования.

Как отмечается в Методических рекомендациях, практики инициативного бюджетирования, реализуемые в России и в мире, основаны на единой концепции вовлечения населения в принятие бюджетных решений и имеют много общего. Однако практические механизмы зависят от конкретных условий территории их реализации, типологии субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, реализующих практику, местных традиций и от многих других факторов. Разрабатываемые муниципальными образованиями нормативные правовые акты по инициативному бюджетированию должны учитывать как сложившуюся специфику, так и требования Федерального закона № 131-ФЗ.

Методические рекомендации содержат описание основных элементов практик инициативного бюджетирования, которые базируются на инициативных проектах в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ с учетом изменений, внесенных в 2020 году Федеральным законом № 236-ФЗ, рекомендации по их сочетанию (модели) в зависимости от типов субъектов реализации практики инициативного бюджетирования и уровня реализации практики инициативного бюджетирования, модельные проекты нормативных правовых актов, регулирующие порядок выдвижения и проведения конкурсного отбора инициативных проектов, а также назначения и проведения собраний граждан и опросов населения. Описания основных элементов практик инициативного бюджетирования носят общий характер и могут быть применены к любым практикам. В то же время представленные в составе данных Методических рекомендаций модели являются базовыми, и не покрывают всего спектра возможных практик инициативного бюджетирования. При разработке каждой конкретной практики типовые модели могут быть



дополнены и доработаны в соответствии с конкретными условиями в каждом субъекте реализации инициативного бюджетирования.

Методические рекомендации направлены на создание условий для эффективной реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при реализации практик инициативного бюджетирования.

Методические рекомендации предназначены для муниципальных образований, реализующих или планирующих реализацию практик инициативного бюджетирования, а также могут быть использованы в региональных практиках инициативного бюджетирования.

Кроме нормативно-правовых актов, субъектам, реализующим практику инициативного бюджетирования, рекомендуется разработать Руководство по реализации практики инициативного бюджетирования (Операционное руководство) – методический документ, детально описывающий принципы, характеристики и основные элементы практики инициативного бюджетирования субъекта Российской Федерации или муниципального образования. К Операционному руководству прилагаются все необходимые стандартные формы, инструкции, памятки и т.д., которые могут быть использованы в процессе реализации практики.

Методические рекомендации определяют инициативный проект как предложение граждан, подготовленное на основе проектных идей и в установленном порядке внесенное в администрацию субъекта реализации практики инициативного бюджетирования в целях реализации мероприятий, направленных на решение приоритетной для его жителей проблемы.

Инициативный проект должен содержать следующие сведения:

- описание проблемы, на решение которой направлен проект;
- обоснование предложений по решению указанной проблемы;
- описание ожидаемого результата (ожидаемых результатов) реализации инициативного проекта;

- предварительный расчет необходимых расходов на реализацию инициативного проекта;
- планируемые сроки реализации инициативного проекта;
- сведения о планируемом (возможном) финансовом, имущественном и (или) трудовом участии заинтересованных лиц в реализации данного проекта;
- указание на объем средств местного бюджета в случае, если предполагается использование этих средств на реализацию инициативного проекта, за исключением планируемого объема инициативных платежей;
- указание на территорию, в границах которой будет реализовываться инициативный проект;
- иные сведения, предусмотренные нормативными правовыми актами представительного органа субъекта реализации практики инициативного.

Как указано в Методических рекомендациях, порядок реализации практики инициативного бюджетирования представляет собой совокупность механизмов, процедур и параметров, выбираемых разработчиками в зависимости от поставленных целей, а также с учетом административно-территориальных, демографических факторов, финансовых ресурсов, местных традиций и т.д. в субъекте Российской Федерации или муниципальном образовании, реализующем практику инициативного бюджетирования. Основными элементами реализации практики инициативного бюджетирования являются:

- выдвижение инициативных проектов, включая их инициирование и общественные обсуждения, и внесение на рассмотрение субъекта, реализующего практику инициативного бюджетирования;
- рассмотрение инициативных проектов, включая их технический анализ, доработку и предварительный отбор;
- конкурсный отбор и утверждение инициативных проектов для реализации.

Последний этап цикла реализации практики инициативного бюджетирования – реализация инициативных проектов и общественный

контроль – для всех моделей инициативного бюджетирования осуществляется единым образом и регулируется соответствующими законодательными актами.

Выбор конкретных механизмов реализации этих основных элементов определяет дальнейшие действия по реализации практики инициативного бюджетирования. Далее приводится описание основных элементов практик инициативного бюджетирования, а также предлагаются рекомендации по их сочетанию (модели) в зависимости от типов субъектов, реализующих практику инициативного бюджетирования. Основные элементы и их сочетание (модель) для каждой конкретной практики инициативного бюджетирования детально описываются в нормативном правовом акте инициативного бюджетирования и Руководстве по реализации практики инициативного бюджетирования (Операционном руководстве).

В соответствии со статьей 26<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ с инициативой о внесении инициативного проекта на муниципальном уровне вправе выступить:

- инициативные группы граждан;
- органы территориального общественного самоуправления (ТОС);
- старосты сельского населенного пункта;
- иные лица, осуществляющие деятельность на территории

муниципального образования – в соответствии с нормативными правовыми актами инициативного бюджетирования. Своим нормативным правовым актом инициативного бюджетирования субъект реализации практики инициативного бюджетирования может определить перечень организаций (коммерческих или некоммерческих) и общественных объединений, имеющих право выдвигать инициативные проекты. Исходя из существующего российского и зарубежного опыта, целесообразно в качестве таких лиц выбирать социально ориентированные некоммерческие организации (СОНКО) и другие организации, общественные объединения, ассоциации, союзы, деятельность которых направлена на местное развитие или решение социальных проблем.

В случае, когда практика инициативного бюджетирования реализуется на уровне субъекта Российской Федерации, субъект Российской Федерации может своим нормативным правовым актом принять иные правила, регулирующие как выдвижение проектов, так и иные аспекты реализации практики инициативного бюджетирования.

Выдвижение инициативных проектов инициативными группами граждан является основной формой идентификации местных проблем, предусмотренной во всех практиках инициативного бюджетирования. В соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом № 236-ФЗ, инициативная группа должна состоять не менее чем из десяти граждан, достигших шестнадцатилетнего возраста и проживающих на территории соответствующего муниципального образования. При этом минимальная численность инициативной группы может быть снижена соответствующим нормативным правовым актом субъекта реализации практики инициативного бюджетирования. Численность инициативной группы может варьировать в зависимости от размеров населенного пункта, технической сложности предполагаемых инициативных проектов, определяемой их типологией, максимальной стоимостью и другими параметрами, и составлять от 2 человек и более.

Инициативные группы формируются гражданами. Решение граждан о создании такой группы оформляется протоколом, который прилагается к инициативному проекту. При необходимости сотрудники администрации муниципального образования или – в случае региональной практики – ответственного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) привлеченные ими лица оказывают в этом организационную помощь.

Члены инициативной группы на своем собрании могут обсудить проектные идеи, как выдвинутые членами самой группы, так и предложенные другими гражданами или организациями. По результатам обсуждений выбирается наиболее приоритетная проектная идея, на основе которой

инициативная группа оформляет инициативный проект и выносит его на общественное обсуждение.

Реализация практик инициативного бюджетирования в средних и больших городах или на региональном уровне может сопровождаться выдвижением большого числа инициативных проектов. При этом в ситуации, когда доля фактически реализуемых проектов невелика по отношению к числу проектов, допущенных до отбора, возникают риски роста недоверия населения к практике инициативного бюджетирования. В целях оптимизации числа вносимых и впоследствии допускаемых к процедуре отбора инициативных проектов могут быть приняты следующие меры.

- Ограничение числа инициативных проектов, вносимых на рассмотрение субъекта, реализующего практику инициативного бюджетирования, с помощью определенных технических фильтров. Например, ограничение типологии проектов, установление повышенных требований к качеству проектного предложения и прилагаемых документов, и/или к процессу рассмотрения и получения общественной поддержки инициативного проекта до его внесения на рассмотрение, определение верхней планки по числу проектных предложений, поступающих от муниципальных образований или отдельных территорий муниципального образования, используя при этом механизм предварительного отбора гражданами на уровне территории и т.д.

- Применение дополнительных прозрачных процедур доработки, объединения и предварительного отбора предложений после выдвижения инициативных проектов и перед их допуском к процедурам конкурсного отбора.

- Ограничение территорий, где реализуется практика инициативного бюджетирования. В зависимости от объема выделенных финансовых и прочих ресурсов, а также от поставленных перед практикой инициативного бюджетирования задач, субъект реализации практики инициативного бюджетирования может принять решение о реализации практики только на части своей территории. В частности, такие ограничения также рекомендуется

применить в первый, пилотный год реализации практики. В качестве критериев для выбора таких территорий могут быть использованы географические/территориальные факторы, уровень экономического или социального развития, активность населения, организаций или администраций территорий и т.д. Методология выбора территорий реализации практики должна быть отражена в нормативном правовом акте инициативного бюджетирования.

Альтернативой ограничению числа проектных предложений является использование процессов и технологий, позволяющих администрации или соответствующему органу обработать большое количество проектных предложений (например, использование информационной системы управления, привлечение волонтеров, увеличение сроков обработки предложений, увеличение сроков выдвижения и внесения инициативных проектов – вплоть до снятия временных ограничений по внесению инициативных проектов и их рассмотрение в течение всего года, что даст администрации субъекта реализации практики инициативного бюджетирования /рабочей группе больше времени на их обработку).

Вовлечение ТОСов в практику инициативного бюджетирования в качестве инициаторов инициативных проектов эффективно в случае, если территория субъекта, реализующего практику инициативного бюджетирования, состоит из отдельных частей с компактно проживающими группами населения или может быть естественным образом разделена на такие части (например, микрорайоны в городе, населенные пункты в поселении или муниципальном округе). В таких муниципальных образованиях одной из поставленных перед практикой инициативного бюджетирования задач может быть укрепление механизмов территориального общественного самоуправления, и в частности – активизация процессов создания и развития ТОСов. Кроме того, вовлечение ТОСов в инициативное бюджетирование может позволить получить более масштабные, комплексные и проработанные инициативные проекты.

Для определения выдвигаемого инициативного проекта органы ТОС организуют собрания членов ТОС, на котором могут обсуждаться проектные идеи, как выдвинутые участниками собрания, так и предложенные другими гражданами или организациями. По результатам обсуждений выбирается наиболее приоритетная проектная идея, на основе которой органы ТОС оформляют инициативный проект и выносят его на общественное обсуждение.

ТОСы проводят мероприятия по идентификации и предварительному обсуждению инициативных проектов в соответствии с собственными уставами.

Предоставление НКО права инициировать проектные предложения в рамках практики инициативного бюджетирования целесообразно в средних или больших городах, где есть значительные группы населения со специальными потребностями, а также представляющие их организации. Участие НКО в инициативном бюджетировании позволяет существенно повысить уровень инклюзивности инициативных проектов – независимо от того, кто их инициировал, активизировать процессы интеграции групп населения со специальными потребностями в местное сообщество, укрепить потенциал НКО, и в конечном счете, усилить социально-экономические эффекты от реализации практик инициативного бюджетирования. Один из вариантов, при котором НКО могут сыграть значительную роль – тематические практики инициативного бюджетирования, например, экологические, молодежные, в области культуры.

В нормативных правовых актах инициативного бюджетирования может быть определено, какие именно виды НКО могут выдвигать инициативные проекты.

Для отбора выдвигаемого инициативного проекта руководство НКО организует собрания своих членов, а также граждан, на решение проблем которых направлена деятельность НКО. На собрании могут обсуждаться проектные идеи, как выдвинутые участниками собрания, так и предложенные другими гражданами или организациями. В частности, могут быть вынесены на обсуждение проектные идеи, полученные в результате телефонных опросов или

посещений граждан, которые по объективным причинам не могут участвовать в собрании (в том числе – представителей уязвимых групп населения или иных приоритетных в рамках практики групп населения). По результатам обсуждений на собрании выбирается наиболее приоритетная проектная идея, на основе которой руководство НКО оформляет инициативный проект и выносит его на общественное обсуждение.

НКО проводят мероприятия по обсуждению инициативных проектов в соответствии с собственными уставами (положениями).

Старосты сельских населенных пунктов получают право выдвигать инициативные проекты в тех практиках инициативного бюджетирования, которые реализуются в поселениях, включающих в себя небольшие населенные пункты. В таких поселениях староста, получая информацию о практике инициативного бюджетирования от администрации муниципального образования, выступает в роли инициатора участия населенного пункта в инициативном бюджетировании. Перед внесением в администрацию муниципального образования выдвинутые старостой инициативные проекты обсуждаются и утверждаются на собрании (сходе) граждан.

В соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом № 236-ФЗ, все инициативные проекты независимо от типа их инициаторов до его внесения в администрацию субъекта, реализующего практику инициативного бюджетирования, 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. 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. В нормативном правовом акте инициативного бюджетирования может также быть предусмотрена возможность выявления



мнения граждан по вопросу о поддержке инициативного проекта путем опроса или сбора подписей граждан. Инициаторы проектов могут организовать и провести одновременно несколько мероприятий по общественному обсуждению проектов (например, собрание населения и опрос с помощью опросных листов). Особенно актуально это в случае тех проектов, которые затрагивают интересы групп населения со специальными потребностями, которые по объективным причинам не могут участвовать в собраниях. В этих случаях, независимо от формы проведения мероприятия, рекомендуется вовлечение в него соответствующих НКО.

Мероприятия по общественному обсуждению и поддержке инициативных проектов организуются и проводятся инициаторами проектов в координации с администрацией соответствующего муниципального образования. Информация о мероприятиях по возможности должна быть доведена до всех граждан. Для этого могут использоваться интернет-сайты, социальные сети, прямые контакты с гражданами, стенды с объявлениями. Мероприятия должны проводиться открыто с привлечением широкой общественности. Вся информация о проведении мероприятий, включая данные об информировании заинтересованных групп населения, документируется. Как правило, в рамках подготовки нормативного правового акта инициативного бюджетирования и Операционного руководства разрабатываются стандартные формы для инициативных проектов и пакет прилагаемых документов. Структура и содержание указанных документов зависят от особенностей муниципального образования и деталей порядка реализации практики инициативного бюджетирования (типология проектов, максимальная сумма денежных средств из бюджета на один проект, и т.д.).

Инициативные проекты могут вноситься в местную администрацию как онлайн – на соответствующих сайтах/платформах, так и в бумажном виде. Наиболее распространены практики, где возможны оба варианта. В зависимости от предпочтений субъекта реализации практики инициативного бюджетирования, могут предприниматься специальные меры, чтобы

способствовать выдвижению большего числа либо онлайн, либо бумажных заявок. При внесении инициативного проекта в администрацию к нему должны прилагаться документы, подтверждающие поддержку инициативного проекта жителями муниципального образования или той его части, на решение проблем которой направлен инициативный проект: протокол схода, собрания или конференции граждан, результаты опроса граждан и (или) подписные листы и т.д. (часть 4 статьи 26<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ).

В Методических рекомендациях отмечается, что до проведения конкурсного отбора инициативных проектов необходимо провести работу, направленную на: 1) рассмотрение инициативных проектов, включающее их технический анализ и предварительную оценку; 2) доработку инициативных проектов для конкурсного отбора. Содержание этой работы зависит от многих факторов, но в первую очередь от выбора основных элементов практики инициативного бюджетирования: механизма выдвижения и конкурсного отбора инициативных проектов.

Инициативные проекты, внесенные в местную администрацию, рассматриваются в установленные нормативным правовым актом инициативного бюджетирования сроки, которые согласно Федеральному закону № 131-ФЗ не могут превышать 30 календарных дней. На этом этапе проводится технический анализ проектов, целью которого является проверка соответствия выдвинутого инициативного проекта всем условиям, прописанным в нормативном правовом акте. В частности, проверяется наличие необходимых документов, а также проведение процедур инициирования и выдвижения инициативного проекта в соответствии с требованиями нормативного правового акта. Проверяется также техническая возможность реализации проекта, соответствие предполагаемой стоимости его реализации установленным финансовым и экономическим ограничениям, а также отсутствие дублирования инициативного проекта в других государственных программах субъекта Российской Федерации или муниципальных программах.

Работы по техническому анализу, как правило, проводятся техническими специалистами администрации субъекта, реализующего практику инициативного бюджетирования, и (или) сотрудниками и консультантами проектных центров (подразделений) администрации, ответственных за реализацию инициативного бюджетирования.

При необходимости к этой работе привлекаются специалисты в соответствующей сфере деятельности. В частности, это могут быть эксперты в сфере инклюзии, дизайна городской среды, или универсального дизайна, а также представители НКО.

По результатам этой работы инициативные проекты, не удовлетворяющие условиям, определенным в нормативных правовых актах, отклоняются. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ (статья 26<sup>1</sup>) решение об отказе в поддержке инициативного проекта может быть принято в одном из следующих случаев:

- несоблюдение установленного порядка внесения инициативного проекта и его рассмотрения;
- несоответствие инициативного проекта требованиям федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативным правовым актам и (или) уставу муниципального образования;
- невозможность реализации инициативного проекта ввиду отсутствия у органов местного самоуправления необходимых полномочий и прав;
- отсутствие средств местного бюджета в объеме средств, необходимом для реализации инициативного проекта, источником формирования которых не являются инициативные платежи;
- наличие возможности решения описанной в инициативном проекте проблемы более эффективным способом;
- признание инициативного проекта не прошедшим конкурсный отбор.

Субъект реализации практики инициативного бюджетирования может установить в нормативном правовом акте и другие причины для отказа в

поддержке инициативного проекта, отражающие конкретные особенности практики инициативного бюджетирования.

Причины отклонения должны быть в обязательном порядке доведены до сведения инициаторов проекта и групп населения, поддержавших проект. Инициаторам проекта должна быть предоставлена возможность оспорить принятое решение, предоставив при необходимости дополнительную информацию и разъяснения. Для этого рекомендуется установить срок в 5 - 7 дней, по истечении которого соответствующая информация может быть размещена на сайте субъекта, реализующего практику инициативного бюджетирования, или на сайте практики инициативного бюджетирования.

Доработка инициативных проектов может включать в себя проверку наличия данного проектного предложения в других государственных программах субъекта Российской Федерации или муниципальных программах, определение более эффективного технического решения для идентифицированной проблемы, учет полученных после опубликования проекта замечаний и предложений, объединение двух или нескольких проектов, направленных на решение одной и той же проблемы, уточнение стоимостных и других характеристик проекта, подготовку информационных материалов.

Процедура обсуждения и доработки инициативных проектов определяется нормативным правовым актом инициативного бюджетирования. В частности, в зависимости от выбранных механизмов выдвижения проектов и их конкурсного отбора рекомендуется применять следующие механизмы.

- Доработка проектов его инициаторами на основании замечаний и предложений, полученных от специалистов администрации и (или) от жителей муниципального образования после их опубликования на сайте муниципального образования. При использовании данного механизма нормативный правовой акт инициативного бюджетирования должен установить срок предоставления замечаний и предложений, который не может быть меньше пяти рабочих дней.

- Рабочие совещания с участием специалистов администрации и представителей инициативных групп (организаций), выдвинувших проекты. Совещания могут быть тематическими либо территориальными. По решению администрации рабочие совещания могут проводиться с приглашением либо всех инициаторов проектов, либо только тех, чьи инициативные проекты нуждаются в обсуждении/доработке. Кроме того, на совещания рекомендуется приглашать представителей специализированных организаций или НКО, деятельность которых связана с обсуждаемыми проектами, а также – в целях обеспечения инклюзивности проектов – организаций, представляющих лиц с ограниченными возможностями здоровья.

- Экспертные или общественные советы (комитеты), созданные администрациями субъектов, реализующих практику инициативного бюджетирования – с участием представителей инициаторов проектных предложений. Кроме рассмотрения инициативных проектов и формирования предложений по их доработке, данные советы могут быть наделены полномочиями по формированию для администрации субъекта, реализующего инициативного бюджетирования, предварительного списка проектов для участия в конкурсном отборе. Механизм формирования и работы советов, а также их полномочия, должны быть определены в нормативном правовом акте инициативного бюджетирования. В частности, совет/комитет может состоять из граждан, которые случайным образом отобраны из группы кандидатов, сформированной на квотной основе (пол, возраст, профессия, уровень образования, территория проживания (район) и т.д.) или из бюджетных делегатов – добровольцев, отобранных по определенным критериям и прошедшим специальное обучение в рамках практики инициативного бюджетирования. Другой возможный вариант формирования такого совета (комитета) - отбор по жеребьевке группы представителей инициативных групп.

- Конференции делегатов от территорий либо от НКО, выдвинувших инициативные проекты. Кроме рассмотрения и доработки выдвинутых проектных предложений, конференции делегатов в соответствии с

нормативным правовым актом инициативного бюджетирования может быть предоставлено право по их предварительному отбору и формированию списка инициативных проектов, выносимых на итоговый конкурсный отбор. На конференцию кроме делегатов могут быть приглашены представители специализированных организаций или других НКО, деятельность которых связана с обсуждаемыми проектами.

Все мероприятия по доработке и обсуждению инициативных проектов рекомендуется проводить в открытом режиме, заранее опубликовав на сайте муниципального образования или практики инициативного бюджетирования информацию о месте и времени проведения соответствующего мероприятия. К участию в этих мероприятиях рекомендуется в обязательном порядке привлекать представителей инициаторов рассматриваемых инициативных проектов.

Информационные материалы по доработанным инициативным проектам могут быть размещены на официальном сайте субъекта, реализующего инициативного бюджетирования и (или) на сайте практики инициативного бюджетирования. Если в поселении это невозможно, информация может быть размещена на сайте муниципального района, в который входит субъект, реализующий практику инициативного бюджетирования. В сельском населенном пункте указанная информация может доводиться до сведения граждан старостой сельского населенного пункта.

**Правовое управление  
Аппарата Совета Федерации**

Исполнители:

отдел конституционного и международного права:

Ю.В.Андрюкин (691-76-84), К.В.Мазаева (697-44-40), Е.И.Россоха (697-94-70);

отдел финансового законодательства: Е.К.Караулова (697-44-43)

## ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ МАТЕРИАЛ

### к «круглому столу» на тему «О перспективах реализации инициативных проектов и иных практик непосредственного участия граждан в решении приоритетных для жителей муниципального образования вопросов»

#### 1. Правовое регулирование отношений, связанных с выдвижением, рассмотрением и реализацией инициативных проектов: проблемы и пути их решения

На сегодняшний день общемировым трендом в сфере социально-экономического развития является расширение масштабов участия территориальных сообществ в определении путей развития собственных поселений, ориентация на вовлечение граждан в процесс инициирования приоритетных для финансирования проектов, их обсуждения, реализации и контроля. Практики использования гражданской инициативы в формировании бюджета активно применяются в зарубежных странах с конца 80-х годов XX века.

*Классическая модель бюджетирования на основе общественного участия носит название **инициативного (партисипаторного) бюджетирования (далее – ИБ)***

*Модель ИБ впервые была реализована в **1989 г. в Бразилии в г. Порту-Алегри.***

*Сегодня эта практика успешно применяется в странах Западной и Восточной Европы, США, Латинской Америки, Австралии, Новой Зеландии, Исландии, Южной Кореи и Китая*

*Наиболее известными вариантами ИБ в России являются: **Программа поддержки местных инициатив** Всемирного банка, **партисипаторное бюджетирование** (Европейский университет совместно с Комитетом гражданских инициатив), **«Народный бюджет»** и **«Народная инициатива»***

Практики ИБ в России изначально развивались без специального нормативного закрепления на федеральном уровне. Их распространение стимулировало дискуссии о законодательном закреплении ИБ: в Совете Федерации данные вопросы неоднократно обсуждались с участием экспертного и научного сообщества<sup>1</sup>. Важным итогом обсуждения данной проблематики на заседании Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации 5 августа 2017 года в г. Кирове стало поручение Правительству Российской Федерации представить предложения о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих **определение правовых основ ИБ, а также наделение региональных и местных органов власти полномочиями по установлению особенностей реализации такого бюджетирования.** На заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 30 января 2020 года первый заместитель Председателя Совета Федерации **А.А. Турчак** сообщил о разработке соответствующего пакета законопроектов.

<sup>1</sup> Совещание Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам по вопросу «О законодательном регулировании инициативного бюджетирования» (18 июля 2018 года); «круглый стол» на тему «Инициативное бюджетирование как важный фактор социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» (5 декабря 2017 года).

Президент Российской Федерации **В.В. Путин** поддержал данное законодательное предложение, а также поставил задачу в течение 3 лет довести до **5%** долю расходов муниципалитетов, определяемых с учетом мнения граждан.

Принятый в 2020 года по инициативе, в том числе, сенаторов Российской Федерации пакет законов<sup>2</sup> по **установлению правовых основ реализации инициативных проектов (далее – ИП)** на муниципальном уровне, позволил создать условия для дальнейшего развития этой практики в регионах.

**Федеральный закон от 20 июля 2020 года № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»** (далее – Федеральный закон № 236-ФЗ) установил правовые основы выдвижения, рассмотрения и реализации ИП, направленных на реализацию мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципалитета или его части, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, решаемых органами местного самоуправления.

Согласно закону ИП вправе внести инициативная группа численностью не менее 10 граждан, достигших 16-летнего возраста и проживающих на территории соответствующего муниципалитета, органы территориального общественного самоуправления (далее – ТОС), староста сельского населенного пункта. Данный закон определяет:

- порядок предварительного рассмотрения ИП на сходах, собраниях (конференциях) граждан или выявления мнения населения путем проведения опроса граждан, сбора их подписей;
- порядок рассмотрения ИП местной администрацией, их конкурсного отбора, информирования граждан о выдвинутых проектах, основания отказа в поддержке ИП;
- право граждан на общественный контроль за реализацией ИП, возможность добровольного имущественного и (или) трудового участия заинтересованных лиц в их реализации, возможность уплаты в местный бюджет инициативных платежей – добровольных денежных взносов граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, направляемых на реализацию конкретных ИП.

Порядок выдвижения, внесения, обсуждения, рассмотрения, а также проведения конкурсного отбора ИП устанавливается представительным органом муниципалитета, а в отношении ИП, выдвигаемых для получения финансовой поддержки из регионального бюджета – в соответствии с законом и (или) иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

**Федеральный закон 20 июля 2020 года № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»** относит к неналоговым доходам местного бюджета инициативные платежи и устанавливает в их отношении изъятие из принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов. **Инициативные платежи** – это денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц,

---

<sup>2</sup> Федеральные законы от 20 июля 2020 года: № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; № 219-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (законопроекты были внесены в Государственную Думу сенаторами Российской Федерации А.А. Турчаком, О.В. Мельниченко (в период исполнения полномочий сенатора Российской Федерации); депутатом Государственной Думы С.И. Неверовым).



образованных в соответствии с законодательством Российской Федерации, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в местный бюджет в целях реализации конкретных ИП. Законом предусматривается, что каждому ИП присваивается уникальный код классификации расходов бюджетов. Кроме того, Минфин России осуществляет методическое обеспечение планирования и исполнения расходов региональных (местных) бюджетов в целях реализации ИП, а также формирования финансовыми органами регионов (муниципалитетов) информации о соответствующем бюджете в доступной и понятной для граждан форме.

К настоящему времени утверждены методические рекомендации по подготовке и реализации практик ИБ<sup>3</sup>, в ряде субъектов Российской Федерации приняты региональные законы об ИБ<sup>4</sup> либо актуализированы нормативные правовые акты в данной сфере<sup>5</sup>. В связи с этим важно обеспечить мониторинг реализации процесса ИБ в рамках нового правового регулирования. Это позволит оценить эффективность данной практики и определить, в случае необходимости, дальнейшие направления ее совершенствования. Вместе с тем, уже сейчас, по мнению экспертов<sup>6</sup>, следует особое внимание уделить **некоторым проблемам, которые возникают в процессе реализации ИП**. Ряд из них обсуждался на заседании Совета по местному самоуправлению 26 мая 2021 года.

Несмотря на то, что в муниципалитетах ведется соответствующая разъяснительная работа, сегодня необходимо формирование **качественного профессионального сопровождения** реализации ИП в рамках ИБ.

*Практики в области местного самоуправления отмечают недостаточный уровень профессиональных навыков у инициаторов ИП, из-за чего трудности возникают при подготовке предварительных расчетов на их реализацию, дизайн-проектов для участия в конкурсе ИП<sup>7</sup>.*

Это предполагает непосредственное участие подготовленных специалистов в собраниях населения, консультирование участников инициативных групп на всех стадиях реализации ИП, осуществление мониторинга и контроля качества мероприятий, выработку рекомендаций по совершенствованию механизмов и нормативно-правовых актов и т.д. В данном случае, речь может идти о создании самостоятельных **проектных центров в субъектах Российской Федерации**<sup>8</sup>, наделяемых функциями по сопровождению

<sup>3</sup> Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации утв. Минфином России.

<sup>4</sup> В частности, законы: Нижегородской области от 30 декабря 2020 года № 173-З «Об инициативном бюджетировании в Нижегородской области»; Самарской области от 29 декабря 2020 года № 148-ГД «Об основах инициативного бюджетирования в Самарской области»; Ставропольского края от 29 января 2021 года № 1-кз «О развитии инициативного бюджетирования в Ставропольском крае».

<sup>5</sup> В связи с принятием федеральных законов от 20 июля 2020 года: № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», которые установили правовые основы инициативного бюджетирования на муниципальном уровне, в постановление Администрации Курской области от 27 сентября 2016 года № 732-па «О вопросах реализации проекта «Народный бюджет» в Курской области» были внесены соответствующие изменения постановлением Администрации Курской области от 28 декабря 2020 года № 1404-па.

<sup>6</sup> Вагин В.В. Программы (концепции) развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации // Российские регионы: взгляд в будущее, № 2, 2020.

<sup>7</sup> По материалам заседания Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Концепция развития местного самоуправления в Российской Федерации. Актуальные вопросы финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления публичных функций и реализации инициативных проектов», 26 мая 2021 года.

<sup>8</sup> Так, например, в Удмуртской Республике создан проектный центр на базе Автономного учреждения дополнительного образования «Центр финансового просвещения», подведомственное Министерству финансов Удмуртской Республики.

реализации программ ИБ<sup>9</sup>. Отдельными направлениями работы таких центров могут быть: образовательная деятельность, направленная на подготовку консультантов ИБ; повышение квалификации сотрудников органов публичной власти; проведение тренингов для инициативных групп и активистов.

Следует активнее проводить просветительские кампании с целью информирования о позитивном значении ИБ для обеспечения качества и уровня жизни населения на местах<sup>10</sup>. Такой показатель как «включенность граждан в ИБ» мог бы стать одним из критериев оценки деятельности органов местного самоуправления.

Эксперты также отмечают, что одним из нерешенных вопросов является создание доступной и востребованной площадки для получения информации, обмена ею по вопросам распределения бюджетных средств между гражданами и органами публичной власти в рамках ИБ. В связи с этим можно рассмотреть вопрос о создании единого информационного ресурса, содержащего сведения об ИП, поддержанных в рамках ИБ, позволяющего определить текущий статус проекта, запланированные и фактические расходы бюджетов различного уровня, привлеченные средства населения. Это повысит прозрачность и доступность ИБ<sup>11</sup>. Следует отметить, что возможность создания такого ресурса была отмечена на заседании Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации 26 мая 2021 года<sup>12</sup>.

*По итогам указанного заседания органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано рассмотреть возможность создания единой цифровой платформы на уровне субъекта Российской Федерации для осуществления процедур размещения информации о внесении, рассмотрении, конкурсном отборе и реализации ИП<sup>13</sup>.*

Как отмечают эксперты, главным критерием оценки с точки зрения целеполагания для ИП должна быть вовлеченность населения<sup>14</sup>. Этот аспект является достаточно важным в контексте формирования доверия населения к власти и повышения конкурентоспособности ИП. По мнению экспертов, самое важное в данной работе – соблюдение принципов справедливых критериев и прозрачного выбора ИП на муниципальном уровне для последующего их допуска на региональные конкурсы. Примером такого подхода может служить порядок выдвижения, внесения, обсуждения, рассмотрения ИП в сельском поселении Сибирский<sup>15</sup>, содержащий подробный раздел критериев, касающихся участия общественности в подготовке и реализации ИП<sup>16</sup>.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Петрикова Е.М. Инициативное бюджетирование как перспективный способ софинансирования развития экономики территорий. // Банковское дело, № 1, 2021.

<sup>11</sup> Так, например, предложение о создании единой информационной системы, содержащей сведения о проектах, поддержанных в рамках ИБ, содержится в проекте резолюции марафона муниципально-экспертных обсуждений Союза российских городов «Роль российских городов в подготовке основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года».

<sup>12</sup> По материалам заседания Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Концепция развития местного самоуправления в Российской Федерации. Актуальные вопросы финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления публичных функций и реализации инициативных проектов», 26 мая 2021 года.

<sup>13</sup> Проект решения Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Концепция развития местного самоуправления в Российской Федерации. Актуальные вопросы финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления публичных функций и реализации инициативных проектов».

<sup>14</sup> Вагин В.В. Программы (концепции) развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации. // Российские регионы: взгляд в будущее, № 2, 2020.

<sup>15</sup> Утв. решением Совета депутатов сельского поселения Сибирский Ханты-мансийского района Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 29 декабря 2012 года № 128.

<sup>16</sup> Уровень софинансирования ИП гражданами; уровень софинансирования ИП юридическими лицами, в том числе социально-

Необходимость создания условий для проявления гражданами инициативы в процессе реализации ИП также была отмечена на указанном заседании Совета по местному самоуправлению.

*По итогам заседания Совета по местному самоуправлению от 26 мая 2021 года органам местного самоуправления рекомендовано при установлении порядка выдвижения, внесения, обсуждения, рассмотрения ИП, а также проведения их конкурсного отбора: **обеспечить вариативность форм поддержки гражданами ИП (собрания и конференции, опросы граждан, сбор подписей); стимулировать личное трудовое участие граждан в реализации ИП; предусмотреть гласное (открытое) коллегиальное рассмотрение ИП с участием представителей инициаторов.***

Эксперты также отмечают, что **органы ТОС необходимо активнее привлекать к реализации ИП.** В связи с этим следует решить вопрос, касающийся закрепления специальной организационно-правовой формы для ТОС. В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находятся два законопроекта, которые направлены на совершенствование деятельности ТОС.

*По итогам заседания Совета по местному самоуправлению от 26 мая 2021 года Государственной Думе было рекомендовано ускорить рассмотрение законопроектов:*

**№ 983322-7 «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности ТОС как некоммерческой организации»** - законопроект исключает ТОС из состава общественных организаций, а также устанавливает, что действующее в качестве юридического лица ТОС является некоммерческой корпоративной организацией; устанавливается также право ТОС действовать на основании типового устава, утвержденного федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере регистрации некоммерческих организаций;

**№ 983291-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»** - законопроект наделяет органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов правом оказывать поддержку ТОС.

В зарубежных странах в целях развития партисипаторных инструментов и общественного финансового контроля для граждан предусматриваются прямые материальные стимулы. К примеру, в Южной Корее гражданин может получить денежное вознаграждение до 30 тыс. долларов в случае обращения в специально созданный Центр бюджетных расходов с обоснованием повышения эффективности той или иной статьи бюджетных расходов. В Китае избранным для совещательного бюджетирования гражданам выплачивается денежное вознаграждение в сумме 50 юаней и на время работы по отбору проектов, предоставляется бесплатное питание и проезд. Некоторые специалисты полагают, что подобную практику можно было бы распространить и в России<sup>17</sup>.

## **2. Опыт реализации и перспективы развития региональных и муниципальных практик ИБ и иных практик непосредственного участия граждан в решении**

ориентированными некоммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями; уровень имущественного и (или) трудового участия граждан в реализации ИП; уровень имущественного и (или) трудового участия юридических лиц, в том числе социально-ориентированных некоммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в реализации инициативного проекта; уровень поддержки ИП населением.

<sup>17</sup> Печенская-Полищук М.А. Развитие партисипаторного бюджетирования как фактора роста бюджетного потенциала территории. // Проблемы развития территорий, 2020 г.

## приоритетных для жителей муниципального образования вопросов

Практика активного внедрения ИБ в России началась в 2007 года с момента начала реализации Программы поддержки местных инициатив, запущенной в **Ставропольском крае** в рамках сотрудничества Минфина России и Всемирного банка. В 2013 году стали реализовываться первые российские пилотные проекты **«Народный бюджет» в г. Череповце** и **«Я планирую бюджет» в Сосновом Бору**. С 2014 года эксперимент был распространен на ряд муниципалитетов **Кировской области**.

Общая характеристика данных, полученных в рамках запроса Минфина России в 2016–2019 гг.



С помощью ИБ в настоящее время, удалось качественно улучшить состояние городов, благоустроить дворовые территории, общественные пространства. Общее количество проектов ИБ за 2015–2019 годах выросло в **7,5** раза и составило почти **70** тыс. проектов, а общий объем финансирования превысил 67 трлн рублей и вырос с 2015 года почти в 10 раз<sup>18</sup>. В **69** российских регионах реализовано **249** практик разного уровня, предусматривающих участие граждан в бюджетных решениях. На территории **24** субъектов Российской Федерации было реализовано **147** муниципальных практик. Общая стоимость всех реализованных проектов приблизилась к 1 млрд рублей – **934,1** млн рублей, а объем бюджетных ассигнований муниципалитетов на реализацию проектов в рамках ИБ в 2019 году составил **736,4** млн рублей.

*Выступая на заседании Совета по местному самоуправлению 26 мая 2021 года, первый заместитель Председателя Совета Федерации А.А. Турчак отметил, что ежегодное число инициативных проектов растет более чем на 10%. Этот механизм оказался востребован гражданами.*

Наиболее успешный опыт был реализован в **Кировской и Владимирской областях**, а также в **республиках Татарстан и Башкортостан**.

*В Кировской области активно привлекались средства региональных бюджетов на решение вопросов местного значения при условии обязательного привлечения средств местных граждан в пропорции 40:60, во Владимирской области внебюджетное софинансирование составило половину от стоимости проектов (50:50), а в Республике Татарстан региональный бюджет софинансировал проекты при условии наличия 20% внебюджетных источников финансирования (20:80).*

<sup>18</sup> За последние 5 лет 56% общего объема финансирования было привлечено за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, 19% – за счет средств федерального бюджета, 16% предоставили муниципалитеты, и всего 9% - за счет внебюджетных источников финансирования. Средняя стоимость реализованного проекта на принципах инициативного бюджетирования выросла с 0,7–0,8 млн рублей в 2015–2016 годах до 1,1 млн рублей в 2019 году. Петрикова Е.М. Инициативное бюджетирование как перспективный способ софинансирования развития экономики территорий. // Банковское дело, № 1, 2021.

## Примеры региональных практик реализации ИП

**Ярославская область** является одним из пионеров в реализации проектов ИБ. В регионе этот процесс начался в 2016 году в рамках реализации регионального проекта<sup>19</sup> «Обустроим область к юбилею!»<sup>20</sup>. Учитывая положительный опыт внедрения ИБ, данная практика в регионе получила новый импульс развития в 2017 году, когда был запущен губернаторский проект «Решаем вместе!»<sup>21</sup>. Целью данного проекта является повышение уровня комфортности проживания жителей области, их вовлечение в решение первоочередных проблем местного значения. В рамках проекта муниципалитетам на конкурсной основе предоставляется финансовая помощь из федерального и областного бюджетов на выполнение проектов, поддержанных населением. Проект реализуется по следующим направлениям: «Формирование комфортной городской среды»<sup>22</sup>, «Поддержка местных инициатив»<sup>23</sup>, «Школьное инициативное бюджетирование»<sup>24</sup>. В 2021 году в рамках проекта появилось новое направление «Приоритетные проекты»<sup>25</sup>. В рамках губернаторского проекта в 2020 году<sup>26</sup> было реализовано 458 проектов на сумму 759 млн рублей<sup>27</sup>. В 2021 году будет осуществлено 548 проектов на сумму более 1 млрд рублей<sup>28</sup>.

**Курская область** также является первопроходцем в реализации проектов ИБ. В регионе этот процесс начался в 2016 году, когда было принято постановление Администрации Курской области по вопросу реализации проекта «Народный бюджет»<sup>29</sup>. В

<sup>19</sup> Указ Губернатора Ярославской области от 14 декабря 2015 года № 718 «О региональном проекте «Обустроим область к юбилею!»».

<sup>20</sup> На реализацию проекта из областного и местных бюджетов было выделено свыше 1,8. млрд. рублей, отобрано более 1000 объектов. / Портал органов власти Ярославской области, 25 июля 2016 года.

<sup>21</sup> Указ Губернатора Ярославской области от 20 февраля 2017 года № 50 (ред. от 19 января 2021 года) «О губернаторском проекте «Решаем вместе!»».

<sup>22</sup> Субсидии из областного бюджета выделяются на финансирование проектов инициативного бюджетирования по благоустройству дворов многоквартирных домов и общественных территорий (площадей, набережных, улиц, переходных зон и т.д.). Главный распорядитель средств: департамент ЖКХ, энергетики и регулирования тарифов Ярославской области.

<sup>23</sup> По данному направлению субсидия из областного бюджета выделяется на проекты инициативного бюджетирования, направленные на решение первоочередных проблем в отраслях образования, культуры, массового спорта и иных сферах деятельности местной власти. Главный распорядитель средств: департамент региональной политики и взаимодействия с органами местного самоуправления Ярославской области.

<sup>24</sup> По данному направлению средства из областного бюджета выделяются на проекты инициативного бюджетирования, отобранные по результатам голосования обучающихся общеобразовательной организации. Главный распорядитель средств: департамент региональной политики и взаимодействия с органами местного самоуправления Ярославской области.

<sup>25</sup> Данное направление касается благоустройства крупных объектов. Средства из областного бюджета выделяются в форме дотаций на проекты ИБ, отобранные по результатам голосования жителей. Так, например, в рамках реализации данного направления в г. Рыбинске Ярославской области будет благоустроена центральная площадь Дерунова. Завершить строительные работы планируется в сентябре 2021 года. // Коммерсантъ, 17 мая 2021 года.

<sup>26</sup> Например, в 2020 году в Ярославле было благоустроено 23 двора. Также обустроено 2 общественных территории: площадь Труда и сквер на проспекте Машиностроителей. / Официальный портал г. Ярославля, 3 ноября 2020. На территории Рыбинского муниципального района работы выполнены на 7 объектах на сумму более 4,5 млн руб. в Судоверфском, Назаровском, Покровском, Каменниковском и Октябрьском сельских поселениях. / Сайт администрации Рыбинского муниципального района, 11 января 2021 года.

<sup>27</sup> В том числе, по направлению «Формирование комфортной городской среды» было реализовано 156 проектов на сумму 557 млн рублей, по направлению «Поддержка местных инициатив» – 297 проектов на сумму 197 млн рублей, по направлению «Школьное инициативное бюджетирование» – 5 проектов на сумму 5 млн рублей.

<sup>28</sup> В том числе, по направлению «Формирование комфортной городской среды» будет реализовано 154 проектов на сумму 542 млн рублей, по направлению «Приоритетные проекты» – 46 проектов на сумму 302 млн рублей, по направлению «Поддержка местных инициатив» – 338 проектов на сумму 197 млн рублей, по направлению «Школьное инициативное бюджетирование» – 10 проектов на сумму 12 млн рублей.

<sup>29</sup> Постановление Администрации Курской области от 27 сентября 2016 года № 732-па «О вопросах реализации проекта «Народный бюджет» в Курской области» в редакции постановления Администрации Курской области от 24 февраля 2021 года № 157-па.

2020 году документ был актуализирован<sup>30</sup>. Участниками программы стали 72 муниципалитета региона, на территории которых осуществили 186 проектов. На все работы было направлено порядка 330 млн рублей<sup>31</sup>. Например, за счет проекта «Народный бюджет» в г. Курске были обустроены тренировочная трасса для легкой атлетики и лыжного спорта в урочище Цветов Лес, футбольное поле и площадка для тренировки собак в Сеймском округе, детская площадка в Железнодорожном округе и скейтпарк в Северо-западном микрорайоне<sup>32</sup>.

В **Челябинской области** с 1 января 2021 года вступил в силу принятый по инициативе Губернатора Челябинской области А.Л. Текслера закон об инициативном бюджетировании<sup>33</sup>. Для участия в ИБ необходимо организовать инициативную группу численностью не менее 10 граждан, достигших 16 лет и проживающих на территории одного муниципалитета. С ИП также могут выступить органы ТОС или староста сельского населенного пункта. ИП должен содержать описание проблемы, обоснование предлагаемого способа ее решения, ожидаемые результаты и предварительный расчет расходов. Похожая практика в области уже применялась, в частности, в рамках реализации в регионе с 2015 года проекта «Реальные дела», направленного на решение таких острых проблем муниципалитетов, как благоустройство территорий, газификация, ремонт дорог<sup>34</sup>. Однако, если раньше всю работу по подготовке и реализации «Реальных дел» выполняли администрации городских и сельских поселений, то теперь сами граждане включены в процесс подготовки и реализации ИП<sup>35</sup>.

### **Примеры муниципальных практик реализации ИП**

С 2018 года в г. **Когалым** Ханты-Мансийского автономного округа реализуется проект по поддержке местных инициатив «Твоя инициатива». Согласно порядку проведения конкурсного отбора проектов (инициатив) граждан по вопросам местного значения<sup>36</sup> проекты должны быть общественно полезными и относиться в соответствии с законодательством Российской Федерации к вопросам местного значения городского

<sup>30</sup> В связи с принятием федеральных законов от 20 июля 2020 года: № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», которые установили правовые основы инициативного бюджетирования на муниципальном уровне.

<sup>31</sup> Лента новостей Курска, 26 ноября 2020 года.

<sup>32</sup> ИА ABIREG.RU, 3 ноября 2020 года.

<sup>33</sup> Закон Челябинской области от 22 декабря 2020 года № 288-ЗО «О некоторых вопросах правового регулирования отношений, связанных с инициативными проектами, выдвигаемыми для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из областного бюджета», который определяет: порядок рассмотрения ИП, выдвигаемых для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из областного бюджета; требования к составу сведений, которые должны содержать ИП; порядок и критерии конкурсного отбора ИП; порядок финансового обеспечения реализации ИП за счет средств местных бюджетов и межбюджетных трансфертов из областного бюджета. С помощью ИП жители могут участвовать в решении самых актуальных вопросов местного значения.

<sup>34</sup> В рамках указанного проекта муниципальным образованиям дополнительно выделялись средства из областного бюджета в виде дотаций на сбалансированность местных бюджетов для решения острых для населения вопросов. Всего за период с 2015 по 2020 год по проекту «Реальные дела» выделено более 4 млрд рублей; в рамках проекта реализовано около 10 тыс. проектов. В 2020 году проект «Реальные дела» завершен. Информация предоставлена первым помощником первого заместителя Губернатора Челябинской области К.Р. Гусмановым.

<sup>35</sup> Также, по словам председателя Законодательного Собрания области, Председателя комитета по бюджету и налогам В.В. Мякуша, опыт народного бюджетирования был реализован в Челябинской области и при формировании областного бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, отличительной чертой которого стало включение в проект бюджета предложений депутатов, которые были подготовлены на основе наказов граждан. / Сайт Законодательного Собрания Челябинской области, 21 июля 2020 года.

<sup>36</sup> Утв. постановлением Администрации города Когалыма № 1621 от 28 июля 2017 года.

округа<sup>37</sup>. Реализация проектов (инициатив) осуществляется после поступления в полном объеме в бюджет города средств, предусмотренных проектом (инициативой), в разрезе источников финансирования мероприятий проекта (инициативы). Проекты (инициативы) должны быть реализованы в течение одного финансового года. По итогам конкурсного отбора проектов (инициатив) в 2019 году было реализовано 7 проектов (инициатив) граждан.

В **Липецке** в 2019 года стартовал проект по поддержке ТОС – ИБ, которое предполагает, что жители могут предлагать свои идеи и варианты благоустройства. Для этого необходимо разработать проект и представить его на конкурс. Как потратить выделенные из бюджета средства с финансовым участием физических и (или) юридических лиц, решают не власти на местах, а жители, проявившие инициативу. В рамках ИБ благоустроено 45 дворовых территорий и территорий районов индивидуальной жилой застройки на сумму 20 млн руб. (в том числе: 17,7 млн рублей - областной бюджет, 1 млн руб. - городской бюджет, 1,3 млн руб. - средства населения)<sup>38</sup>.

*Одним из важных направлений развития ИБ стало **школьное бюджетирование**. Следом за **Сахалинской областью**, где в 2017 году впервые в России стартовало ИБ для школьников, в 2019 году появились новые школьные практики ИБ в **г. Санкт-Петербург, Ямало-Ненецком автономном округе, Алтайском крае, Республике Коми** и в **Ярославской области**, в том числе, самостоятельные проекты в **г. Ноябрьск** и **г. Архангельск**, в **Боровичском муниципальном районе Новгородской области**. В **г. Санкт-Петербург** реализовано 2 пилотных проекта в рамках школьного ИБ – проект для старшеклассников «Твой Бюджет» в школах Центрального района и проект «Перемена» в Петроградском районе. В 2020 году в **Удмуртской Республике** была запущена молодежная практика, расширяющая аудиторию участников ИБ – проект «Атмосфера» для школьников и студентов в возрасте от 14 до 25 лет<sup>39</sup>.*

### **Иные практики непосредственного участия граждан в решении приоритетных для жителей муниципального образования вопросов**

В **Оренбургской области** реализуется приоритетный проект «Вовлечение жителей муниципальных образований Оренбургской области в процесс выбора и реализации проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах». Благодаря проекту в 2019 году было выполнено мероприятие по капитальному ремонту системы теплоснабжения в клубе п. Гранитный муниципального образования Новоорский поссовет. Объем привлеченных средств составил 674,8 тыс. рублей, в том числе, средства областного бюджета - 604,3 тыс. рублей, безвозмездные поступления от юридических и физических лиц - 70,7 тыс. рублей<sup>40</sup>.

Жители **г. Мамалыш** Мамалышанского района Республики Татарстан (15 тыс. жителей) зарекомендовали себя сторонниками прямых (партисипаторных) форм местной демократии. Так, в 2019 году в городе был организован и проведен местный референдум (явка 55 %) по вопросу введения **самообложения граждан**. Его итогом стало софинансирование населением решения ряда важных вопросов местного значения в

<sup>37</sup> Проекты (инициативы) реализуются в следующих областях: образования, молодежной политики, культуры, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта. Критериями конкурсного отбора проектов (инициатив) являются: вклад участников в реализации проекта (инициативы), социальная эффективность реализации проектов (инициатив).

<sup>38</sup> Сборник лучших муниципальных практик. Управление муниципальными финансами, Москва, 2020.

<sup>39</sup> Сборник лучших муниципальных практик. Управление муниципальными финансами, Москва, 2020.

<sup>40</sup> Сборник лучших муниципальных практик. Управление муниципальными финансами, Москва, 2020.

поселении (благоустроен пляж, обустроены места массового отдыха)<sup>41</sup>.

**Механизм самообложения в Республике Татарстан широко используется с 2013 года. В 2019 году сборы с населения от самообложения составили 241,6 млн рублей, этот механизм применили 856 сельских поселений.**

В г. **Липецк** хорошо зарекомендовала себя программа «Рубль на рубль», основной концепцией которой является участие жителей в обустройстве прилегающих к их домам территорий, а также выделение субсидии из областного бюджета в равной сумме, привлеченной за счет внебюджетных источников. В 2019 году в городе благоустроено 5 дворовых территорий и территорий индивидуальной застройки. На указанные цели направлено 11,8 млн. рублей, в том числе 5,9 млн. рублей - средства областного бюджета и 5,9 млн. рублей – средства граждан<sup>42</sup>.

В г. **Ханты-Мансийск** важным шагом в работе по привлечению населения города к решению вопросов местного значения, в том числе, расходованию средств бюджета, стало начало реализации в 2016 году краудсорсингового<sup>43</sup> проекта «Мы вместе»<sup>44</sup>. За период его реализации в очных встречах приняли участие около 7,5 тысяч человек, более 30 тысяч человек участвовали в онлайн-опросах. В муниципалитете определены направления расходов, решения по которым принимаются исключительно с учетом мнения жителей города. Это, в частности, формирование перечня улиц города для ремонта дорожного полотна; благоустройство общественных пространств; высадка зеленых насаждений; развитие транспортно-дорожной сети. Общественные обсуждения организуются в процессе разработки технического задания к соответствующим муниципальным контрактам.

Таким образом, в настоящее время **региональный и муниципальный опыт демонстрирует все больше и больше примеров развития местной демократии и обеспечения эффективной обратной связи органов местного самоуправления с жителями в реализации приоритетных проектов.** Более того, такие механизмы как ИП, самообложение, имеют большой потенциал для того, чтобы сплачивать население для решения насущных проблем.

### **3. Меры поддержки и масштабирования практик ИБ и иных практик непосредственного участия граждан в решении приоритетных для жителей муниципального образования вопросов**

Как показывает опыт, эффективность вовлечения населения в решении местных

<sup>41</sup> Сборник лучших муниципальных практик по итогам 2020 года. Номинация «Обеспечение эффективной обратной связи» с жителями муниципальных образований, развитие территориального общественного самоуправления и привлечение граждан к осуществлению (участию в осуществлении) местного самоуправления в иных формах. Москва, 2020.

<sup>42</sup> Там же.

<sup>43</sup> Термин «краудсорсинг» впервые был использован журналистом Джеффом Хауи в статье «The Rise of Crowdsourcing» для журнала «Wired» в июне 2006 года. Краудсорсинг (англ. crowdsourcing, crowd – «толпа» и sourcing – «использование ресурсов») - это передача определенных производственных функций неопределенному кругу лиц на основании публичной оферты, не подразумевающей заключение трудового договора. В основе краудсорсинга лежит принцип добровольности: всю работу делают неоплачиваемые или малооплачиваемые любители, которые тратят свое свободное время на участие в тех или иных проектах (ищут, размещают, перепроверяют информацию, генерируют идеи, выполняют небольшие операции, координируют деятельность других и т.д.). *Курячая М.М.* Технологии краудсорсинга в юридической практике // Конституционное и муниципальное право, 2012, № 6.

<sup>44</sup> Сборник лучших муниципальных практик по итогам 2020 года. Номинация «Обеспечение эффективной обратной связи» с жителями муниципальных образований, развитие территориального общественного самоуправления и привлечение граждан к осуществлению (участию в осуществлении) местного самоуправления в иных формах. Москва, 2020.



вопросов выше в тех субъектах Российской Федерации, где региональные и местные органы власти оказывают непосредственную поддержку реализации гражданских инициатив, способствуют активизации ИБ. На сегодняшний день в регионах сложились различные практики сопровождения процесса ИБ, среди которых необходимо отметить следующие.

**Финансовая поддержка.** Этот механизм является важнейшим ресурсом для реализации ИП. В структуре бюджетных источников финансирования проектов вклад бюджетов субъектов Российской Федерации является основополагающим – 54,5%. Вместе с тем, по данным Минфина России, Республика Башкортостан является единственным субъектом Российской Федерации, где совокупная доля расходов регионального бюджета на ИБ составила более 1%, в большинстве регионов она не превышает 0,5%<sup>45</sup>.

*По итогам заседания Совета по местному самоуправлению 26 мая 2021 года Минфину России рекомендовано при разработке проекта основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов рассмотреть вопрос о подготовке предложений по совершенствованию налоговой системы Российской Федерации и бюджетной системы Российской Федерации в части наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации правом предоставлять местным бюджетам субсидии в целях поддержки инициативных проектов по решению вопросов, которые не относятся к вопросам местного значения, но которые органы местного самоуправления вправе решать в соответствии с федеральными законами.*

**Инфраструктурная поддержка** играет важную роль в устойчивом институциональном развитии ИБ. Данные Минфина России свидетельствуют об увеличении количества проектных центров, консультантов и сотрудников органов власти, которые обеспечивают реализацию практик. Так, если в 2018 году проектные центры работали в 25 регионах, в 2019 году их количество увеличилось до 33. Также стоит отметить устойчивую тенденцию увеличения числа независимых проектных центров, которые оказывают консультационные услуги в разных регионах<sup>46</sup>.

*Различают 3 основных модели организации проектных центров в субъектах Российской Федерации:*

- 1) органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации (органы местного самоуправления), самостоятельно реализующие функции управления и сопровождения практики ИБ;*
- 2) органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации (органы местного самоуправления), делегирующие полностью или частично функции сопровождения практики государственным (муниципальным) учреждениям (в том числе подведомственным) или некоммерческим организациям, учрежденным муниципальными образованиями;*
- 3) органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации (органы местного самоуправления), частично делегирующие функции сопровождения практики внешним организациям-консультантам.*

Так, например, в **Алтайском крае** функции проектного центра выполняет краевое автономное учреждение. В **Республике Башкортостан** действует 2 проектных центра,

<sup>45</sup> В Ярославской области ассигнования на реализацию ИП из регионального бюджета в 2019 году составили 0,2%. В то же время, в Ямало-Ненецком автономном округе, на территории которого в 2019 году было реализовано 25 практик ИБ, финансируемых исключительно из бюджетов муниципалитетов, совокупная доля расходов равна 0.

<sup>46</sup> Под термином «проектный центр» подразумевается организационная структура, осуществляющая методологическую, исследовательскую (аналитическую), мониторинговую, образовательную и консультационную функции в рамках реализации проектов, создания программ и практик инициативного бюджетирования. Форма организации и юридический статус проектных центров различны в зависимости от субъектов Российской Федерации.

один из них имеет статус государственного бюджетного учреждения, а другой является структурным подразделением государственного автономного научного учреждения. В **Волгоградской области** ИБ курирует рабочая группа, в **Воронежской области** – некоммерческая организация. Работа проектных центров обеспечивается через субсидии из региональных бюджетов, финансирование на основе государственных заданий и иных форм. В тех случаях, когда функции консультантов выполняют сотрудники органов власти в рамках текущих обязанностей, их заработные платы покрываются в рамках текущей сметы расходов<sup>47</sup>.

Важной частью инфраструктурной поддержки являются **образовательные мероприятия для сотрудников муниципальных органов власти**. Для этой цели проводятся выездные групповые консультации, видеоселекторные совещания, обучающие семинары, индивидуальные консультации. В 2019 году прошло более 1 800 образовательных мероприятий, в которых приняли участие более 73 тыс. человек. В некоторых регионах, например, в Волгоградской области, семинары-совещания проводятся дважды в год: в первом цикле в марте проходит обучение по подготовке проектов, во втором цикле в декабре – подведение итогов года, анализ ошибок и лучших практик.

**Информационная поддержка.** Для информирования активно используются СМИ, социальные сети. Большую роль на себя берут муниципальные образования, которые информируют жителей через районные газеты и локальные группы в мессенджерах. Хороший отклик дает обращение к жителям в социальных сетях<sup>48</sup>. В **Красноярском крае** разработаны специальные карточки с расписанием обучающих семинаров и достижениями Программы поддержки местных инициатив для распространения в социальных сетях. В **Ставропольском крае** выходит еженедельная тематическая передача «Время дела», которая освещает проекты ИБ в разных районах<sup>49</sup>.

**Использование новых технологий** позволяет полнее реализовать потенциал общественного участия в реализации ИП, способствует повышению эффективности бюджетных расходов. **Алтайский край** – один из регионов, создавших собственную систему сопровождения реализации Проекта поддержки местных инициатив через собственную информационную платформу [www.алтайпредлагай.рф](http://www.алтайпредлагай.рф)<sup>50</sup>. Цифровые инновации в сфере ИБ активно внедряются в **Волгоградской области**. В 2019 году в рамках Программы поддержки местных инициатив в регионе было организовано масштабное онлайн-голосование за проекты ИБ на основе технологии блокчейн. Применение платформы блокчейн позволило проголосовавшим проверить корректность, а после завершения голосования – убедиться в честности подсчета результатов.

---

<sup>47</sup> На федеральном уровне для развития экспертного сообщества была запущена программа дополнительного профессионального образования по ИБ на базе НИФИ Минфина России. Программа включила в себя теоретические и прикладные модули, практикумы по модерированию групповых обсуждений, совместному принятию решений по вопросам развития общественной инфраструктуры.

<sup>48</sup> Так, мэр г. Новороссийска рассказывал о программе ИБ на своей странице в Instagram, а администрация Куйбышевского района г. Самары публиковала фотоотчеты о мероприятиях проекта в Twitter.

<sup>49</sup> В 2019 году вышло 23 выпуска, которые помимо трансляции на краевом телевидении размещались на платформе Youtube.

<sup>50</sup> Она позволяет разноудаленным от столицы муниципалитетам равноценно участвовать в конкурсном отборе, а гражданам предоставляет возможность отслеживать все этапы прохождения заявки на конкурсном отборе. Решение, какой проект будет реализован в конкретном населенном пункте, принимается на собраниях граждан, где жители обсуждают возможные варианты, приводят аргументы в пользу тех или иных объектов, и затем путем голосования определяют, какая социально-значимая проблема будет решена в рамках проекта. Дальнейшая работа по документационному сопровождению реализации практики ведется в цифровом формате на портале [www.алтайпредлагай.рф](http://www.алтайпредлагай.рф).

Регистрация граждан на голосование проводилась с помощью номера мобильного телефона, подтвержденного обратным смс-сообщением с уникальным кодом. Процедура продемонстрировала высокую активность жителей региона и их заинтересованность в развитии собственных территорий<sup>51</sup>.

#### **4. Предложения в проект итогового решения**

##### **Рекомендовать Правительству Российской Федерации:**

проанализировать опыт организации ИБ и иных практик непосредственного участия граждан в решении приоритетных для жителей муниципального образования вопросов, а также обобщить типовые проблемы, возникающие в данной сфере;

при подготовке проекта основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года уделить особое внимание развитию форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, включая развитие ТОС;

##### **Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации:**

рассмотреть вопрос о создании проектных центров в субъектах Российской Федерации с функциями по сопровождению реализации ИП в рамках ИБ;

организовать просветительскую кампанию, направленную на формирование потребности граждан и бизнеса в ИБ. Спектр технологических решений подобной кампании может быть широким. В частности, это может быть социальная реклама, организация специальных телепередач, просветительских мероприятий в школах и вузах;

обеспечить широкое информирование граждан через СМИ о позитивном значении инициативного бюджетирования для обеспечения качества и уровня жизни населения на местах;

разработать и внедрить в практику интернет-портал, предполагающий гражданское участие в мониторинге реализации проектов.

Исп.: Лукьянова Н.И., т. 8(495)697-76-40.

---

<sup>51</sup> В очных встречах и обсуждениях приняли участие, согласно протоколам, более 4 тыс. человек, в голосовании участвовали 82,5 тыс. человек, учтено 112,6 тыс. голосов. Проголосовать было возможно не только за свой населенный пункт, но и выбрать по одному лучшему проекту ИБ в каждом районе Волгоградской области и в г. Волгограде. В 2019 году из 209 предложенных гражданами идей 93 проекта были выбраны для получения финансирования.

## Об участии граждан в реализации проектов формирования комфортной и безопасной среды

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» **формирование комфортной и безопасной среды для жизни является одной из национальных целей развития страны.** К 2030 году необходимо в полтора раза повысить качество городской среды.

**Все проекты благоустройства должны создаваться с учетом мнения граждан.** К 2024 году доля граждан старше 14 лет, принимавших участие в вопросах благоустройства, должна составить 30% – это зафиксировано в федеральном проекте.

В целях упрощения и систематизации опроса граждан, обеспечения возможности россиянам во всех регионах страны принимать участие в благоустройстве в 2021 году была запущена **общефедеральная рейтинговая платформа по голосованию за объекты благоустройства (za.gorodsreda.ru)**. На сайте платформы собран перечень всех возможных территорий к благоустройству в конкретном городе или регионе, а также перечень дизайн-проектов, из которых можно будет выбрать наилучший. Территории и проекты, которые наберут наибольшее число голосов, попадут в список на благоустройство на следующий год. Для информирования и привлечения жителей к голосованию в каждом регионе должен быть организован волонтерский штаб.

Кроме того, в 2020 году Минстрой России утвердил **Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды**<sup>52</sup>. Его разработка позволит региональным органам исполнительной власти и местного самоуправления повысить качество городской среды с учетом особенностей территорий и на основе мнения жителей.

В 2018 году Минстрой России совместно с АО «ДОМ.РФ» разработали и запустили **Индекс качества городской среды**, который отражает текущее состояние городской среды и представляет собой цифровое значение в баллах<sup>53</sup>. По итогам в 2020 году достигнуть нужной отметки Индекса для признания среды благоприятной смогли **76 городов**<sup>54</sup>. Таким образом, **общее количество городов с благоприятной городской средой достигло 375 (против 299 в прошлом году)**, что на 18 городов больше, чем планировалось достигнуть по плану федерального проекта<sup>55</sup>. Положительная динамика за прошлый год была отмечена по половине критериев. В их числе – сервисы и уровень доступности городской среды для маломобильных

<sup>52</sup> Стандарт был разработан совместно с Агентством стратегических инициатив (АСИ) и опубликован весной 2020 года. С июля по декабрь 2020 года он пилотировался в 20 российских регионах. / Сайт Минстроя России, 25 января 2021 года.

<sup>53</sup> Для его подсчета для каждого конкретного города анализируется 6 типов городских пространств по 6 критериям. Суммарно такой подход дает сразу 36 индикаторов. Каждый из них оценивается по шкале от 1 до 10 баллов. Таким образом, максимальное число баллов, которое может получить город, равно 360. Если город набирает от 181 балла, то городская среда считается в нем благоприятной. Индекс дает понимание, какие дальнейшие шаги нужно принимать органам власти, чтобы жизнь в отдельном населенном пункте действительно была комфортной, безопасной и удобной. Вместе с Индексом было также разработано руководство по определению первоочередных направлений городской среды. / Сайт Минстроя России, 19 марта 2021 года.

<sup>54</sup> Сайт «Комфортная городская среда и ЖКХ», 2 апреля 2021 года.

<sup>55</sup> Прирост городов с благоприятной средой сверх плана на 2020 год произошел благодаря следующим регионам: Белгородской (+1 город), Воронежской (+1 город), Калининградской (+1 город), Калужской (+2 города), Ленинградской (+1 город), Московской (+2 город), Свердловской (+1 город), Тульской областям (+1 город), Ненецкому (+1 город), Ханты-Мансийскому (+1 город), Ямало-Ненецкому автономным округам (+1 город), Республикам Адыгея (+1 город), Башкортостан (+1 город), Татарстан (+3 города). Среднее значение Индекса качества городской среды по России за 2020 год составило 177 баллов (прирост 4% к плану 2019 года) при плановом значении 176 баллов (4%). Положительная динамика ускорилась: в 2018 году среднее значение индекса качества составляло 163 балла, в 2019 году – 169 баллов. К 2024 году этот показатель должен составлять уже не менее 212 баллов.

групп населения, озеленение и доступность для граждан озелененных территорий, освещение и уровень внешнего оформления городского пространства, количество точек притяжения для населения.

В рамках реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» и национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» был запущен **ведомственный проект «Умный город»**, разработаны соответствующие стандарты и подходы к цифровизации городского хозяйства<sup>56</sup>. Одна из целей «Умного города» – увеличение среднего IQ городов относительно уровня 2018 года на 30% к 2024 году. При этом больше половины планируемой динамики было достигнуто за 2019 год<sup>57</sup>. Так, по данным **Индекса цифровизации городского хозяйства в городах страны – «IQ городов»** уже в 2019 году участники ведомственного проекта показывали положительную динамику изменений<sup>58</sup>. Наибольшая динамика зафиксирована по субиндексу «городское управление», к которому, в том числе, относится внедрение систем вовлечения граждан в процессы благоустройства.

В качестве примера можно отметить следующие практики участия граждан в реализации общественно значимых инициатив. Так, большое внимание обеспечению благоприятной среды для проживания населения уделяется в **Курской области – 2021 год в Курской области объявлен «Годом благоустройства»**. Всего предполагается реализовать более 600 мероприятий<sup>59</sup>. Отбор территорий проводился путем рейтингового голосования, общественных слушаний, а также на основании заявок, поданных жителями муниципальных образований в органы местного самоуправления в течение 2020 года. Кроме того, в регионе реализуется проект по вовлечению населения в принятие решений в части формирования комфортной городской среды<sup>60</sup>. Запущена работа **единой федеральной платформы для онлайн-голосования граждан по выбору общественных территорий, планируемых к благоустройству в регионе в 2022 году**. Создан волонтерский штаб для помощи в проведении голосования<sup>61</sup>.

В **Вологодской и Тульской областях** действует проект «Народный бюджет», который нацелен на привлечение бюджетных ресурсов, средств жителей и спонсоров для решения таких вопросов, как модернизация спортивных площадок, мест массового отдыха граждан, уличного освещения, ремонт учреждений культуры. В **Республике Татарстан** и в **Московской области** успешно работают информационные порталы «Народный контроль».

Исп.: Платонова Е.Ю., т. 8(495)697-42-76.

<sup>56</sup> Сайт Минстроя России, 18 марта 2021 года.

<sup>57</sup> Так, среднее значение Индекса по всем 203 участникам ведомственного проекта «Умный город» превысило 40 баллов из 120 возможных, что на 18% выше результата базового 2018 года. / Сайт «Комфортная городская среда и ЖКХ», 16 декабря 2020 года.

<sup>58</sup> Структурирование, создание центров компетенций, начало выполнения дорожных карт региональных и муниципальных проектов – все эти меры внесли свой вклад в ускорение процессов цифровизации городов.

<sup>59</sup> На создание новых общественных пространств, пешеходных зон, спортивных и детских площадок, озеленение и дорожную инфраструктуру населенных пунктов региона планируется направить свыше 3,6 млрд рублей. / Сайт Администрации Курской области, 18 февраля 2021 года.

<sup>60</sup> Проект организован в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда» и ведомственного проекта Минстроя России по цифровизации городского хозяйства «Умный город».

<sup>61</sup> Сайт Администрации Курской области, 23 марта 2021 года.



## **МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **Справочные материалы для «круглого стола» на тему «О перспективах реализации инициативных проектов и иных практик непосредственного участия граждан в решении приоритетных для жителей муниципального образования вопросов»**

Министерством юстиции ежегодно проводится мониторинг развития местного самоуправления. В рамках данного мониторинга выявлена общая стоимость всех реализованных в 2019 г. проектов муниципальных практик, которая составила около 950 млн. рублей. Из них почти 80% составили расходы бюджетов муниципалитетов (735 млн. рублей). Вместе с тем охват по количеству муниципальных образований составил 5,5 тысяч муниципалитетов в 52 регионах России.

Ключевым документом, позволяющим реализовать задачи по развитию инициативного бюджетирования, стал принятый в июле 2020 г. федеральный закон № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления», закрепляющий правовые основы инициативного бюджетирования на муниципальном уровне. Вместе с тем, для увеличения доли инициативных проектов потребуется дальнейшая синхронизация существующих полномочий местных органов власти с приемами проектного управления в инициативном бюджетировании, а также развитие процедур гражданского участия, использование интернет-решений.

Также одним из наиболее эффективных механизмов вовлечения граждан в деятельность по обустройству территории на сегодняшний момент является территориальное общественное самоуправление, как один из инструментов для реализации местных инициатив.

Министерство юстиции, как профильный орган исполнительной власти, ведет многолетнее наблюдение за процессами развития ТОС. Можно констатировать, что эта форма самоорганизации граждан получила довольно широкое распространение. По примерным оценкам, произведенным в процессе мониторинга местного самоуправления, по состоянию на март 2020 г. в Российской Федерации насчитывается примерно 32,0 тысяч ТОСов в границах 6,7 тысяч муниципальных образований, из которых 2,7 тысяч ТОСов имеют статус юридических лиц. Особое значение развитие ТОС приобретает в тех регионах, в которых в связи с территориальными преобразованиями (укрупнениями муниципалитетов и созданием новых городских муниципальных округов) крайне важно не допустить отдаления органов местного самоуправления от граждан.

Также необходимо отметить, что там, где институты ТОС и другие формы самоорганизации активно развиваются и чувствуют поддержку, граждане действительно ощущают себя местным сообществом, а не просто жителями определенной территории. При этом в хозяйственной деятельности удается добиться неплохих результатов даже в условиях ограниченных материальных и финансовых ресурсов.

Вместе с тем, для развития муниципальной сферы на ближайшие годы и совершенствования системы эффективного решения вопросов местного значения и общегосударственных вопросов на местном уровне, а также выполнения публичных функций в интересах населения на всей территории страны, обеспечивающей сбалансированное участие в их решении органов публичной власти, граждан и институтов гражданского общества Минюстом России подготовлен проект Указа Президента об утверждении новых Основ государственной политики в области развития местного самоуправления до 2030 г. (далее – проект Основ) – документа, призванного стать одним из системообразующих элементов.

Во исполнение подпункта 1 пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 1 марта 2020 г. № Пр-354 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 30 января 2020 г., пункта 1 перечня поручений Правительства Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № ММ-П16-1825 Министерством юстиции Российской Федерации ведется подготовка проекта новых Основ государственной политики в области развития местного самоуправления до 2030 года.

Подготовка проекта Основ осуществляется в контексте конституционных изменений, предусмотренных Законом Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», связанных с включением органов местного самоуправления в единую систему публичной власти в Российской Федерации, в рамках которой органы власти всех уровней осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах жителей соответствующих территорий.

Подготовка проекта Основ осуществляется совместно с Минфином России, Минэкономразвития России и Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления (ВАРМСУ). Кроме того, организовано необходимое взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, профильными комитетами Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также и муниципальным сообществом, по итогам которого поступило более 75



обращений с предложениями для включения в проект Основ, на базе которых подготовлен проект указа Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики в области развития местного самоуправления до 2030 года».

В рамках подготовки проекта Основ в феврале 2021 года под эгидой Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления была организована серия экспертных дискуссий с подключением широкого круга экспертов, регионального и муниципального сообщества. В марте 2021 года по вопросам подготовки Основ был также организован марафон экспертных обсуждений Союза российских городов, в котором приняло участие более 800 муниципальных образований во всех федеральных округах.

Основами определяются принципы, цели, приоритетные задачи и механизмы реализации государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления (далее – государственная политика развития местного самоуправления), которая представляет собой систему приоритетов, целей, задач, мер и действий органов публичной власти Российской Федерации, направленных на обеспечение прав граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через выборные и иные местные органы власти, социально-экономическое и общественно-политическое развитие муниципальных образований, эффективное и осуществляемое в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, решение вопросов местного значения.

При этом факторами и условиями, оказывающими влияние на формирование и реализацию государственной политики развития местного самоуправления, являются:

- размеры территории Российской Федерации и неравномерное расселение на территории страны, различие форм территориальной организации муниципальных образований, механизмов формирования органов местного самоуправления;

- уровень социально-экономической дифференциации муниципалитетов, неоднородная инфраструктурная, ресурсная и кадровая обеспеченность;

- уровень развития современных информационно-коммуникационных технологий, повышение заинтересованности граждан в расширении форм и способов участия в решении вопросов местного значения, в том числе с использованием систем электронного взаимодействия населения с органами публичной власти.

Основы государственной политики развития местного самоуправления основаны на следующих принципах:

а) обеспечение равных возможностей для граждан Российской Федерации на участие в осуществлении местного самоуправления и решении вопросов местного значения на всей территории Российской Федерации;

б) учет мнения населения и органов местного самоуправления при планировании и осуществлении мероприятий по реализации государственной политики развития местного самоуправления;

в) создание условий для обеспечения сбалансированности объема и финансового обеспечения расходных полномочий муниципалитетов;

г) разграничение и (или) перераспределение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления исходя из правовой целесообразности и управленческой эффективности;

д) дифференциация мер государственной поддержки муниципальных образований в зависимости от экономических, природных и социокультурных особенностей соответствующей территории;

е) совершенствование механизмов формирования муниципальных органов, обеспечения прав органов государственной власти на участие в их формировании, определение оптимальных форм территориальной организации местного самоуправления с учетом специфики соответствующей территории;

ж) обеспечение устойчивого экономического развития и развития социальной инфраструктуры муниципальных образований в целях достижения высоких стандартов качества жизни населения;

з) повышение уровня автоматизации и цифровизации управленческих процессов в органах местного самоуправления, развитие информационных систем и инновационных механизмов обеспечения «обратной связи» с жителями муниципальных образований, совершенствование дистанционных форматов оказания муниципальных услуг;

и) учет социально-экономических, демографических и национально-культурных различий территорий, местных традиций и исторически сложившихся обычаев;

к) сохранение разнообразия моделей территориального устройства муниципальных образований, с учетом особенностей организации местного самоуправления на федеральных территориях, в закрытых административно-территориальных образованиях, на приграничных территориях, территориях опережающего социально-экономического развития, других территориях с особыми правовыми режимами функционирования, организации публичной власти, осуществления предпринимательской и иной деятельности.

Целями государственной политики развития местного самоуправления являются совершенствование системы эффективного

решения вопросов местного значения и общегосударственных вопросов на местном уровне, а также выполнения публичных функций в интересах населения на всей территории страны, обеспечивающей сбалансированное участие в их решении органов публичной власти, граждан и институтов гражданского общества, направленной на достижение национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года.

Для достижения целей государственной политики развития местного самоуправления необходимо решение следующих приоритетных задач:

1. Создание условий для участия населения в решении вопросов местного значения непосредственно и через представителей, обеспечение прав граждан на самостоятельную и под свою ответственность реализацию собственных инициатив посредством:

– повышения уровня гражданской активности населения через механизмы обеспечения информационной открытости и прозрачности органов местного самоуправления, в том числе за счет формирования и размещения в информационно-телекоммуникационных сетях, на официальных сайтах органов местного самоуправления и (или) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сети Интернет актуальной, открытой и общедоступной информации о своей деятельности, обеспечения возможности направления гражданами в электронной форме своих предложений по решению вопросов местного значения;

– вовлечения населения в осуществление местного самоуправления посредством совершенствования механизмов «обратной связи» с жителями муниципальных образований, внедрения инновационных форматов обмена информацией между органами местного самоуправления и гражданами, использования современных коммуникационных технологий и систем электронного взаимодействия;

– разработки, сопровождения, технической поддержки цифровых платформ (систем) сбора и анализа данных в сферах жизнедеятельности муниципальных образований, моделирования, прогнозирования и принятия управленческих решений по решению вопросов местного значения, развития сети центров управления регионами и поддержки проектов цифровизации муниципального хозяйства;

– усовершенствование процедур проведения местных референдумов, муниципальных выборов, сходов граждан, публичных слушаний, общественных обсуждений, собраний граждан, конференций граждан (собраний делегатов), опросов граждан, внесения правотворческих инициатив граждан, инициативных проектов, организации территориальных общественных самоуправлений, назначения старост сельских населенных пунктов и иных форм непосредственного

осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении;

- системного развития инструментов поддержки местных инициатив, в том числе посредством расширения механизма инициативного бюджетирования и иных форм участия жителей в определении приоритетных мероприятий для финансирования за счет средств местного бюджета;

- создания условий и поддержки развития на территориях муниципальных образований институтов гражданского общества, привлечения общественных организаций, органов территориального общественного самоуправления к обсуждению и реализации муниципальных проектов;

- оптимизации форм государственного и общественного контроля за осуществлением органами местного самоуправления публичных функций.

2. Обеспечение организационного единства органов публичной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, достижения национальных целей развития посредством:

- проведения инвентаризации полномочий органов публичной власти в сфере местного самоуправления в целях определения возможности закрепления за органами государственной власти ресурсоемких и несвойственных природе местного самоуправления полномочий;

- проведения регулярной инвентаризации нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность муниципальных образований, в целях приведения подзаконных актов в соответствие с федеральными законами, устанавливающими полномочия органов местного самоуправления, соотнесения полномочий органов местного самоуправления, установленных федеральными законами, в том числе отраслевыми, и иными нормативно-правовыми актами, с законодательно определенными вопросами местного значения;

- уточнения разграничения полномочий между органами всех уровней публичной власти с соответствующим уточнением их финансового обеспечения и разграничением, в случае необходимости, доходов между бюджетами бюджетной системы;

- ограничения расширения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в целях исключения размывания ответственности за исполнение полномочий, закрепленных за органами публичной власти разных уровней, и отвлечения финансовых ресурсов местных бюджетов на решение вопросов, несвойственных природе местного самоуправления;

– установления определенности, ясности и недвусмысленности правовых норм, регулирующих полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, определения порядка разграничения государственных и муниципальных публичных функций;

– ограничения количества отдельных государственных полномочий, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления, закрепления соответствующих полномочий в качестве собственных полномочий органов местного самоуправления в случае возможности и необходимости их эффективного осуществления на местном уровне;

– создания условий для обеспечения сопоставимости доходов местных бюджетов с объемом расходных полномочий муниципальных образований;

– совершенствования механизмов формирования и организации муниципальных органов власти в целях повышения ответственности глав муниципальных образований и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения;

– обеспечения прав органов государственной власти на участие в формировании органов местного самоуправления, установления четких механизмов, пределов и критериев участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, согласовании должностных лиц органов местного самоуправления;

– совершенствования полномочий должностных лиц органов местного самоуправления в части рассмотрения дел об административных правонарушениях в сферах, отнесенных к вопросам местного значения, исполнения переданных государственных полномочий и муниципального контроля;

– оптимизации территориальной организации местного самоуправления, направленной на повышение эффективности решения вопросов местного значения с учетом географических, экономических и социокультурных особенностей соответствующих территорий, повышение эффективности решения вопросов местного значения на территориях небольших муниципальных образований и устранение условий, сдерживающих процесс преобразования (укрупнения) и взаимной интеграции муниципальных образований;

– сохранения поселенческой структуры на территориях с высокой плотностью сельского населения, за исключением случаев неэффективности и практической невозможности образования поселений;

– развития информационного взаимодействия органов публичной власти, в том числе путем разработки единой информационной системы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации

и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти;

– взаимоувязки документов стратегического и территориального планирования федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, паспортов национальных, федеральных и региональных проектов с документами стратегического и территориального планирования уровня муниципальных образований;

– планомерного внедрения проектной деятельности в органах местного самоуправления;

– вовлечение органов местного самоуправления к участию в реализации региональных проектов, в том числе посредством обеспечения учета позиции органов местного самоуправления при доработке паспортов региональных проектов;

– применения вариативных подходов к организации деятельности и взаимодействию органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Также в проекте Основ содержатся базовые положения по развитию комфортной среды, обеспечению доступности медицинской помощи, образовательных услуг и т.д., сформированные по предложениям федеральных органов исполнительной власти.

Отдельный раздел документа посвящен экономическим основам деятельности местного самоуправления. Это, в том числе, вопросы совершенствования межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях, синхронизация стратегического планирования, развитие механизмов участия в реализации национальных проектов, развитие муниципально-частного партнерства, повышение эффективности использования муниципального имущества и т.д. Особое внимание уделено развитию агломераций как межмуниципальных центров роста, которые могут стать искомым комплексным инструментом развития муниципалитетов, позволяющим консолидировать ресурсы посредством межмуниципального сотрудничества, а также вопросам повышения базовых компетенций муниципальных служащих, подготовки высококвалифицированных специалистов, способных реализовывать проекты, направленные на развитие муниципального образования.

Результатами реализации государственной политики развития местного самоуправления должны стать:

а) повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

б) повышение эффективности взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при совместной реализации публичных функций в интересах населения, проживающего на территории муниципальных образований;

в) повышение уровня реальной вовлеченности населения в решение вопросов местного значения;

г) сокращение различий в уровне социально-экономического развития муниципальных образований;

д) повышение качества городской среды, уровня обустроенности сельских территорий, достижение необходимого уровня обеспеченности муниципальной инфраструктурой всех муниципальных образований Российской Федерации;

е) повышение качества жизни граждан и уровня удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления.

Успешная реализация государственной политики развития местного самоуправления сформирует необходимые условия для достижения целей государства в области социального и экономического развития, обеспечения высокого уровня жизни населения, развития демократических институтов, укрепления национальной безопасности.





## МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### **Информация о перспективах реализации инициативных проектов и иных практик непосредственного участия граждан в решении приоритетных для жителей муниципального образования вопросов**

Одним из важнейших конституционных прав гражданина является право на участие в управлении делами государства, что предусмотрено ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Названное право представляется наиболее реализуемым в сфере местного самоуправления, поскольку оно является наиболее приближенным к гражданам.

Согласно п.1 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313, функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере организации местного самоуправления, в том числе в части нормативного закрепления механизмов привлечения граждан в решение вопросов местного значения находятся в ведении Минюста России.

Ежегодно Минюст России готовит доклад в Правительство Российской Федерации, включающий раздел об участии граждан в осуществлении местного самоуправления по формам такого участия, определенным главой 5 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ).

К формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления относятся:

- **местный референдум** (к примеру, о введении самообложения, о запрете реализации алкогольной продукции, об изменении районной принадлежности поселений и др.);

- **муниципальные выборы** (избираются депутаты представительных органов (за исключением поселений, в которых полномочия представительных органов осуществляются сходами граждан), а также главы муниципальных образований в случае, если уставами таких муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации не предусмотрен иной способ формирования органов местного самоуправления).);
- **сходы граждан** (в малочисленных поселениях с численностью жителей, обладающих активным избирательным правом, не более 100 человек, полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан);
- **правотворческая инициатива граждан** (с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования);
- **инициативные проекты посредством инициативного бюджетирования** (благоустройство городской среды, проведение культурных и спортивных мероприятий, обустройство объектов социальной инфраструктуры и прилегающих к ним территорий);
- **территориальное общественное самоуправление** (ТОС, использование средств местных бюджетов при осуществлении ТОСами деятельности по благоустройству территорий и иной хозяйственной деятельности);
- **публичные слушания, общественные обсуждения;**
- **опросы граждан** (результаты которых, в отличие от результатов местных референдумов, не являются обязательными);
- **институт сельских старост;**
- **общественные палаты** (советы) муниципальных образований, а также общественные советы при ОМСУ;
- **конференция граждан** (собрание делегатов);

- **обращения граждан** (в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

Согласно докладу Минюста России о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2019 год и первое полугодие 2020 года одним из механизмов по реализации инициативы граждан Российской Федерации, а также вовлечения их в государственное и муниципальное управление является развитие форм территориального общественного самоуправления (ТОС).

Основными функциями ТОС являются выполнение переданных органами местного самоуправления на основе соглашений полномочий по благоустройству и озеленению территории, оборудованию детских, в том числе спортивных площадок, мест отдыха, поддержанию в порядке местных дорог, объектов ЖКХ.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ уставы ТОСов регистрируются органами местного самоуправления после их принятия на собраниях и конференциях граждан в границах, установленных представительными органами местного самоуправления, при этом централизованный учет ТОСов в масштабе Российской Федерации или отдельных ее субъектов отсутствует. По примерным оценкам, произведенным процессе обобщения данных, полученных из субъектов Российской Федерации, в целом по Российской Федерации по состоянию на март 2020 года насчитывается примерно 32,0 тысяч ТОСов, уставы которых зарегистрированы в органах местного самоуправления, в границах 6,7 тысяч муниципальных образований. При этом около 16,7 тысяч ТОСов (52 процента от общего их числа) находятся в сельских поселениях, около 10,2 тысяч (32 процента от числа ТОСов) в городских округах, около 4,7 тысяч (15 процентов от числа ТОСов) – в городских поселениях.

Около 2,7 тысяч ТОСов (8 процентов от общего их числа), по подсчетам органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имеют статус юридических лиц, и около 1,6 тысяч ТОСов (6 процентов от общего их числа) заключили с органами местного самоуправления договоры (соглашения),

предусматривающие использование средств местных бюджетов при осуществлении ТОСами деятельности по благоустройству территорий и иной хозяйственной деятельности.

Институт ТОСов распространен по стране крайне неравномерно, однако в той или иной мере он представлен в 84 из 85 субъектов Российской Федерации (за исключением Чукотского автономного округа). Значительное распространение институт ТОС получил в регионах Центрального федерального округа (10,0 тысяч ТОСов), Южного федерального округа (6,2 тысяч ТОСов) и Приволжского федерального округа (5,6 тысяч ТОСов). Абсолютным рекордсменом является Краснодарский край, насчитывающий 3,8 тысяч ТОСов. В 3 субъектах Российской Федерации (Республика Бурятия, Белгородская и Воронежская области) насчитывают более чем по 2 тысяч ТОСов, еще 6 субъектов Российской Федерации (Республика Марий Эл, Ставропольский край, Архангельская, Волгоградская, Кировская и Ростовская области) – более чем по 1 тысяче ТОСов.

Согласно информации, представленной Минюстом России (письмо от 20 апреля 2021 г. №08/45627-ЮЛ), Минюстом России разработан и 20 февраля текущего года Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен проект федерального закона «О внесении изменений в статью 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - законопроект), подготовленный во исполнение перечня поручений Президента Российской Федерации от 1 марта 2020 г. № Пр-354 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 30 января 2020 г. (подпункт 8 пункта 1).

Законопроект в целом направлен на уточнение процедур организации и проведения публичных слушаний и общественных обсуждений, проводимых органами местного самоуправления, в том числе путем предоставления гражданам возможности участвовать в обозначенных мероприятиях в электронной форме, что безусловно будет способствовать более активному участию населения

в непосредственном осуществлении (участии в осуществлении) местного самоуправления.

В указанных целях законопроектом предусматривается обязательность размещения органами местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» материалов по вопросам, которые выносятся на публичные слушания и (или) общественные обсуждения, результатов таких слушаний (обсуждений), а также закрепляется необходимость обеспечения возможности направления гражданами своих предложений по указанным вопросам путем использования официального сайта органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети.

Одновременно законопроект предоставляет органам местного самоуправления дополнительную возможность осуществлять вышеуказанные мероприятия путем использования федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» или специальной информационной системы, определенной в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности. Рассмотрение законопроекта Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации запланировано на текущую весеннюю сессию.

Согласно докладу Минфина России о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2019 год, инициативное бюджетирование (далее – ИБ) продолжает являться одним из наиболее перспективных и активно развивающихся за последние годы направлений проекта Минфина России «Бюджет для граждан». Так, за 2019 год существенно увеличилось число реализованных проектов, вырос объем средств, привлеченных из разных источников на развитие программ ИБ, увеличилось и число самих практик ИБ.

В 2019 году продолжилась реализация Программы развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации (далее – Программа), включенной в состав мероприятий государственной программы Российской Федерации

«Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (далее – Государственная программа).

В рамках реализации Программы по итогам 2019 года было проведено 13 информационно-обучающих мероприятий для финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, из которых четыре вебинара было проведено на базе Федерального казначейства. В целом обучение практикам инициативного бюджетирования за последние 4 года прошли порядка 8,0 тысяч участников.

Инициативное бюджетирование получило активное развитие в части законодательного закрепления на федеральном уровне.

Федеральным законом от 20.07.2020 № 236-ФЗ в Федеральный закон № 131-ФЗ введена новая статья 56.1. Финансовое и иное обеспечение реализации инициативных проектов.

По итогам принятых законов, в 2020 году Минфином России изданы методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации), методические рекомендаций по планированию расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) в целях реализации инициативных проектов.

Кроме того, в целях реализации положений Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах Минфином России также запланирована работа по интеграции механизма инициативного бюджетирования (в соответствии с новым институциональным контекстом, определенным положениями законов об инициативном бюджетировании) в положения отдельных федеральных проектов, национальных проектов и государственных программ.

Согласно информации Министра России (письмо от 29 апреля 2021 г. № 17621-СИ/02), Минстроем России реализуется федеральный проект «Формирование комфортной городской среды».

Средства, предусмотренные паспортом федерального проекта «Формирование комфортной городской среды», распределяются между субъектами Российской Федерации в соответствии с Правилами предоставления и распределения субсидий

из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации постановление от 30 декабря 2017 г. № 1710 (далее – Правила № 1710).

В соответствии с пунктом 2 Правил № 1710 субсидии из федерального бюджета предоставляются в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, связанных с реализацией государственных программ, направленных на реализацию мероприятий по благоустройству территорий соответствующего функционального назначения (площадей, набережных, улиц, пешеходных зон, скверов, парков, иных территорий), дворовых территорий и мероприятий по строительству, реконструкции (модернизации) объектов капитального строительства в рамках мероприятий по благоустройству общественных территорий.

В соответствии с подпунктом «д» пункта 8 Правил № 1710 благоустройство территорий и выбор отдельных мероприятий для благоустройства конкретной территории проводится органами местного самоуправления с учетом мнения жителей, в том числе по итогам ежегодного голосования по отбору территорий.

В 2019 году в реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» приняло участие 9,8 млн. чел., что составляет 10,5 % от общего числа граждан старше 14 лет, в том числе:

рейтинговое голосование – 3,8 млн. чел.

вовлечение граждан в рамках целевой модели (опросы, анкетирование, общественные обсуждения и т.д.) - 5,6 млн. чел.

финансовое участие - 856 тыс. чел.

трудовое участие - 318,7 тыс. чел.

В 2020 году в реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» приняло участие 13,1 млн. чел., что составляет 13,4% от общего числа граждан старше 14 лет, в том числе:

рейтинговое голосование – 5,067 млн. чел.

вовлечение граждан в рамках целевой модели (опросы, анкетирование, общественные обсуждения и т.д.) - 8,096 млн. чел.

публичные мероприятия- 305,5 тыс. чел.

финансовое участие –488 тыс. чел.

В рамках реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» органы местного самоуправления задействованы в следующих процессах:

- проводят рейтинговое голосование для определения общественных территорий муниципального образования, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке;

- формируют и актуализируют адресный перечень общественных и дворовых территорий, нуждающихся в благоустройстве;

- организуют работу по вовлечению граждан в реализацию муниципальной программы (привлечение граждан к отбору территорий, обсуждению функций и мероприятий, реализуемых на благоустраиваемых территориях, трудовому и (или) финансовому участию граждан, приемке работ по благоустройству);

- создают и организуют работу общественной комиссии при реализации муниципальной программы, в том числе при обсуждении дизайн-проектов благоустраиваемых территорий, мониторинге реализации программы, приемке работ, а также осуществляют контроль за ходом выполнения муниципальной программы общественной комиссией;

- организуют работу, связанную с выполнением работ по благоустройству территорий муниципального образования (включая заключение контрактов на выполнение работ, контроль их выполнения, сдачу-приемку работ);

- устанавливают порядок разработки, обсуждения с заинтересованными лицами и утверждения дизайн-проекта благоустройства дворовой территории, входящей в муниципальную программу;



- взаимодействуют, создают условия для привлечения добровольцев (волонтеров), объединений молодежи к участию в реализации муниципальной программы;

- взаимодействуют, создают условия для привлечения студенческих отрядов при реализации мероприятий по формированию комфортной городской среды на территории муниципального образования.

В целях оказания методического содействия органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, ответственным за реализацию федерального проекта «Формирование комфортной городской среды», приказом Министра России от 30 декабря 2020 г. № 913/пр утверждены Методические рекомендации по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды.

В настоящее время в Правила № 1710, внесены изменения (постановление Правительства Российской Федерации от 8 октября 2020 года № 1630) в части включения в обязательства субъектов Российской Федерации с 1 января 2021 года обязательство по обеспечению возможности проведения голосования по отбору общественных территорий, подлежащих благоустройству в рамках реализации муниципальных программ, в электронной форме в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В целях проведения голосования по отбору общественных территорий, подлежащих благоустройству в рамках реализации муниципальных программ, в электронной форме в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» Министром России совместно с АНО «Диалог Регионы» в рамках реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» и ведомственного проекта Министра России по цифровизации городского хозяйства «Умный город» создана единая федеральная платформа для онлайн голосования граждан по выбору общественных территорий, планируемых к благоустройству в 2022 году.

Проведение всероссийского голосования по отбору общественных территорий, подлежащих благоустройству, запланировано в период с 26 апреля 2021

года по 30 мая 2021 года после синхронизации платформ субъектов Российской Федерации с единой федеральной платформой.

В целях обеспечения участия граждан в принятии решений в области градостроительной деятельности статьей 5.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусматривается обязательное проведение общественных обсуждений и публичных слушаний по проектам генеральных планов и правил землепользования и застройки муниципальных образований, проектам документации по планировке территории, проектам правил благоустройства территорий и вносимым в указанные документы изменениям, а также по вопросам о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства и о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Государственной Думой Федерального собрания Российской Федерации 9 марта 2021 года принят в первом чтении законопроект № 957544-7 «О внесении изменений в статью 5.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (об уточнении порядка проведения общественных обсуждений и публичных слушаний)», внесенный Законодательным Собранием города Севастополя, подготовленный в целях установления возможности внесения участниками публичных слушаний и общественных обсуждений предложений и замечаний в адрес организатора таких слушаний и обсуждений как в письменной форме, так и в форме электронного документа. Такие изменения позволят всем желающим высказать предложения и замечания в удобной им форме.

Вместе с тем, во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проводится оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

В рамках оценки эффективности деятельности органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проводится ряд мероприятий, в том числе организовано проведение опросов населения с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий на официальном сайте субъекта Российской Федерации и официальных сайтах муниципальных образований, расположенных в границах субъекта Российской Федерации, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее соответственно – опрос, сеть «Интернет»). Результаты указанных опросов размещаются на официальных сайтах субъектов Российской Федерации в сети «Интернет», а также на официальных сайтах соответствующих муниципальных образований в срок до 1 февраля года, следующего за отчетным.

Указанные опросы населения проводятся по следующим критериям:

удовлетворенность населения организацией транспортного обслуживания (процентов от числа опрошенных);

удовлетворенность населения качеством автомобильных дорог (процентов от числа опрошенных);

удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами:

уровнем организации теплоснабжения, водоснабжения, электроснабжения, газоснабжения (процентов от числа опрошенных).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июля 2016 г. № 654 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317» предусмотрено предоставление в адрес Минэкономразвития России информации о принятых субъектами Российской Федерации решениях по результатам анализа итогов оценки населения мерах, в том числе о принятых решениях о досрочном прекращении исполнения руководителем своих должностных обязанностей, а также о принятых программах повышения результативности деятельности органов местного самоуправления.

В целях обеспечения развития и укрепления гражданского общества, защиты прав человека и гражданина Российской Федерации (далее – гражданин), участия граждан в управлении делами государства Указом Президента Российской Федерации

Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 (далее – Указ № 183) предусмотрено рассмотрения общественных инициатив, с использованием интернет ресурса «Российская инициатива» (<https://www.roi.ru/>).

Таким образом, предложения граждан по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации в качестве общественной инициативы могут быть рассмотрены на Интернет-ресурсе в порядке, установленном правилами рассмотрения общественных инициатив, утвержденных Указом № 183.

Также, формами участия граждан в государственном и муниципальном управлении являются специальные платформы. К примеру, портал города Москвы «Активный Гражданин» является важным ресурсом по взаимодействию с гражданами, созданный для того, чтобы передавать гражданам право на принятие решений по аспектам городского управления в Москве.

В целях повышения качества взаимодействия граждан и организаций с государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями, осуществляющими публично значимые функции, и их должностными лицами с 12 ноября 2020 г. по 30 декабря 2021 г. проводится эксперимент по использованию федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее – ФГИС «Госуслуги») для направления гражданами и юридическими лицами в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам сообщений и обращений, а также для направления такими органами и организациями ответов на указанные сообщения и обращения (постановление Правительства Российской Федерации от 10 ноября 2020 г. № 1802 «О проведении эксперимента по использованию федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» для направления гражданами и юридическими лицами в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации,

осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам сообщений и обращений, а также для направления такими органами и организациями ответов на указанные сообщения и обращения»).

На ФГИС «Госуслуги» в настоящее время внедрена платформа обратной связи (ПОС), которая позволяет в том числе проводить on-line опросы граждан (на сайте и в мобильном приложении). Модуль «Общественные голосования» обеспечивает проведение опросов и голосований по распределению частей регионального и местных бюджетов, а также обсуждение других вопросов местного значения. Платформа обратной связи предназначена для:

- обеспечения возможности подачи сообщений гражданами;
- регистрации и обработки поступивших сообщений путем присвоения уникального идентификатора каждому сообщению, структурирования и классификации сообщений, маршрутизации сообщений в органы государственной власти и местного самоуправления на основании классификации, подготовки ответов на сообщения;
- информирования граждан о статусе рассмотрения сообщений;
- получения гражданами ответов на сообщения в электронной форме, возможности определения удовлетворенности ответом на сообщение;
- сбора и анализа информации о работе с сообщениями, в том числе: анализа деятельности органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций в части соблюдения сроков рассмотрения сообщений; анализа удовлетворенности граждан рассмотрением сообщений; определения проблемных точек – вопросов, часто встречающихся в сообщениях граждан;
- обеспечения возможности участия граждан в вопросах местного значения и распределения части бюджета путем голосования о выборе региональных и муниципальных проектов и иным вопросам;
- сбора мнения граждан путем проведения опросов; - проведения социологических опросов мнения граждан по различным вопросам регионального и местного значения, национальным проектам;

- получения и отображения сводных комплексных данных на основе проведения анализа всей поступающей в Систему информации об сообщениях, голосованиях и опросах.

Сообщения и вопросы, поступающие через платформу обратной связи, не попадают под действие федерального закона, регулирующего работу с обращениями граждан, что позволяет существенно де бюрократизировать и ускорить процесс их рассмотрения.

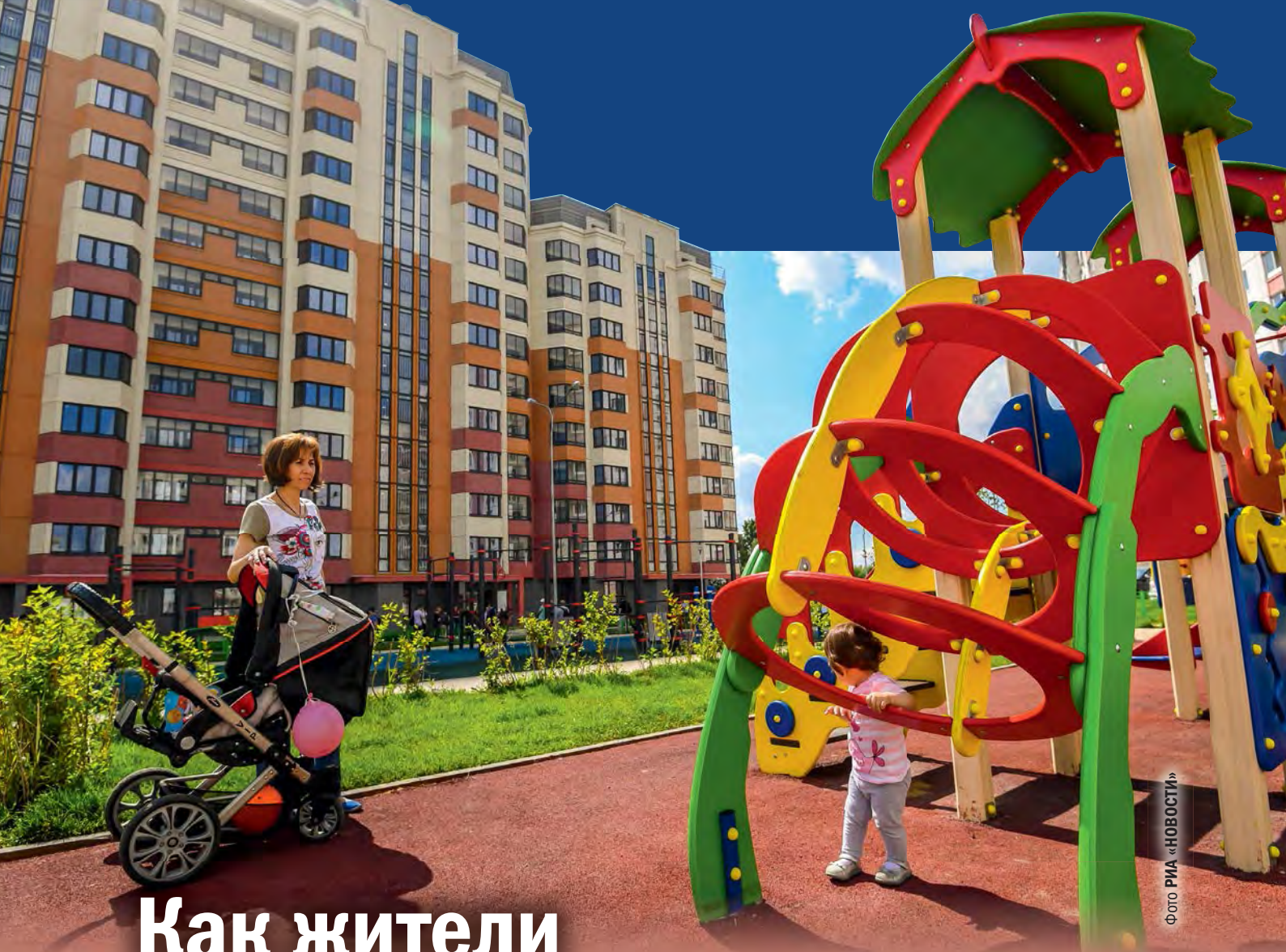


Фото РИА «НОВОСТИ»

# Как жители могут повлиять на расходы местных бюджетов

**Сегодня люди  
имеют возможность  
сами решать,  
на какие проекты  
по благоустройству  
территорий  
в первую очередь  
направить деньги**



Фото ИНТЕРПРЕСС

С 1 января вступил в силу закон, позволяющий жителям городов и поселков влиять на распределение средств местных бюджетов. Теперь они могут сами решать, на что потратить муниципальные деньги в первую очередь – установить турник на спортплощадке, отремонтировать дорогу или лавочку возле подъезда. При этом россияне получили возможность активно включаться в процесс своим рублем, направляя деньги на конкретный проект благоустройства. А чтобы процесс инициативного бюджетирования (ИБ) не омрачался комиссиями за перевод средств, депутаты Мособлдумы предлагают освободить такие деньги энтузиастов от почтовых и банковских пошлин.

## ДЕЛО НУЖНОЕ

Считается, что впервые народное бюджетирование появилось в конце 1980-х в бразильском городе Порту-Алегри. Новый формат демократии предполагал участие граждан в решениях о выборе приоритетов расходования средств.

Как свидетельствует история, опыт оказался удачным и прижился не только в Южной Америке. По всему миру активисты стали приобщаться к распределению средств местных бюджетов, а в России подобные практики начали развиваться с 2007 года, подтвердив на сегодня в полной мере свою эффективность. Уже спустя 10 лет в 35 российских регионах было реализовано около 8700 проектов.

Сегодня инициативное бюджетирование распространилось почти по всей стране. По данным Минфина, в развитии инициативы участвуют 69 регионов России. Только за 2019 год было реализовано 21,8 тысячи проектов, что составляет порядка 24,1 миллиарда рублей бюджетных и внебюджетных средств, а средняя стоимость реализации одного проекта составила около 1 миллиона рублей. Благополучателями от их реализации стали 34,3 процента от общей численности населения этих регионов.

Процесс получил новый импульс, когда в июле прошлого года президент **Владимир Путин** подписал разработанный сенаторами **Андреем Турчаком**, **Олегом Мельниченко** и депутатом Госдумы **Сергеем Неверовым** закон, позволяющий

“

Люди не только лучше знают, что и как надо менять на местах. Они также готовы брать на себя ответственность за конкретные дела и за конкретные объекты».

**Андрей Турчак**  
первый заместитель  
председателя Совета  
Федерации

Фото er.ru

жителям влиять на распределение средств местных бюджетов.

Такой шаг, пояснили его авторы, был необходим, чтобы повысить результативность инициативных проектов. Ведь раньше каждый субъект устанавливал собственные правила и на федеральном уровне «народные бюджеты» не регулировались. «Наш закон создает единую правовую основу для того, чтобы люди могли принимать непосредственное участие в решении вопросов местного значения», – пояснил ранее первый вице-спикер Совета Федерации **Андрей Турчак**.

## НАРОД ЛУЧШЕ ЗНАЕТ

Обсуждение «народного бюджета» позволяет сегодня жителям самим решать, на какие проекты, причем инициативные самими гражданами, направить деньги из местной казны в первую очередь – будь то ремонт дорог, новая спортплощадка, реконструкция двора или что-то другое.

По мнению **Андрея Турчака**, нововведение поможет раскрыть потенциал муниципальной демократии. «Мы понимаем, что взаимодействие местной власти и граждан должно идти в каждодневном режиме. Люди ▶



## ОТЕЧЕСТВЕННЫЕ ПРАКТИКИ 2019–2020 годов

По данным Минфина, о запуске региональных программ инициативного бюджетирования заявили финансовые органы Краснодарского края, Калининградской и Нижегородской областей (для последней это станет вторым направлением ИБ наряду с программой поддержки местных инициатив, реализуемой с 2013 года).

**В Московской и Ростовской областях** приняты новые законодательные акты об инициативном бюджетировании, что обеспечило запуск масштабных программ.

**В Орловской области** параллельно развивались два механизма ИБ, расширено направление поддержки инициатив жителей в сельской местности.

**В Санкт-Петербурге** также запущены новые практики.

В отличие от регионов, где законодательное регулирование предшествует старту ИБ, законодатели Северной столицы инициировали законопроект спустя несколько лет после успешной реализации проекта «Твой бюджет».

**В Республике Крым** сейчас обсуждается законопроект об ИБ, началось обучение специалистов муниципальных органов власти.

**В Татарстане** с 2013 года применяется система самообложения граждан – разовые платежи жителей, предназначенные для решения конкретных вопросов местного значения. Согласно принятой программе, на каждый собранный с жителей рубль правительство Татарстана выделяет муниципалитету из регионального бюджета 4 рубля. И если в 2013 году объем самообложения в республике составлял 3,7 млн рублей, то в 2019 году он достиг уже 246,6 млн рублей. В общей сложности за восемь лет было собрано более 1,3 млрд народных рублей, к которым власти добавили из бюджета 5,26 млрд рублей.

► не только лучше знают, что и как надо менять на местах. Они также готовы брать на себя ответственность за конкретные дела и за конкретные объекты», – пояснил сенатор.

Согласно закону, инициаторами проектов, решающих актуальные для конкретной территории вопросы, могут быть как сами жители, так и органы территориального общественного самоуправления и сельский староста. В первом случае инициативная группа должна состоять не менее чем из 10 граждан, достигших 16-летнего возраста. Также необходимо подготовить документ с описанием проблемы, ожидаемым результатом, предварительным расчетом расходов и сроками реализации.

До внесения проекта в муниципалитет в обязательном порядке нужно провести общие собрания или сходы граждан, опросы, в том числе с использованием Интернета. Выбранную таким образом инициативу местная администрация рассмотрит в 30-дневный срок, при множестве проектов будет проводиться конкурсный отбор. Помимо муниципалитетов, помощь в реализации проектов могут оказывать также юристы и власти регионов.

При этом закон предоставляет возможность гражданам самим участвовать рублем в реализации общественно значимой задумки, отметил соавтор законопроекта экс-председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера (ныне – врио губернатора Пензенской области) **Олег Мельниченко**. Жители поселений могут направлять в местный бюджет добровольные взносы, но только на реализацию конкретного проекта. Если этого не случилось, то деньги в обязательном порядке будут возвращены.

При этом финансовое или трудовое участие граждан в народном бюджетировании, пояснил он, не главное и не обязательное условие в выдвижении инициативных проектов. «Суть их не сбор денег, а участие населения в принятии решений, что само по себе повышает эффективность бюджетных



расходов, – отметил Мельниченко. – Так как каждая вложенная государственная копейка приносит гораздо больше пользы, находясь под пристальным присмотром общественности».

## СОВФЕД И МИНФИН ПРОСЛЕДЯТ ЗА БЮДЖЕТАМИ

При этом один на один с проблемами инициативных граждан не оставят. В Совете Федерации проследят, чтобы неуклонно росла доля расходов местных бюджетов, которые распределяются на первостепенные мероприятия с учетом мнения россиян, заявил Андрей Турчак на заседании Совета по местному самоуправлению в декабре прошлого года.

Секретарь Генсовета «Единой России» напомнил, что президент поручил увеличить в пять раз финансирование проектов, предложенных гражданами. По его словам, сейчас лишь один процент бюджетных средств тратится с учетом мнения жителей.

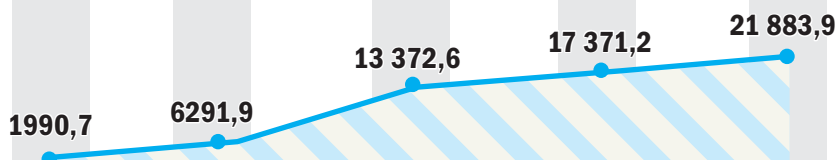
Также руку на пульсе будет держать и Минфин. Прошлой осенью Правительство уточнило порядок планирования и исполнения бюджетных расходов регионов и муниципалитетов. Такое постановление, связанное напрямую с законом об инициативном бюджетировании, вступило в силу 31 октября 2020 года и расширило полномочия

## Финансирование проектов инициативного бюджетирования в субъектах РФ в 2015–2019 гг. (млн руб.)

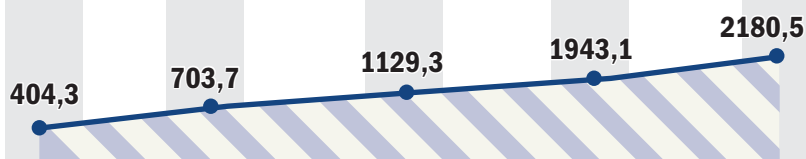
Общая стоимость:



Из бюджетов всех уровней:



Из внебюджетного софинансирования, в т.ч. от физ- и юрлиц:



Источник: Минфин России

министерства. Теперь ведомство отвечает за методическое обеспечение планирования и исполнения расходов региональных бюджетов. Это поможет в реализации инициативных проектов, а также при формировании данных о бюджете в доступном и понятном для граждан виде.

### НИКАКИХ КОМИССИЙ

Брать ответственность за благоустройство своего двора или по-

селка — дело важное и нужное, поэтому его не должны омрачать аппетиты кредитных организаций или почтовиков, которые берут комиссию за переводы целевых денег в муниципальный бюджет. В Мособлдуме предлагают запретить взимание такого комиссионного вознаграждения.

К тому же это никак не диссонирует с действующим законодательством. Напомним, статьей 60

Налогового кодекса РФ установлены обязанности банков по исполнению поручений на перечисление налогов, сборов, страховых взносов, пеней и штрафов в бюджетную систему РФ без взимания платы за их обслуживание. Однако за «проводку» инициативных платежей и средств самообложения граждан, а также при исполнении поручений в случае возврата таких сумм комиссионное вознаграждение может взиматься.

Граждане вполне обоснованно считают это несправедливым. По оценкам авторов законопроекта, комиссии на благо дело оказывают негативное влияние на активность граждан. Тем более что расходы граждан на осуществление инициативных проектов имеют не менее важное государственное значение, чем уплата налоговых платежей.

Поэтому Мособлдума и предлагает запретить комиссионные банков, почтовиков и прочих операторов при платежах в рамках «народных бюджетов», а также при возврате неиспользованных денег.

Кстати, концепция законопроекта поддержана и Комиссией Совета законодателей РФ по делам Федерации, региональной политике и местному самоуправлению. **РФС**



Каждая вложенная государственная копейка приносит гораздо больше пользы, находясь под пристальным присмотром общественности».

### Олег Мельниченко

экс-председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера (ныне — врио губернатора Пензенской области)

Фото пресс-службы Совета Федерации



Валерий Филоненко

# Роль инициативного бюджетирования в формировании экосистемы гражданского участия в государственном и муниципальном управлении

**Владимир Владимирович Вагин**

E-mail: [vagin@nifi.ru](mailto:vagin@nifi.ru), ORCID: 0000-0001-5570-2593

Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России,  
Москва 127006, Российская Федерация

**Екатерина Сергеевна Шугрина**

E-mail: [eshugrina@yandex.ru](mailto:eshugrina@yandex.ru)

Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России,  
Москва 127006, Российская Федерация

## Аннотация

Целью статьи является обоснование экосистемного подхода в качестве основы для построения модели участия граждан в государственном и муниципальном управлении, которая должна найти свое отражение в законах Российской Федерации, документах стратегического планирования, иных нормативных актах, а также в партисипаторных практиках бюджетных решений. Формирование экосистемы участия граждан в государственном и муниципальном управлении является настоятельной необходимостью современного этапа развития гражданского общества и всего комплекса государство-гражданских отношений в России. Создание такой экосистемы позволит повысить эффективность государственного и муниципального управления, включить граждан и институты гражданского общества в процесс выбора приоритетов действий публичной власти, снизить протестный потенциал, вызванный отсутствием комплексного инструментария участия граждан в государственном и муниципальном управлении.

Среди первых шагов на пути формирования данной экосистемы — разработка федерального закона об общественном участии в государственном и муниципальном управлении. Данный закон должен стать основой для включения в отраслевое законодательство положений, регулирующих отношения между институтами публичной власти и гражданами, непосредственно участвующими в принятии решений в вопросах государственного и муниципального управления. Важную роль в развертывании экосистемы занимает разработка и реализация комплекса мер, направленных на включение вопросов участия граждан в мероприятия государственных программ и национальных проектов Российской Федерации, реализуемых на всех уровнях публичной власти. В статье также определены основные принципы развертывания экосистемы гражданского участия в государственном и муниципальном управлении.

**Ключевые слова:** инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, экономическая экосистема, экосистема гражданского участия, вовлечение граждан в государственное и муниципальное управление, закон об общественном участии

**JEL:** H72, R51, R58

**Для цитирования:** Вагин В. В., Шугрина Е. С. Роль инициативного бюджетирования в формировании экосистемы гражданского участия в государственном и муниципальном управлении // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 9–24. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-9-24>.

© Вагин В. В., Шугрина Е. С., 2021

---

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-9-24>

### **The Role of Participatory Budgeting in Forming an Ecosystem of Civic Participation in State and Municipal Governance**

**Vladimir V. Vagin<sup>1</sup>, Ekaterina S. Shugrina<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup> Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

<sup>1</sup> [vagin@nifi.ru](mailto:vagin@nifi.ru), <https://orcid.org/0000-0001-5570-2593>

<sup>2</sup> [eshugrina@yandex.ru](mailto:eshugrina@yandex.ru)

#### **Abstract**

The purpose of the article is to substantiate the ecosystem approach as a basis for building a model of citizen participation in state and municipal governance, manifested in the laws of the Russian Federation, strategic planning documents, and other regulations, as well as in participatory practices of budget decisions. The ecosystem of citizen participation in governance is an urgent need for the modern stage of development of civil society and the entire complex of state–civil relations in Russia. The creation of such an ecosystem can increase the efficiency of state and municipal governance, include citizens and civil society institutions in the process of selecting priorities for the actions of public authorities, and reduce the protest potential caused by the lack of a comprehensive toolkit for citizen participation in governance. Among the first steps toward the formation of this ecosystem is the development of a federal law on public participation in governance. This law should become the basis for the inclusion in sectoral legislation of provisions governing relations between public authorities and citizens directly involved in decision-making on state and municipal governance issues. An important role in the deployment of the ecosystem is played by the development and implementation of a set of measures aimed at including the issues of citizen participation in the activities of state programs and national projects of the Russian Federation, implemented at all levels of public authority. The article also defines the basic principles of the development of the civic participation ecosystem.

**Keywords:** participatory budgeting, economic ecosystem, ecosystem of civic participation, citizen engagement in governance, law on public participation

**JEL:** H72, R51, R58

**For citation:** Vagin V.V., Shugrina E.S. The Role of Participatory Budgeting in Forming an Ecosystem of Civic Participation in State and Municipal Governance. *Financial Journal*, 2021, vol. 13, no. 2, pp. 9–24 (In Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-9-24>.

© Vagin V.V., Shugrina E.S., 2021

---

#### **ВВЕДЕНИЕ**

Термин «экосистема» по праву может претендовать сегодня на титул самой распространенной дефиниции, перекочевавшей из научных исследований экономики в практику управления. Целью статьи является обоснование экосистемного подхода в качестве основы для построения модели участия граждан в государственном и муниципальном управлении, которая должна быть закреплена в законах Российской Федерации, документах стратегического планирования, иных нормативных актах, а также в партисипаторных практиках.

Основными задачами данной статьи являются: описание потенциала гражданского участия, предусмотренного действующим законодательством Российской Федерации; внесение предложений о совершенствовании законодательства для развертывания диалога власти и граждан; установление роли и основных факторов легитимации гражданского участия в новых цифровых технологиях.

Для более точного понимания сути явления имеет смысл обратиться к истокам. Эволюция экосистемного подхода в социально-экономических исследованиях описана Т. С. Соловьевой. В своей работе автор называет девять экосистемных парадигм, сформировавшихся в XX в.: природные экосистемы; человеческие экосистемы; социальные, социально-экологические экосистемы; промышленные экосистемы; бизнес-экосистемы; предпринимательские экосистемы; цифровые, информационные экосистемы; экосистемы социальных предприятий; социально-инновационные экосистемы [Соловьева Т. С., 2019, с. 87].

Экосистемный подход вызывает пристальный интерес в различных сферах экономики, в том числе в общественных финансах и управлении. Подтверждает это суждение ряд зарубежных авторов [Auerswald P. E., Dani L. M., 2018, с. 262], указывающих на важность, но одновременно на начальный характер развития экосистемного подхода в научных исследованиях данного направления.

В то же время попытки экосистемного описания можно встретить все чаще [Jacobides M. G. et al., 2018]. За последние пять лет количество публикаций в ведущих научных журналах, в которых содержатся упоминания ключевого слова «экосистема», увеличилось в семьдесят раз. По мнению исследователей, основную массу литературы, посвященной «экономике экосистем», можно сгруппировать по трем темам: бизнес-экосистемы, образующиеся вокруг фирм и их окружения; инновационные экосистемы, фокусируемые на отдельных инновациях, и поддерживающие их агенты; экосистемы как платформы, определяющие действия акторов, организованных вокруг данных платформ.

Авторы названной выше работы следующим образом определяют экономическую экосистему: «это определенная форма организации экономической деятельности, которая связана специфическими типами взаимодополняемости» [Jacobides M. G. et al., 2018, с. 2]. Среди важнейших ее особенностей авторы указывают на многостороннюю, не общую взаимодополняемость основных акторов процесса, а также отсутствие иерархического устройства в экосистемном типе управления. Пожалуй, наиболее важной частью данной работы является описание будущей исследовательской повестки в изучении «экономики экосистем», которая включает в себя: исследование экосистемной координации и экосистемного взаимодействия, создание добавленных ценностей в рамках экосистем, регулирование и управление экосистемами.

## **ЭКОСИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К ГРАЖДАНСКОМУ УЧАСТИЮ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ**

Экосистема социальных инноваций в российской экономической науке все чаще рассматривается как один из элементов инклюзивной социально-экономической системы, а ее развитие и совершенствование — как один из приоритетов развития территорий. В то же время экосистемный подход применяется преимущественно в отношении системы инноваций в целом, при этом внимания удостоиваются лишь отдельные аспекты развития теории и практики реализации социальных инноваций [Соловьева Т. С., 2019].

В научной литературе и практике управления весомое место занимают также предпринимательские экосистемы. Создание и поддержание государством «экосистемы поддержки мелкого и среднего бизнеса» приводит к успешным кейсам развития региональной экономики [Барина В. А., 2019]. Отдельные страны, Эстония в частности,

по праву гордятся созданными и эффективно функционирующими экосистемами такого рода [Trabskaja J., Mets T., 2019].

В числе перспективных направлений экосистемных исследований можно назвать и экосистемы «сетевое публичного управления». Попытка анализа сформированности таких экосистем в различных федеральных округах предпринята совсем недавно. Авторы указывают на тот факт, что «создается новая экосистема публичного управления, отражающая потребности различных социально-политических акторов быть включенными в разноразличные институциональные форматы взаимодействия государственных, частных и общественных структур для выработки и реализации общественно значимых проблем» [Мирошниченко И. В., Рябченко Н. А., 2017].

Необходимость гражданского соучастия в публичной политике, «новом государственном управлении» укоренена в дискурсе российских политологов, однако налицо лишь единичные публикации по экосистемному подходу в данной сфере [Васютин Ю. С., Матвеева Е. В., 2015].

Отдельно следует указать на активно развивающийся в последние два года экосистемный подход применительно к рынкам финансовых услуг. «Под цифровой экосистемой понимается многосторонняя цифровая платформа, в которой все сервисы взаимодействуют друг с другом, отвечающая следующим основным критериям: наличие информационно-технологической инфраструктуры, открытость партнеров» [Самиев П. А. и др., 2020, с. 88]. Нельзя переоценить важность изучения цифровых экосистем, создаваемых крупными банками и финансовыми институтами, которые в результате их появления становятся обладателями огромного объема информации о поведении и повседневных действиях каждого своего клиента.

Особенного внимания заслуживают идеи Г. Б. Клейнера о развитии социально-экономических экосистем, под которыми ученый понимает «локализованный комплекс организаций, бизнес-процессов, инновационных проектов и инфраструктурных образований, способный к длительному самостоятельному функционированию за счет кругооборота ресурсов продуктов и систем» [Клейнер Г. Б., 2019, с. 40]. В данной работе автор определяет наиболее часто используемые в современном дискурсе единицы экономического анализа, соответствующие универсальным частям экосистемы:

- организационная (структурная) составляющая — кластерная система;
- инфраструктурная составляющая — платформа;
- бизнес-процессная составляющая — сеть;
- инновационная составляющая — бизнес-инкубатор [Клейнер Г. Б., 2019, с. 41].

Экосистема, по мнению известного экономиста, играет роль «естественной оболочки», в которой, собственно, и осуществляется организация взаимодействия кластеров, платформ, сетей и бизнес-инкубаторов. Совершенно справедливо ученый приводит в качестве примера предприятие, в рамках которого обеспечивается взаимосвязанное функционирование отдельных подразделений, инфраструктурных сред, бизнес-процессов и инновационных проектов.

Обращает на себя внимание и мнение Г. Б. Клейнера о том, что экосистемный подход занимает особое место в экономике будущего. Ключевыми темами исследований в этом направлении являются: построение теории экосистем; построение системы формальных и неформальных институтов; разработка теории управления экосистемами; создание нормативно-правовых актов, обеспечивающих идентификацию экосистем [Клейнер Г. Б., 2019, с. 41].

Весьма продуктивным можно назвать использование экосистемного подхода применительно к сфере участия граждан в государственном и муниципальном управлении. В статье В. Комарова и Т. Сутыриной, пожалуй, в наиболее развернутой форме описаны идеи о необходимости гражданского участия при реализации инновационной политики

в регионах на основании экосистемного подхода. «Одно из основных направлений региональной политики интенсивного роста — активное внедрение новых управленческих технологий, делающих возможным расширение качества общественного участия в целях повышения эффективности регулирования и обеспечения в результате более эффективного использования имеющихся ресурсов территории» [Комаров В. М., Сутырина Т. А., 2016, с. 97].

Авторы цитируемой статьи определяют «среду обитания», или «экосистему» территории, через эффективные форматы участия местных сообществ в формировании своей среды обитания [Комаров В. М., Сутырина Т. А., 2016, с. 95]. Население в этой логике выступает «соавтором» создания региональной политики развития и активной стороной преобразований. При этом насущной необходимостью становится поиск способов, с помощью которых можно наиболее эффективно обеспечить привлечение населения к реализации территориальных изменений.

Нельзя не согласиться с еще одной мыслью авторов: «...оптимизация бюджетных расходов происходит за счет выбора лучших из доступных альтернатив вложения средств, другими словами, за счет повышения качества регулирования и учета общественных потребностей» [Комаров В. М., Сутырина Т. А., 2016, с. 95]. Это высказывание напрямую приводит к мысли о важности системного общественного участия в принятии бюджетных решений. Именно методология инициативного бюджетирования, предоставляющая гражданам возможность выдвигать, обсуждать, выбирать, реализовывать проекты, ближе всего приводит нас к решению ожидаемой задачи — обеспечить широкое участие граждан в развитии поселений и территорий их проживания.

В общественных финансах подобный подход проявлен через аллокационную эффективность. Эта тема не так часто является предметом внимания российских ученых, однако можно с уверенностью говорить о том, что участие граждан в определении приоритетов расходования бюджетных средств в конкретных локациях повышает эффективность расходования государственных и муниципальных финансов [Вагин В. В., Петрова И. В., 2020].

В отдельных зарубежных городах — Лиссабоне, Париже, Мадриде — начинают складываться системы гражданского участия, которые предоставляют гражданам возможность участвовать в жизни города. Так, в Лиссабоне одновременно существуют шесть различных инструментов участия горожан в городских изменениях:

*1. Orçamento Participativo — партисипаторное бюджетирование*

За десять лет, с 2008 по 2018 г., на собраниях или через сайт горожане предложили 6204 идеи, из них 1957 были вынесены на голосование и получили 268 536 голосов. Победителями стали 120 проектов стоимостью 33 805 668 евро.

*2. LisboaAídea — круглогодичный краудсорсинг идей*

Консультативный ресурс для горожан, запущенный в 2017 г. Горожане предлагают идеи через сайт [lisboaparticipa.pt](http://lisboaparticipa.pt). Они могут касаться 13 сфер. В течение последующих 60 дней после публикации идеи пользователи сайта могут голосовать «за» или «против». Если положительных оценок наберется минимум на 100 больше, чем отрицательных, идея отправляется на рассмотрение в местные органы власти.

*3. Приложение для смартфона «На моей улице»*

Сбор информации о проблемных точках в городе, нуждающихся во внимании городских служб. Можно сообщить о поломках фонарей, ямах, заброшенных машинах, протекающей крыше и т. п. Отправитель заявки может следить в приложении за ходом ее выполнения.

*4. Lisboa em Debate — городские обсуждения*

Система общественных обсуждений проектов, иницируемых городской администрацией. Среди них социальные инициативы, проекты в сфере культурного наследия и др.

Жители могут направить свои жалобы, замечания и предложения официальным письмом на адрес мэра Лиссабона.

### 5. *Lisboa Aberta* — политика открытых данных

Максимальное раскрытие информации о работе муниципальных органов власти для исследователей и широкого круга лиц. Цель — содействовать участию граждан, поощрять использование информации и обмен данными, стимулировать предпринимательство и инновации, содействовать развитию города как инклюзивного, интеллектуального и инновационного.

### 6. *Fórum da cidadania* — гражданский форум

Площадка диалога между органами власти, представителями некоммерческих организаций и гражданскими активистами. В июне 2017 года была принята «Лиссабонская хартия прав и обязанностей», регламентирующая взаимодействие граждан и властей Лиссабона [Гаврилова Н. В., 2019].

Попытки создания прообраза экосистемы предпринимаются и властями Парижа [Sabannes Y., 2017]. Отдельно следует указать на тот факт, что в столице Франции последовательно на протяжении ряда лет реализуется самая масштабная в мире программа партисипаторного бюджетирования в городах. Мэр Парижа А. Идальго подтвердила необходимость масштабирования партисипаторного бюджетирования и на следующий срок ее полномочий. Кроме того, в самой Франции сложилась и успешно действует Комиссия по общественным дебатам, целью которой является организация участия граждан в обсуждении крупных инфраструктурных проектов, предлагаемых для реализации.

Масштабный характер развертывания практик гражданского участия в городском развитии, программы цифровизации городов заставляют задуматься о том, на каких принципах должна строиться экосистема гражданского участия в целом. Ученые из «Центра смелых городов» [Center for BOLD cities, 2020] сделали попытку разработать набор таких принципов для «умных городов». Первый принцип — участие граждан должно быть устойчивым. Вовлечение граждан — это не разовый процесс на стадии запуска проектов, а постоянное использование ими цифровых решений. Второй — вовлечение должно быть гармоничным, соответствующим законодательству, в свою очередь и законодательство не должно ограничивать возможности участия граждан в городских делах. Третий — признание и уважение разной степени вовлеченности граждан, проистекающей из различного уровня заинтересованности в проектах и степени владения гражданами цифровыми инструментами. Четвертый — необходимость вовлечения в решения стейкхолдеров, на которые напрямую влияют различные аспекты развертывания «умного города». Пятый — вовлечение граждан должно содействовать более глубокому их погружению в проблематику «умного города». Шестой — вовлечение граждан должно учитывать разнообразие городского населения, их гендерные, этнические, религиозные, классовые особенности, ограничения по состоянию здоровья [Center for BOLD cities, 2020].

Наряду с вышеназванными принципами следует указать еще на ряд принципов, необходимых для формирования устойчивого фундамента экосистемы гражданского участия в государственном и муниципальном управлении:

- принцип комплексности, предполагающий возможность охвата процедурами участия граждан всех ключевых сфер государственного и муниципального управления;
- принцип этапности развития, определяющий поступательный, по мере готовности институциональной инфраструктуры, а не единовременный характер складывания экосистемы гражданского участия;
- принцип органичности формирования институтов, сопровождающих участие граждан. В идеальной модели формы и институты, обеспечивающие гражданское участие, вырастают благодаря инициативам граждан и созданы самим гражданским обществом.



В случае же их инициирования органами публичной власти необходимо их экспертное, научное обоснование и апробация;

— принцип поддержки гражданских инициатив. Именно через создание условий и инструментов для инициативных граждан, которые редко когда составляют больше 10 % от общей численности граждан, проживающих на территории городов и сельских поселений, можно добиться устойчивости существования экосистемы гражданского участия.

## **РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ УЧАСТИИ ГРАЖДАН В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ И РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

Анализ действующего законодательства, правоприменительной практики показывает, что существует огромное количество форм участия граждан в решении вопросов государственного и местного значения. Есть формы, которые сложились еще в советское время и являются довольно привычными (например, собрания, конференции); другие формы стали появляться в период перехода от советского к современному государству (например, территориальное общественное самоуправление возникло в конце 1980-х); есть формы, которые переходят из зарубежных практик (например, инициативное бюджетирование); некоторые формы стали возникать по мере развития цифровизации и новых технологий (например, электронное голосование, краудфандинг) — анализ истории появления и эволюции разных форм непосредственного народовластия является отдельной интереснейшей задачей.

Но в контексте данной статьи важно обратить внимание на то, что существующая система управления сформировалась достаточно давно и мало приспособлена под появляющиеся тренды, в том числе под «экосистему гражданского участия». Дело в том, что сложившаяся система управления «привыкла» к определенным формам гражданского участия, которые и имеют полноценное регулирование на законодательном уровне. Новые правила и принципы управления, основанные на скорости принятия решения, упрощении взаимодействия разных уровней и разных элементов системы управления, не всегда просто воспринимаются на разных уровнях публичной власти, а в особенности на низовом уровне. Аналогичная ситуация и с новыми формами гражданского участия. Можно констатировать, что фактических противников много в самих органах публичной власти, в том числе в контрольно-надзорных органах, деятельность которых подчинена иным правилам. Это все очень хорошо видно на примере того, с какими сложностями сталкивается внедрение проектного метода управления, в том числе при реализации национальных проектов.

Переход на экосистемный подход в гражданском участии однозначно сделает возможным вовлечение значительно большего количества акторов, адаптацию принимаемых решений под реальные нужды и потребности, т. е. в конечном счете улучшение качества жизни. Однако одновременно для этого потребуются внесение определенных коррективов и в саму систему управления. Иначе как объяснить жителям, что их, с одной стороны, активно привлекают к принятию решений, но при этом не разрешают избирать мэров городов; активно развивают технологии соучаствующего проектирования, но при этом говорят, что публичные слушания не имеют юридически значимого результата, поэтому обжаловать имеющиеся нарушения бесполезно — ничьи права не нарушены [Шугрина Е. С., 2019]. Экосистемный подход предполагает не только развитие соответствующей нормативной базы, но и формирование новой системы ценностей, которая составляет существо взаимодействия «власть-общество-бизнес». В рамках этой системы ценностей местные жители — не объект управления, не обыватели, но полноценный субъект управленческой деятельности, активно участвующий в разных проектах, связанных в том числе с развитием территории своего проживания. Именно на этом основывается и новый клиентоцентричный подход в государственном управлении.

Форм гражданского участия огромное количество. Можно назвать разные основания для их классификации. Не ставя задачу показать все многообразие возможных вариантов, хотелось бы особо выделить следующие основания.

1. По характеру юридических последствий — формы осуществления власти и формы участия в осуществлении власти. В первом случае принимаемые жителями решения носят императивный, т. е. обязательный для органов власти характер (например, референдум, сходы, выборы). Во втором случае — рекомендательный или консультативный характер (например, собрания, публичные слушания).

Очевидно, что формы, при использовании которых мнение жителей носит императивный характер, являются наиболее хорошо урегулированными федеральными законами, а в ряде случаев предусмотрены меры ответственности за неисполнение принятых на основе таких форм решений.

С другой стороны, формы, при использовании которых мнение жителей носит необязательный для органов власти характер, в последнее время появляются «как грибы после дождя» и не имеют полноценного правового регулирования. В качестве примера можно привести весьма популярное в последнее время рейтинговое голосование — данную форму начали продвигать в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»<sup>1</sup>.

Рейтинговое голосование даже не попало в «Методические рекомендации по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды», утвержденные приказом Минстроя России от 30.12.2020 № 913/пр. Данная форма вовлечения населения фигурирует в муниципальных нормативных правовых актах, а также в методических рекомендациях, принимаемых органами государственной власти отдельных субъектов РФ.

О рейтинговом голосовании более подробно говорится в письме Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 26 декабря 2018 г. № 51886-ВЯ/06. Этим письмом Минстрой России направляет рекомендации по отдельным вопросам организации рейтингового голосования, в том числе с целью возможного включения соответствующих положений в нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регламентирующие порядок его проведения, рекомендации по подготовке документов, необходимых для организации и проведения рейтингового голосования, а также просит обеспечить организацию учета мероприятий по проведению рейтингового голосования и направление субъектами Российской Федерации в Минстрой России два раза в месяц соответствующего отчета в разрезе муниципальных образований, на территории которых будет проводиться рейтинговое голосование. Получается какой-то «рекомендуемый императив», предусмотренный на подзаконном уровне.

Подобная ситуация приводит к тому, что на основании использования форм, имеющих фрагментарное или недостаточное правовое регулирование, принимаются решения о распределении денежных средств на благоустройство общественных пространств; это, в свою очередь, провоцирует потенциальные проблемы и конфликты. Материалы судебной практики это подтверждают [Нарутто С. В., Шугрина Е. С., 2020].

2. По кругу вопросов можно выделить формы, предназначенные для решения вопросов местного значения и государственного значения, а также универсальные формы. В связи с этим следует сделать несколько оговорок. Во-первых, сути местного самоуправления в значительно большей степени отвечают формы непосредственного народовластия, формы, основанные на активном вовлечении жителей. Не случайно наибольшее количество форм гражданского участия фактически применяется именно на муниципальном

---

<sup>1</sup> Паспорт Федерального проекта «Формирование комфортной городской среды». URL: <http://base.garant.ru/72192514/>.

уровне, т. е. для решения вопросов местного значения. Во-вторых, некоторые формы участия граждан в государственном управлении апробируются на муниципальном или региональном уровне, а потом используются и на федеральном. Классический пример — дистанционное электронное голосование.

В-третьих, на примере национального проекта «Жилье и городская среда» отчетливо видно, что вопросы благоустройства территории, которые всегда рассматривались как вопросы местного значения, плотно вошли в федеральную повестку. Налицо определенное перемешивание полномочий разных уровней публичной власти. В контексте форм муниципальной демократии это проявляется в том, что на практике не всегда бывает просто понять, какая форма используется для решения вопросов местного значения, а какая для решения вопросов государственного значения.

3. По сферам общественной жизни, в которых используются формы гражданского участия, можно выделить универсальные формы, фигурирующие в законах об организации власти<sup>2</sup>, и формы, содержащиеся в отраслевом законодательстве, нормами которого регулируются отдельные отрасли или сферы общественной жизни. Отдельную группу составляет большой массив нормативных актов, регулирующих общественный контроль, добровольчество и волонтерство, а также некоммерческие организации в широком смысле. Для этих сфер и видов деятельности также характерен высокий удельный вес разных форм гражданского участия.

Анализ отраслевого законодательства показывает, что можно выделить несколько сфер, в которых говорится об обязательном участии граждан при принятии соответствующих решений: градостроительство, финансы (точнее, сбор средств на конкретные проекты), жилье, экология, цифровизация. Важно обратить внимание на то, что в отраслевом законодательстве о гражданском участии говорится не только как о некоей ценности, но и как об обязательной стадии принятия управленческого решения. Иными словами, эти формы гражданского участия обязательно должны быть реализованы. В качестве иллюстрации можно привести Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Этот закон редко приводят в качестве примера документов, в которых говорится об обязательном участии граждан как о стадии принятия решения, — возможно срабатывает представление о том, что такие важные документы должны разрабатываться и приниматься органами публичной власти. И тем не менее об общественных обсуждениях проектов документов стратегического планирования говорится в ст. 13 данного закона.

В этом случае большое значение имеет поведение представителей органов публичной власти, которые не всегда корректно используют соответствующие возможности. Так, анализ судебной практики в отношении публичных слушаний и общественных обсуждений показывает, что весьма многочисленными являются случаи злоупотребления правом со стороны представителей власти.

4. В зависимости от цели использования той или иной формы гражданского участия. Говоря о формах вовлечения граждан, целесообразно обратиться к Стандарту вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды, подготовленному Центром городских компетенций Агентства стратегических инициатив совместно с Министерством

<sup>2</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 24.02.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» / КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_14058/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/); Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_14058/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/).

строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ<sup>3</sup>. В этом стандарте сформулированы возможные цели вовлечения граждан для разных целевых групп. Например, для представителей органов публичной власти названы такие цели, как выполнение целевого показателя «Увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30 %» национального проекта «Жилье и городская среда»; повышение уровня лояльности и социального оптимизма горожан; предотвращение и разрешение градостроительных, социальных и экономических конфликтов; формирование лояльных и конструктивных отношений с городскими элитами; повышение инвестиционной привлекательности города; синхронизация федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» с иными национальными проектами, региональными и муниципальными программами; привлечение дополнительного финансирования на реализацию проектов благоустройства; повышение качества комфортной городской среды в муниципальном образовании; формирование лояльного городского сообщества.

Такое детальное целеполагание редко присутствует в текстах нормативных правовых актов. Как правило, в них имеется указание на некое усредненное назначение соответствующей формы гражданского участия, к числу которых чаще всего относятся следующие: информирование о принимаемых управленческих решениях, выявление и учет мнения жителей при принятии управленческого решения, привлечение жителей к процедуре принятия управленческого решения.

Развитие цифровых технологий не только делает возможным внедрение новых форм гражданского участия, но и требует создания дополнительных механизмов, позволяющих обеспечить конфиденциальность, защиту персональных данных, достоверность получаемых/передаваемых сведений [Симонова С. В., 2020]. В октябре 2020 г. участие граждан по предложению Минстроя России расширилось за счет возможности голосования граждан на цифровой платформе<sup>4</sup>.

Анализ действующего законодательства показывает, что об одной и той же форме гражданского участия говорится в разных законах, причем понятие и требования к формам, пределы их применения, процедуры реализации различаются [Самодурова Е. В., 2017]. Например, очень часто в федеральном законодательстве используются термины «публичные слушания», «общественные слушания», «общественные обсуждения» как подобные или даже синонимы; особо следует выделить такие законы, как Градостроительный кодекс РФ (ст. 5.1), Федеральный закон № 131-ФЗ (ст. 28), Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (ст. 25). Определенная путаница наблюдается и с видами обращений граждан. На практике возникают вопросы, можно ли на указы или петиции распространять Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Есть и противоположные примеры. Так, для сбора средств на реализацию инициативных проектов местные жители могут использовать такие формы, как инициативные проекты, инициативное бюджетирование, краудфандинг, указы избирателей, или даже провести местный референдум по самообложению. Важно подчеркнуть, что все

---

<sup>3</sup> Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды. URL: [https://100gorodov.ru/attachments/1/ad/7f04fc-75c2-4397-9fe4-5e58246ae252/C%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82\\_%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE\\_%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%8F.pdf](https://100gorodov.ru/attachments/1/ad/7f04fc-75c2-4397-9fe4-5e58246ae252/C%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82_%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%8F.pdf).

<sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации № 1630 от 8 октября 2020 г. «О внесении изменений в приложение № 15 к государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202010140042>.

названные формы регулируются разным законодательством, которое формируется не только на федеральном уровне, но и в субъектах РФ. Причем могут быть такие ситуации, что конкретная форма гражданского участия в одних субъектах РФ урегулирована и может быть использована, в других соответствующая правовая база отсутствует. Например, по данным СПС «КонсультантПлюс» законы о наказах избирателей приняты в 23 субъектах РФ.

Все это приводит к тому, что правоприменительные органы путаются в том, какой закон применять к конкретным отношениям. Встречаются примеры того, что одна форма подменяется другой.

И еще. Регулярно составляемый мониторинг местного самоуправления, осуществляемый Минюстом России, показывает, что увеличение гражданского участия, основанное на использовании традиционных и давно применяемых форм, которые урегулированы федеральным законодательством, является минимальным [Шугрина Е. С., 2019]. Прирост по такому параметру, как «вовлечение жителей», можно обеспечить за счет новых форм, которые законодательству пока неизвестны, но активно используются на практике.

## **МЕСТО ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В ЭКОСИСТЕМЕ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ**

Изучение основных этапов развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации, эволюции основных понятий и методологии участия граждан в бюджетных решениях дает хорошую возможность для обоснования развертывания экосистемы гражданского участия.

Одним из ключевых компонентов реализации инициативного бюджетирования в субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации является институциональная инфраструктура сопровождения практик участия граждан в бюджетных решениях. Она включает в себя: нормативно-правовую базу, институты проектного и консультационного сопровождения, обучение и повышение квалификации участников, систему конкурсов по выявлению лучших практик и проектов ИБ, научно-исследовательское сопровождение, кампании по информированию граждан и т. д.

В январе 2021 г. вступили в силу положения 236-ФЗ, предусматривающие возможность инициативной группе, органам ТОС, а также старосте сельского населенного пункта выступать с инициативным проектом, направленным на решение вопросов местного значения или иных приоритетных для граждан вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления. Кроме того, в рамках нового ФЗ были внесены поправки в Бюджетный кодекс РФ, включившие в себя: определение механизма внесения инициативных платежей граждан, определение порядка возврата средств инициативных платежей граждан, запрет на использование инициативных платежей на покрытие иных обязательств местных бюджетов, наделение Минфина России полномочиями по определению методологии финансирования инициативных проектов граждан<sup>5</sup>.

Кроме федерального законодательства инициативное бюджетирование имеет обширную нормативно-правовую практику на уровне субъектов Российской Федерации. Несколько субъектов РФ приняли самостоятельные законы, регламентирующие региональные практики инициативного бюджетирования. Однако опыт законодательного

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_357767/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357767/).

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/).

регулирования инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации едва ли можно признать успешным, само по себе принятие закона не обеспечивает реализацию инициативного бюджетирования в данном субъекте и расположенных на его территории муниципальных образованиях [Вагин В. В., Шаповалова Н. А., 2020].

Гораздо продуктивнее оказался подход, который давал возможность органам исполнительной власти субъекта Федерации самостоятельно регулировать запуск и реализацию практики инициативного бюджетирования. Отдельные регионы пошли по пути включения мероприятий инициативного бюджетирования в состав программных и стратегических документов развития. Конечно, законодательный фундамент национального уровня, создающий основы и определяющий основные принципы гражданского участия в бюджетных решениях, необходим, но он не первичен в появлении инициативного бюджетирования.

Успешным можно назвать опыт развертывания проектных центров инициативного бюджетирования в субъектах Федерации. В настоящее время 33 проектных центра координируют работу почти тысячи консультантов ИБ [Минфин России, 2020]. Во многом благодаря наличию проектных центров в регионах реализуются успешные информационные кампании и программы обучения руководителей и сотрудников органов государственной и муниципальной власти основам инициативного бюджетирования.

Важную роль в развитии инициативного бюджетирования играет ежегодный Всероссийский конкурс проектов инициативного бюджетирования. Расширяется спектр научных исследований, посвященных инициативному бюджетированию.

Однако по прошествии семи лет развития инициативного бюджетирования становится ясно, что не только развитая институциональная инфраструктура обеспечивает поступательное развитие ИБ в субъектах и муниципальных образованиях. Все более активным становится сетевое взаимодействие инициативных граждан, органов государственной и муниципальной власти, экспертного сообщества. Более того, создаваемое участниками проектов инициативного бюджетирования общественное мнение создает позитивное отношение к новой социальной технологии.

Идея Г. Б. Клейнера о неотъемлемых частях экосистемы в уже цитированной нами выше статье может быть применена и к структурированию основных компонентов инициативного бюджетирования. Так, организационная составляющая инициативного бюджетирования включает в себя региональные практики, исследовательские и экспертные кластеры проектных центров. Инфраструктурная составляющая представлена институтами и алгоритмизированными платформами. Бизнес-проектная составляющая инициативного бюджетирования еще не получила должного внимания, но именно инициативное бюджетирование на низовом уровне дает возможность роста компетенций руководителей и сотрудников органов власти в сфере проектного управления. Инициативные проекты граждан лишь тогда успешно реализуются, когда они опираются на проектный подход. И конечно же, успех инициативного бюджетирования в каждом субъекте и муниципальном образовании является результатом включенности местных органов власти в общую сеть взаимодействия инициативного бюджетирования.

Инициативное бюджетирование невозможно без инновационной составляющей — желания и готовности органов власти поддерживать инициативные проекты граждан со стороны, их стремления внести образность в описание региональных практик, создавать новые бренды и новые практики.

Г. Б. Клейнер и другие исследователи указывают на целый ряд особенностей экосистемного подхода: появление «оболочки», в которой развиваются основные компоненты экосистемы; взаимодополняемость и отсутствие иерархической подчиненности различных компонентов. В полной мере эти особенности характерны для инициативного бюджетирования, в нем нет иерархии участников, существует взаимодополняемость

элементов и уже сложилась «оболочка», базирующаяся на взаимной заинтересованности и доверии.

Развертывание мероприятий по созданию национальной концепции и реализации мероприятий «Умного города»<sup>6</sup> также с необходимостью ставит вопрос о роли граждан и институтов гражданского общества в данном процессе. Следует сразу указать на преимущественно технологический характер предлагаемых в данной концепции решений. И это не может не вызывать опасения. Без должным образом организованной системы работы с гражданами общество может столкнуться с «технологическим тоталитаризмом» — игнорированием крупными информационно-технологическими компаниями и отраслевыми органами государственной власти интересов граждан.

Отдельные партии европейских стран включили в свои программные документы положения, регламентирующие отношения между гражданами и государством в «умных городах». Крупнейшая партия Европейского парламента — Европейская народная партия (ЕНП) — фокусируется на проблемах горожан в «умном городе». Укрепление локальных сообществ для партии не менее важная задача, чем цифровое развитие. В программных документах ЕНП указывается на важность встраивания ограничений, вызванных конфиденциальностью собираемых цифровыми платформами данных и необходимостью контроля за интеллектуальными разработками с целью обеспечения надежности хранения данных (European People's, 2015). Соблюдение данного принципа создает столь необходимое цифровому обществу доверие граждан. Повышение цифровой грамотности в контексте цифровизации — еще один из приоритетов партии, предполагающий возможность трудоустройства, переподготовки, повышения квалификации, социальной инклюзии<sup>7</sup>.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Экосистема участия граждан в государственном и муниципальном управлении является настоящей необходимостью современного этапа развития гражданского общества и всего комплекса отношений между государством и гражданами в России.

2. Создание такой экосистемы позволит повысить эффективность государственного и муниципального управления, включить в процесс выбора приоритетов действий публичной власти граждан, институты гражданского общества, снизить протестный потенциал, вызванный отсутствием комплексного инструментария участия граждан в государственном и муниципальном управлении.

3. Формирование подобной экосистемы возможно на основании: принципов полноты, комплексности, этапности, устойчивости, гармоничности, признания необходимости разных уровней вовлеченности, органичности формирования институтов, всеохватности заинтересованных участников, поддержки инициативных граждан, участвующих в создании и реализации данной экосистемы.

4. Среди первых шагов на пути формирования данной экосистемы — разработка федерального закона об общественном участии в государственном и муниципальном управлении. Данный закон должен стать основой для включения в отраслевое законодательство положений, регулирующих отношения между институтами публичной власти и гражданами, непосредственно участвующими в принятии решений в вопросах государственного и муниципального управления.

<sup>6</sup> Приказ Минстроя России № 866/пр от 20 декабря 2020 г. «Об утверждении Концепции проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город». URL: [https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/315/25.12.2020\\_866\\_pr.pdf](https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/315/25.12.2020_866_pr.pdf).

<sup>7</sup> International forum exploration, production, processing EPP-2015. URL: <http://epp-forumexpo.com/en/overview/epp-2015.html>.

5. Важную роль в развертывании экосистемы занимает разработка и реализация комплекса мер, направленных на включение вопросов участия граждан в мероприятия государственных программ и национальных проектов Российской Федерации, реализуемых на всех уровнях публичной власти.

6. Экосистема гражданского участия опирается в первую очередь на формы гражданского участия, созданные гражданами и институтами гражданского общества и доказавшие свою жизнеспособность; разработку органами публичной власти новых форм гражданского участия допустимо осуществлять лишь после научного обоснования их состоятельности и пилотной апробации.

7. Экосистема гражданского участия в государственном и муниципальном управлении опирается на единую государственную цифровую платформу, включающую в себя систему верификации пользователей и прозрачную, созданную на основе нормативных актов систему использования накопленных цифровых данных.

### Список источников

Барина В. А., Красносельских А. Н. Поддержка малого и среднего предпринимательства на региональном уровне: международный опыт и российские особенности // *Экономическое развитие России*. 2019. Т. 26. № 1. С. 55–62.

Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Актуальные вызовы и проблемы развития инициативного бюджетирования // *Финансовый журнал*. 2020. Т. 12. № 1. С. 9–26.

Вагин В. В., Петрова И. В. Влияние гражданской партисипации на эффективность бюджетных расходов // *Финансовый журнал*. 2020. Т. 12. № 6. С. 26–38.

Васютин Ю. С., Матвеева Е. В. Потенциал общественного участия в процессе модернизации государственного управления в современной России // *Среднерусский вестник общественных наук*. 2015. Т. 10. № 4. URL: <https://doi.org/10.12737/11955>.

Гаврилова Н. В. Партисипаторное бюджетирование в Португалии: перспективы развития. *Право и управление. XXI век*. 2019. Т. 15. № 1. С. 61–68. URL: <https://doi.org/10.24833/2073-8420-2019-1-50-61-68>.

Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / Центр инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России. М.: Минфин России, 2020. URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0794\\_Doklad\\_IB\\_2020\\_19.10.20.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0794_Doklad_IB_2020_19.10.20.pdf).

Клейнер Г. Б. Экономика экосистем: шаг в будущее // *Экономическое возрождение России*. 2019. № 1 (59). С. 40–45.

Комаров В. М., Сутырина Т. А. Векторы региональной инновационной политики: роль общественного участия // *Инновации*. 2016. № 9 (215). С. 92–97.

Мирошниченко И. В., Рябченко Н. А. Экосистема сетевого публичного управления: оценка готовности сетевого окружения к инновационным практикам (на примере субъектов РФ) // *Человек. Сообщество. Управление*. 2017. Т. 18. № 4. С. 6–21.

Нарутто С. В., Шугрина Е. С. Муниципальная демократия: от теории к практике. М.: Юрлитинформ, 2020. 272 с.

Самиев П. А., Закирова В. Р., Швандар Д. В. Экосистемы и маркетплейсы: обзор рынка финансовых услуг // *Финансовый журнал*. 2020. Т. 12. № 5. С. 86–99.

Самодурова Е. В. Особенности применения форм непосредственного осуществления местного самоуправления при решении вопросов в области градостроительной деятельности и землепользования // *Муниципальное имущество: экономика, право, управление*. 2017. № 2. С. 16–20.

Симонова С. В. Кто управляет умными городами, или Муниципально-правовые риски цифровизации городского хозяйства // *Муниципальное имущество: экономика, право, управление*. 2020. № 4. С. 3–8.

Соловьева Т. С. Теоретические аспекты формирования и развития региональных социально-инновационных экосистем // *Вестник НГИЭИ*. 2019. № 3 (94). С. 84–93.

Шугрина Е. С. Муниципальная демократия: тенденции развития в материалах правоприменительной практики // *Правоприменение*. 2019. Т. 3. № 3. С. 108–124. URL: [https://doi.org/10.24147/2542-1514.2019.3\(3\).108-124](https://doi.org/10.24147/2542-1514.2019.3(3).108-124).

Auerswald P. E., Dani L. M. Economic Ecosystems / *The New Oxford Handbook of Economic Geography*. Ed. by G. L. Clark et al. 2018. URL: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198755609.013.47>.

Cabannes Y. Participatory Budgeting in Paris: Act, Reflect, Grow. In: *Another city is possible with Participatory Budgeting*. Y. Cabannes (ed.). Montréal/New York/London: Black Rose Books, 2017.

Digital Europe 2.0 — Moving towards a digital society / European People's Party, 2015. URL: <https://www.epp.eu/papers/digital-europe-2-0-moving-towards-a-digital-society>.



- Jacobides M. G., Cennamo C., Gawer A. Towards a theory of ecosystems // *Strategic Management Journal*. 2018. Vol. 39. No. 8. P. 2255–2276. URL: <https://doi.org/10.1002/smj.2904>.
- SHARED Principles / Center for BOLD cities, 2020. URL: <https://www.centre-for-bold-cities.nl/shared-principles>.
- Trabskaja J., Mets T. Ecosystem as the Source of Entrepreneurial Opportunities // *Foresight and STI Governance*. 2019. Vol. 13. Iss. 4. P. 10–22. URL: <https://doi.org/10.17323/2500-2597.2019.4.10.22>.

## References

- Auerswald P.E., Dani L.M. (2018). Economic Ecosystems. *The New Oxford Handbook of Economic Geography*. Ed. by G.L. Clark et al. Available at: <https://doi.org/201810.1093/oxfordhb/9780198755609.013.47>.
- Barinova V.A., Krasnoselskikh A.N. (2019). Small and Medium Business Support at the Regional Level: International Experience and Russian Features. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii – Russian Economic Developments*, vol. 26, no. 1, pp. 55–62 (In Russ.).
- Cabannes Y. (2017). Participatory Budgeting in Paris: Act, Reflect, Grow. In: *Another city is possible with Participatory Budgeting*. Y. Cabannes (ed.). Montréal/New York/London: Black Rose Books.
- Center for BOLD cities (2020). SHARED Principles. Available at: <https://www.centre-for-bold-cities.nl/shared-principles>.
- European People’s Party (2015). Digital Europe 2.0 – Moving towards a digital society. Available at: <https://www.epp.eu/papers/digital-europe-2-0-moving-towards-a-digital-society>.
- Gavrilova N.V. (2019). Participatory Budgeting in Portugal: Development Prospects. *Pravo i upravlenie. XXI vek – Law and Governance. XXI Century*, vol. 15, no. 1, pp. 61–68 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.24833/2073-8420-2019-1-50-61-68>.
- Jacobides M.G., Cennamo C., Gawer A. (2018). Towards a theory of ecosystems. *Strategic Management Journal*, vol. 39, no 8, pp. 2255–2276. Available at: <https://doi.org/10.1002/smj.2904>.
- Kleiner G.B. (2019). Economics of Ecosystems: a Step into the Future. *Ekonomicheskoe vozrozhdenie Rossii – Economic Revival of Russia*, no. 1 (59), pp. 40-45 (In Russ.).
- Komarov V.M., Sutyryna T.A. (2016). Vectors of Regional Innovation Policy: the Importance of Public Participation. *Innovatsii – Innovations*, vol. 9 (215), pp. 92–97 (In Russ.).
- Miroshnichenko I.V., Ryabchenko N.A. (2017). Ecosystem of Networked Public Administration: Estimation of Network Environment Reality for the Innovative Practices (on the example of the subjects of the Russian Federation). *Chelovek. Soobshchestvo. Upravlenie – Person. Community. Control*, vol. 18, no. 4, pp. 6–21 (In Russ.).
- Narutto S.V., Shugrina E.S. (2020). Municipal Democracy: From Theory to Practice. Moscow: Yurlitinform Publ., 272 p. (In Russ.).
- Ministry of Finance of the Russian Federation (2020). Report on the Best Practices in Initiative Budgeting Development in the Subjects of the Russian Federation and Municipalities. Prepared by the Center for Initiative Budgeting of the Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation. Moscow, 2020 (In Russ.). Available at: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0794\\_Doklad\\_IB\\_2020\\_19.10.20.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0794_Doklad_IB_2020_19.10.20.pdf).
- Samiev P.A., Zakirova V.R., Shvandar D.V. (2020). Ecosystems and Marketplaces: Overview of the Financial Services Market. *Financial Journal*, vol. 12, no. 5, pp. 86–99 (In Russ.).
- Samodurova E.V. (2017). Peculiarities of Application of Direct Local Self-Government Forms at Solution of Urban Development and Land Use Issues. *Munitsipal’noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie – Municipal Property: Economics, Law, Management*, no. 2, pp. 16–20 (In Russ.).
- Shugrina E.S. (2019). Municipal Democracy: Development Trends in the Materials of Law Enforcement Practice. *Pravoprimenenie – Law Enforcement*, vol. 3, no. 3, pp. 108–124 (In Russ.). Available at: [https://doi.org/10.24147/2542-1514.2019.3\(3\).108-124](https://doi.org/10.24147/2542-1514.2019.3(3).108-124).
- Simonova S.V. (2020). Who Governs Smart Cities, or Municipal Law Risks of Digitalization of Urban Infrastructure. *Munitsipal’noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie – Municipal Property: Economics, Law, Management*, no. 4, pp. 3–8 (In Russ.).
- Soloveva T.S. (2019). Theoretical Issues of Social Innovation Ecosystems-Building and development. *Vestnik NGIEI – Bulletin NGIEI*, no. 3 (94), pp. 84–93 (In Russ.).
- Trabskaja J., Mets T. (2019). Ecosystem as the Source of Entrepreneurial Opportunities. *Foresight and STI Governance*, vol. 13, iss. 4, pp. 10–22. Available at: <https://doi.org/10.17323/2500-2597.2019.4.10.22>.
- Vagin V.V., Petrova I.V. (2020). The Role of Public Participation in Ensuring the Efficiency of Budget Expenditures. *Financial Journal*, vol. 12, no. 6, pp. 25–38 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-6-25-38>.
- Vagin V.V., Shapovalova N.A. (2020). Challenges and Issues of the Initiative Budgeting Development. *Financial Journal*, vol. 12, no. 1, pp. 9–26 (In Russ.).
- Vasyutin Yu.S., Matveeva E.V. (2015). Potential of Public Participation in the Process of Modernization of Public Administration in Modern Russia. *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk – Central Russian Journal of Social Sciences*, vol. 10, no. 4 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.12737/11955>.

**Информация об авторах**

**Владимир Владимирович Вагин**, кандидат философских наук, руководитель Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Минфина России, г. Москва

**Екатерина Сергеевна Шугрина**, доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Минфина России, г. Москва; научный руководитель кафедры муниципального права и урбанистики Югорского государственного университета, г. Ханты-Мансийск

**Information about the authors**

**Vladimir V. Vagin**, Candidate of Philosophical Sciences, Head of the Center for Participatory Budgeting, Financial Research Institute, Moscow

**Ekaterina S. Shugrina**, Doctor of Law, Professor, Leading Research Fellow of the Center for Participatory Budgeting, Financial Research Institute, Moscow; Scientific Director of the Department of Municipal Law and Urban Studies, Yugra State University (YUSU), Khanty-Mansiysk

Статья поступила в редакцию 01.03.2021  
Одобрена после рецензирования 30.03.2021  
Принята к публикации 14.04.2021

Article submitted March 1, 2021  
Approved after reviewing March 30, 2021  
Accepted for publication April 14, 2021

# Инициативное бюджетирование как перспективный способ софинансирования развития экономики территорий

Статья посвящена исследованию вопросов привлечения денежных средств граждан для развития местных экономик с помощью такого инструмента, как инициативное бюджетирование. В статье уделяется внимание особенностям инициативного бюджетирования как одного из наиболее прогрессивных способов решения вопросов местного самоуправления с участием инициативных групп граждан и предпринимателей при распределении бюджетных средств с целью развития местной территории. Источниками финансового обеспечения инициатируемых местным населением проектов могут быть бюджетные ассигнования, межбюджетные трансферты и инициативные платежи граждан. Денежные средства граждан РФ зачисляются на добровольной основе в местный бюджет и предназначены для финансирования приоритетных для развития территории предложений, направленных на решение вопросов по ее обустройству, строительству на ней инфраструктуры и реализации социально значимых задач и функций. В статье представлен региональный опыт использования инициативного бюджетирования в России, сделаны выводы относительно возможности и направлений реализации проектов на принципах инициативного бюджетирования в рамках национальных проектов.

**Е. М. ПЕТРИКОВА**, доктор экономических наук, профессор кафедры финансов и цен Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова

**К**аждый год Минфин России распределяет около трети расходов федерального бюджета в виде бюджетных трансфертов регионам страны для решения приоритетных задач социально-экономического их развития, нацеленных на повышение уровня и качества жизни местного населения [1, с. 233]. Однако только бюджетных средств для развития территорий недостаточно, поэтому одной из приоритетных задач государства в процессе построения программно-целевой системы бюджетного планирования является обеспечение согласованного

объединения ресурсов всех уровней бюджетной системы страны для достижения целевых показателей развития страны, указанных в указе Президента РФ № 204 от 07.05.2018.

Как известно, источником финансового обеспечения проектов, финансируемых с помощью ассигнований из бюджетов различного уровня бюджетной системы страны, помимо межбюджетных трансфертов, на которые так сильно рассчитывают регионы, могут также быть инициативные платежи граждан, выделяемые на добровольной основе в пользу конкретных

проектов. С этой целью в Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в середине 2020 г. были внесены изменения<sup>1</sup>, касающиеся создания правовой платформы порядка работы местных органов власти и ее граждан с проектами на принципах инициативного бюджетирования (инициативных проектов).

Кроме того, в Бюджетный кодекс РФ в середине 2020 г. также внесены изменения<sup>2</sup>, согласно которым инициативные платежи граждан относятся к неналоговым доходам местного бюджета, носящим целевой характер, и каждое иницируемое гражданами предложение должно иметь свой уникальный код бюджетной классификации расходов бюджета, а бюджетные средства, не израсходованные на реализацию проекта на принципах инициативного бюджетирования, должны быть возвращены гражданам.

Таким образом, начиная с 2021 г. в РФ будет официально разрешено привлекать денежные средства граждан на финансирование предложенных ими и имеющих приоритетное значение для развития местной территории инициатив, направленных на решение социально-экономических вопросов ее обустройства, на строительство на ней инфраструктуры и реализацию социально значимых для муниципального образования проектов. В среднесрочной перспективе долю распределения местных бюджетов с участием граждан российского государства органам исполнительной власти субъектов РФ должны будут довести до уровня 5%, в то время как в настоящее время этот показатель не превышает 1%. Привлечение денежных средств граждан на добровольной основе для

финансирования их инициатив наравне с межбюджетными трансфертами в среднесрочной перспективе сможет создать мощный синергетический эффект для решения задач по повышению эффективности бюджетных расходов в бюджетной системе РФ [8, с. 20].

Механизмы прямой коммуникации власти и граждан пребывают в процессе становления и развития во всех субъектах РФ уже около 20 лет начиная с 2001 г. Большинство из тех вопросов социально-экономического развития территории, которые в первую очередь волнуют местное население, находится в зоне ответственности местных и муниципальных органов власти. К сожалению, местные органы власти не всегда справляются с реализацией тех задач, которые для них были определены в рамках бюджетного процесса, по причине отсутствия источников финансирования проектно-сметной документации; специалистов и консультантов на местах, способных быстро проконсультировать граждан по возможностям реализации их инициатив; недостаточно оплаченной работы местных администраций и др.

Инициативное бюджетирование, будучи одним из инструментов проектного подхода в системе государственных и муниципальных финансов и наиболее прогрессивным способом решения социально-экономических вопросов местного самоуправления, одновременно является одним из финансовых инструментов, объединяющих идеологию гражданского участия в бюджетном процессе и теорию государственного регулирования, этот механизм позволяет привлечь внебюджетные источники финансирования, служит также инструментом пространственного и социально-экономического развития регионов страны [7, с. 88].

<sup>1</sup> Федеральный закон от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 20.07.2020 № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

**Abstract.** The article is devoted to the study of the issues of involving citizens' funds for the development of local economies using such a tool as participative budgeting. The article focuses on the issues of participative budgeting as one of the most progressive ways to solve local self-government issues together with the participation of initiative groups of citizens and entrepreneurs in the distribution of budget funds for the development of the local territory. Sources of financial support for projects initiated by the local population may include budget allocations, inter-budget transfers, and citizens' initiative payments. Funds of Russian citizens are enlisted on a voluntary basis in the local budget intended for financing priority development site proposals aimed at the solution of questions of improvement, the construction of it infrastructure and implementation of socially important tasks and functions. The article presents the regional experience of implementing participative budgeting in Russia, and draws conclusions about the possibility and directions of implementing projects based on the principles of participative budgeting in the framework of national projects.

**Keywords.** Participative budgeting, national projects, non-budgetary funds, state programs.

**Ключевые слова.** Инициативное бюджетирование, национальные проекты, внебюджетные средства, государственные программы.

**Обязательные элементы/параметры инициативных предложений (проектов) граждан**

Обязательные элементы инициативных предложений (проектов) граждан	Характеристика параметров инициативных предложений (проектов) граждан
Описание решаемой социально-экономической задачи по развитию территории	Указание приоритетной для развития местной территории задачи, которая требует решения
Описание предложений (проекта) по решению указанной задачи	Разработка предложения (в виде законченного проекта) как способа решения указанной задачи
Перечень результатов, достигаемых благодаря реализации предложения (проекта)	Описание ожидаемых результатов, достигаемых благодаря реализации предложений (проекта)
Ожидаемый бюджет расходов по реализации предложения (проекта)	Предварительный расчет ожидаемых расходов, возникающих в процессе реализации проекта на принципах инициативного бюджетирования
Планируемые сроки реализации проекта на принципах инициативного бюджетирования	Указание на сроки начала и окончания, основные критические точки реализации предложения (проекта)
Сведения о возможном участии заинтересованных лиц в реализации проекта на принципах инициативного бюджетирования	Информация о финансовом, трудовом и имущественном участии заинтересованных в реализации предложения (проекта) лиц
Указание на необходимый размер денежных средств местного бюджета	Указание на объем средств местного бюджета территории, в случае если предполагается их использование (без инициативных платежей граждан)
Указание на местную территорию, где предполагается реализация предложения (проекта)	Указание на границы местных территорий в соответствии с нормативно-правовым актом представительных органов власти местной территории

**Источник:** составлено автором.

В соответствии с докладом Минфина России под практикой инициативного бюджетирования понимается совокупность действий по реализации механизмов и процедур участия граждан в бюджетных решениях, которая определена особым порядком и закреплена в нормативно-правовых и методологических документах субъекта РФ и муниципального образования. Данное направление появилось в Бразилии в конце 1980-х гг. как ответ на необходимость совместной работы граждан и органов местной власти в решении социально-экономических задач территорий. Плюсами вовлечения населения в бюджетный процесс путем выдвижения приоритетных для развития территории предложений (проектов) и мониторинга хода реализации являются, во-первых, экономия бюджетных ресурсов за счет привлечения внебюджетных источников, во-вторых, прозрачность в принятии бюджетных решений по финансированию инициативных проектов, в-третьих, контроль за подрядчиками в ходе строительства, а также бережное отношение к проекту, повышение уровня доверия к местным органам власти и другие преимущества [4, с. 57].

Процесс бюджетирования на территории заключается в распределении части средств местных бюджетов на основании инициатив ее жителей или под их контролем. Инициативный проект до момента его внесения в мест-

ную администрацию должен быть рассмотрен и обсужден на сходе (конференции, собрании) граждан с точки зрения его соответствия интересам развития местной территории, что подтверждается протоколом. В случае представления проектов на принципах инициативного бюджетирования гражданами в местные органы власти материалы должны содержать минимальный набор обязательных параметров и элементов (табл. 1) и быть рассмотрены местной администрацией в течение 30 дней со дня их представления.

По итогам рассмотрения инициативного проекта местной администрацией проект может быть поддержан, и работа над ним продолжается, или отклонен, и работа над ним прекращается. Информация о рассмотрении проекта, ходе его реализации (в том числе об использовании денежных средств, имущественном и трудовом участии заинтересованных лиц) публикуется в сети «Интернет».

Следует отметить, что старту развития инициативного бюджетирования и поддержки местных инициатив, созданию институциональной инфраструктуры, формированию организационных механизмов для тиражирования лучших российских практик в регионах, становлению методологической базы, обучению представителей органов исполнительной власти в регионах и местного самоуправления способствовал совместный проект Всемирно-

го банка и Минфина России «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах РФ в 2017–2018 годах». По данным Минфина России, в первый год реализации проекта в нем приняли участие 26 субъектов РФ, а во второй год – уже 43 региона. На основе российского опыта Всемирного банка было издано «Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример программы поддержки местных инициатив» [10, с. 88].

Как известно, основные направления инициативного бюджетирования собраны в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг., утвержденной распоряжением Правительства РФ № 117-р от 31.01.2019 (далее – Концепция). Принципы инициативного бюджетирования отражены и находят свою реализацию в следующих мероприятиях Концепции:

- развитие системы общественных обсуждений проектов нормативно-правовых актов, положения которых затрагивают интересы граждан, а также изложение их в формате, понятном для общественности;

- обеспечение понятности публикуемой на официальных информационных ресурсах информации о результатах деятельности органов государственной власти, в том числе по управлению государственными и муниципальными финансами;

- развитие системы бюджетных слушаний, а также совершенствование механизмов рассмотрения и учета предложений граждан;

- определение правовых основ и особенностей реализации инициативного бюджетирования; разработка методических рекомендаций по подготовке и реализации проектов инициативного бюджетирования;

- включение инициативного бюджетирования в перечень механизмов реализации мероприятий, направленных на развитие городской среды и сельских территорий;

- обобщение и распространение лучших практик реализации проектов инициативного бюджетирования;

- формирование и обеспечение свободного доступа к обучающим материалам по практикам инициативного бюджетирования для граждан – потенциальных участников этих практик и их организаторов, а также популяризация среди населения знаний по бюджетной тематике и инструментов участия в управлении общественными финансами и общественного контроля.

В 2015–2019 гг. в период разработки и публикации Концепции реализация предложений граждан по развитию территорий в субъектах РФ фактически поделила субъекты РФ

на 2 основные группы по характеру участия в проектах – группа субъектов РФ, вовлеченных в практику инициативного бюджетирования (республики Адыгея, Башкортостан и Алтай, Ставропольский, Забайкальский и Хабаровский края, Амурская, Брянская, Томская, Орловская, Новгородская, Воронежская, Кировская, Тверская и Нижегородская области и др.), и группа субъектов РФ, до сих пор не определившихся в вопросах реализации инициативного бюджетирования в регионах по следующим критериям: продолжительность участия, характер территориального охвата практикой инициативного бюджетирования, размер выделяемых из бюджета средств на инициативное бюджетирование, методологическое соответствие законодательной базы принципам инициативного бюджетирования.

В большинстве субъектов РФ местные проекты на принципах инициативного бюджетирования реализуются на основе софинансирования из трех основных источников: трансферты из регионального бюджета, денежные средства муниципальных бюджетов, а также добровольные платежи граждан. Общее количество проектов на принципах инициативного бюджетирования выросло за 2015–2019 гг. в 7,5 раза и составило почти 70 тыс. проектов, а общий объем финансирования превысил при этом 67 трлн руб. и вырос с 2015 г. почти в 10 раз. За последние пять лет 56% общего объема финансирования было привлечено за счет средств бюджетов субъектов РФ, 19% – за счет средств федерального бюджета, 16% предоставили муниципалитеты, и всего 9% было привлечено за счет внебюджетных источников финансирования (табл. 2). Средняя стоимость реализованного проекта на принципах инициативного бюджетирования выросла с 0,7–0,8 млн руб. в 2015–2016 гг. до 1,1 млн руб. в 2019 г. Размеры средств из каждого источника, а также общая стоимость реализованных проектов за последние пять лет составили суммы, представленные в табл. 2.

Очевидна нарастающая тенденция привлечения внебюджетных источников финансирования проектов на принципах инициативного бюджетирования в РФ для решения приоритетных для местной территории задач. Наиболее успешный опыт был реализован в Кировской и Владимирской областях, а также республиках Татарстан и Башкортостан. Так, в Кировской области активно привлекались средства региональных бюджетов на решение вопросов местного значения при условии обязательного привлечения средств местных граждан в пропорции 40:60, во Владимирской области внебюджетное софинансирование составило ровно

**Число и объемы финансирования реализованных в РФ инициативных проектов**

Показатель	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Число реализованных проектов на принципах инициативного бюджетирования, ед.	2 911	9 260	15 942	18 725	21 841
Общая стоимость реализованных проектов на принципах инициативного бюджетирования, млн руб., в том числе:	2 395,0	6 995,6	14 501,7	19 314,3	24 064,2
расходы бюджетов субъектов РФ, млн руб.	1 375,8	5 132,6	7 678,9	10 499,3	13 110,7
расходы федерального бюджета, млн руб.	н/д	22,3	3 782,7	3 907,3	4 835,7
расходы бюджетов муниципалитетов, млн руб.	614,9	1 137,0	1 910,9	2 964,6	3 937,5
внебюджетные источники, млн руб.	404,3	703,7	1 129,3	1 943,1	2 180,5

**Источник:** составлено автором по данным Минфина России.

половину от стоимости проектов (50:50), а в Республике Татарстан региональный бюджет софинансировал проекты при условии наличия 20% внебюджетных источников финансирования (20:80) [6, с. 57].

Для повышения открытости бюджетного процесса и вовлечения в него институтов гражданского общества в рамках реализации Концепции запланирована разработка методологического обеспечения:

- создания и организации работы региональных центров развития инициативного бюджетирования;
- разработки рекомендаций для подготовки и реализации программ инициативного бюджетирования в субъектах РФ;
- разработки методических рекомендаций по привлечению граждан в разработку национальных проектов РФ.

В качестве пилотных в 2018 г. были запущены региональные программы инициативного бюджетирования в 9 регионах: Амурской, Брянской, Воронежской, Новгородской, Орловской, Томской областях, республиках Алтай и Адыгея, Забайкальском крае. Еще в двух регионах (Московской и Кемеровской областях) были приняты региональные законы о развитии инициативного бюджетирования. В ряде регионов страны продолжилось развитие действующих программ, а также начаты новые программы и практики (например, муниципальный проект «Наше село» в Башкирии, практика «Молодежный бюджет» на Сахалине, проект «Народный бюджет» в Новгородской области и др.). В Москве продолжили внедрять практику вовлечения граждан в управление городом, основанную на интернет-решениях [3, с. 56]. По итогам 2018 г., по данным Минфина России, практика инициативного бюджетирования получила развитие уже в 68 регионах страны [2, 2019, с. 6].

Опыт российских регионов показал, что потенциальными факторами стимулирования развития органами местного самоуправления инициативного бюджетирования стали социально-экономические, институциональные, информационные и административные (табл. 3).

Очевидно, что для развития практики инициативного бюджетирования в регионах каждый из раскрытых факторов имеет существенное значение и обладает большим набором возможностей для его стимулирования.

Среди региональных практик особо следует отметить школьное инициативное бюджетирование, реализуемое в рамках программ Минфина России и Банка России по повышению финансовой грамотности населения; социальную работу с гражданами, имеющими ограниченные возможности; и воспитание бережного отношения школьников к созданным проектам и объектам («Проекты в сфере образования», «Проекты в сфере культуры, библиотечного дела, ремонт домов культуры», «Проекты, направленные на уязвимые социальные группы и граждан с ограниченными возможностями»), а также гранты Минсельхоза России в рамках ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий» на поддержку местных инициатив по благоустройству сельских территорий; а также государственная поддержка, реализуемая в рамках региональных программ формирования комфортной городской среды федерального проекта Минстроя России «Формирование комфортной городской среды». Большинство проектов на региональном уровне были ограничены в основном инициативами, нацеленными на благоустройство дворов и общественных территорий (например, детские и спортивные площадки, памятники и поддержка культурных мест и др.) и финансируемыми за счет субсидий из федерального бюджета РФ.

**Факторы стимулирования развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ**

Факторы	Способы решения
Экономические	Привлечение дополнительных источников финансирования для реализации иницируемых проектов; вовлечение финансов, трудовых и имущественных ресурсов граждан и юридических лиц в реализацию иницируемых предложений (проектов); оптимизация бюджетных расходов для высвобождения денежных средств на финансирование инициатив граждан; создание дополнительной мотивации участия местного населения в инициативном бюджетировании предложений (проектов) граждан
Социальные	Привлечение большего числа местных граждан и предпринимателей для коллективного решения социально-экономических задач развития территории; формирование и накопление в регионах социального капитала; создание дополнительной мотивации участия местного населения в инициативном бюджетировании предложений (проектов) граждан
Институциональные	Поиск оптимального алгоритма финансирования работы консультантов/ специалистов, помогающих гражданам разработать инициативные проекты; создание инфраструктуры на местах для разработки инициативных проектов, включая демонстрацию лучших практик, привлечение лучших консультантов-практиков, проведение обучения активистов и чиновников; информирование местного населения и др.
Информационные	Проведение информационной кампании для информирования широких слоев местного населения о возможностях инициативного бюджетирования, реализуемого в рамках государственных программ и национальных проектов; проведение мероприятий (конференций, форумов) по обмену опытом реализации инициативных проектов как в сети «Интернет», так и на очных встречах; широкое обсуждение лучших проектов и лучшего опыта на интернет-площадках и в социальных сетях с целью распространения положительного опыта
Административные	Формирование эффективной команды отраслевыми органами исполнительной власти в субъектах РФ для реализации инициативного бюджетирования; разработка объективной процедуры проведения экспертизы иницируемых проектов, учитывающей мнение местных граждан по проектам; создание дополнительной мотивации участия местного населения в инициативном бюджетировании предложений (проектов) граждан

**Источник:** составлено автором.

Еще одним практическим инструментом реализации инициативного бюджетирования с целью решения широкого круга местных задач на региональном и местном уровнях стала поддержка территориального общественного самоуправления (далее – ТОС) и социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СО НКО), а также их совместная интеграция. Однако указанный инструмент не предусматривает широкого участия граждан в выдвижении и выборе инициативных проектов, а отдает приоритет в пользу ТОС, НКО (например, проект «Народный бюджет ТОС» в Череповце Вологодской области) или их объединенным структурам.

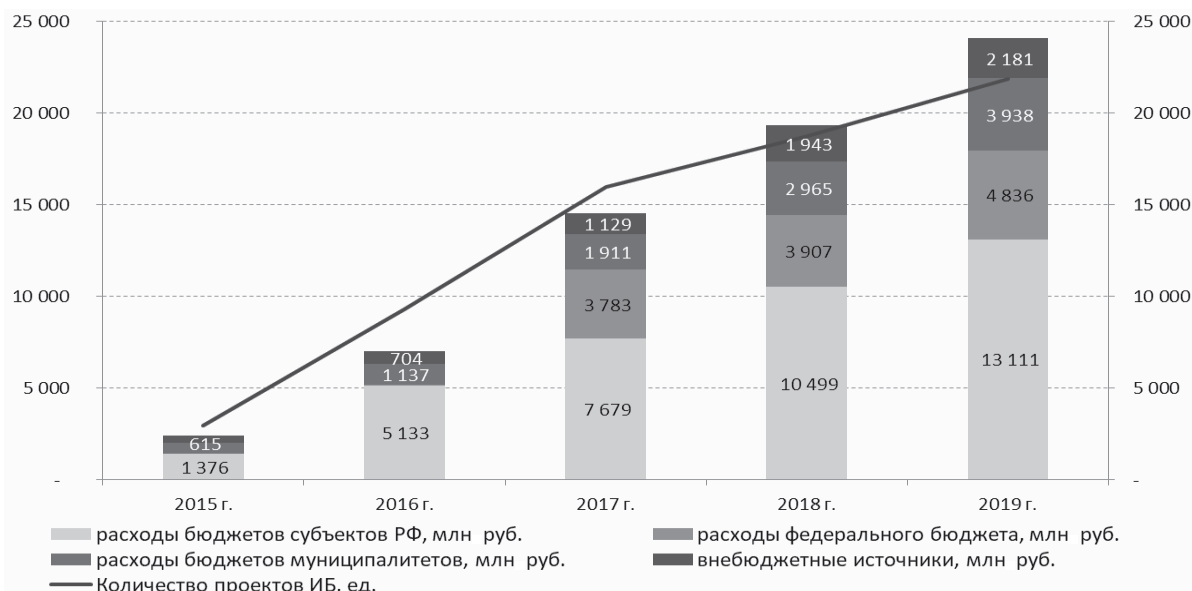
Общий объем средств, реализуемый в рамках проектов на принципах инициативного бюджетирования, по итогам за 2019 г., по оценкам Минфина России, составил более 24 млрд руб. (в том числе расходы бюджетов всех уровней бюджетной системы – 91% и внебюджетные источники финансирования – 9%, что на 1% меньше по сравнению с 2018 г.), что выше

показателя 2018 г. почти на четверть. В структуре бюджетных источников вклад бюджетов субъектов РФ в финансирование инициативных проектов является основополагающим – 55%. Объем внебюджетных источников финансирования за год увеличился незначительно (рис. 1). За последние 5 лет совокупный объем финансирования инициативных проектов за счет внебюджетных источников составил более 6,3 трлн руб.

Согласно данным Минфина России, в 2019 г. в 69 регионах страны доля населения, которая стала получать соответствующие услуги, созданные в результате осуществления инициативных проектов, в которых реализуются инициативы граждан указанных регионов, выросла до 34,3%, а в масштабах всей страны – почти каждый третий житель России в 2019 г. стал получателем услуг, созданных в рамках иницированных гражданами проектов. По итогам 2019 г. единственным субъектом, в котором доля бюджетных ассигнований из регионально-бюджета на инициативные проекты состави-



**Рис. 1. Динамика финансового обеспечения проектов инициативного бюджетирования в РФ (по данным Минфина России)**



**Источник:** составлено автором.

ла более 1%, стала Республика Башкортостан, у всех остальных регионов-лидеров – 0,5% и менее (Ярославская и Тульская область, Республика Саха (Якутия) и др.) [2, 2020, с. 34].

Важнейшим событием в развитии местных территорий является реализация национальных проектов, замысел которых предполагает прорывное развитие экономики на местах. Около трети расходов всех национальных проектов в РФ идет на финансирование реализации местных мер по повышению уровня социально-экономического развития территорий, качества жизни местного населения. За счет национальных проектов РФ (далее – НП) финансируются и реализуются проекты благоустройства территорий, расселения аварийного жилья (около 3/4 расходов НП «Жилье и городская среда»), строительства и ремонта дорог (НП «Безопасные и качественные автомобильные дороги»), реализации спортивных мероприятий (НП «Демография»), культурных событий (более 1/2 расходов НП «Культура»), строительства и капитального ремонта детских садов (около 43% НП «Образование») и другие [5, с. 88].

При реализации проектного подхода в национальных проектах на различных уровнях бюджетной системы все чаще подчеркивается необходимость привлечения внебюджетных источников финансирования мероприятий, нацеленных на повышение качества жизни местного населения и уровня социально-экономического развития территорий. Так, при реализации проектов партисипаторного бюджетирования

и инициатив граждан РФ на местах по итогам 2018–2019 гг. наиболее востребованными оказались проекты, нацеленные на решение вопросов развития транспортной инфраструктуры (26% от всего объема проектов), благоустройства (9%), устройства дворов и детских площадок (9% от объема проектов), строительства спортивных площадок (6%), организации сбора ТБО и ТКО (5%), решения вопросов водоснабжения и водоотведения (20%), уличного освещения (4% от всего объема проектов), ремонта домов культуры и библиотек (11% от всего объема проектов), обеспечения пожарной безопасности (2%) и других направлений (7%) [9, с. 64].

Вместе с тем местные органы власти все еще не до конца хорошо встроены в работу региональных проектных офисов, отвечающих за координацию национальных проектов, что не позволяет регионам в полной мере планировать мероприятия, в которых местные территории действительно нуждаются, привлекать граждан к обсуждению национальных проектов. Основные проблемы разрыва и запутанности полномочий между государственным и муниципальным уровнями управления при реализации национальных проектов и применении инициативного бюджетирования в России возникают из-за разобщенности в действиях вовлеченных в этот процесс участников, отсутствия комплексного правового регулирования инициативного бюджетирования в РФ как на федеральном, так и на местном

уровнях управления; отсутствие необходимой профессиональной подготовки консультантов, способствующих обучению консультантов инициативного бюджетирования; недостаточность информационных кампаний в поддержку инициативного бюджетирования; отсутствие информации для международной аудитории о российском опыте развития инициативного бюджетирования.

Важным положительным результатом при разработке и реализации национальных проектов по итогам 2018–2019 гг. стало обеспечение возможности участия широкого круга граждан в выдвижении идей, обсуждении и выборе проектов, сочетании различных форм (очной и заочной) голосования и конкурсного отбора проектов. Запуск механизма статистического учета участия граждан на разных этапах реализации национальных проектов – от построения системы электронного учета участников собраний и сходов граждан (реализуется в 2/3 субъектов РФ) до онлайн-голосования в сети «Интернет» для принятия решений (реализуется только в 1/3 регионов страны). Нередко заблаговременно, до проведения голосования, граждан просят принять участие в анкетировании и отметить приоритетные темы и проекты, которые далее после первичного анализа рейтингуются и выносятся на обсуждение или голосование.

Цифровизация практики голосования используется пока только в двух десятках субъектов РФ (Санкт-Петербург, Волгоград, Нижний Новгород, Ставрополь, Ярославская, Самарская, Кемеровская, Ульяновская области, Алтайский, Красноярский, Забайкальский края и др.) в различных формах – анонимное голосование в сети «Интернет», на сайтах муниципальных образований; опросы в социальных сетях, на региональных порталах, опросы с верификацией в Единой системе идентификации и аутентификации данных. В некоторых регионах РФ создаются новые проектные центры сопровождения практик на региональном уровне (Ставропольский, Красноярский, Алтайский края, Республика Башкортостан, Кировская, Ярославская, Новосибирская, Нижегородская области).

Таким образом, ориентация на потребности и инициативы местного населения, а также цифровизация инициатив граждан страны и принятие решений по их отбору муниципальными и региональными органами управления служат не только предпосылкой повышения эффективности расходования государственных и муниципальных финансов в условиях существенных территориальных различий, но и источником привлечения внебюджетных источников для финансирования национальных проектов.

### Список литературы

1. *Анциферова И. С.* Социальные эффекты инициативного (партисипаторного) бюджетирования // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2017. № 4. С. 231–234.
2. *Беленчук А. А., Вагин В. В.* Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Москва, 2016–2020 гг.
3. *Замбровская Т. А., Грищенко А. В.* Инициативное бюджетирование как инновационный подход в пополнении бюджетов публично-правовых образований // Финансовый менеджмент. 2018. № 6. С. 55–62.
4. *Киевич А. В., Морунцова Г. В., Бухтик М. И.* Инициативное бюджетирование – инструмент повышения эффективности муниципальных программ // Вопросы экономики и права. 2017. № 106. С. 56–59.
5. *Миронова С. М.* Правовое обеспечение финансового участия населения в реализации проектов инициативного бюджетирования // Вестник Сургутского государственного университета. 2019. № 2 (24). С. 85–90.
6. *Одинцова А. В.* Инициативное бюджетирование в системе пространственного развития // Федерализм. 2019, № 1 (93). С. 56–71.
7. *Петрикова Е. М., Петрикова С. М.* Проектное финансирование: теория и практика // Сибирская финансовая школа. 2015, № 6 (113). С. 85–94.
8. *Тернавский А. А., Петрикова Е. М.* Инвестиционный фонд Российской Федерации: теория, методология, практика // Финансы и кредит. 2007, № 33 (271). С. 18–32.
9. *Селиверстов Ю. И.* Инициативное бюджетирование как фактор социально-экономического развития регионов России // Белгородский экономический вестник. 2018, № 3 (91). С. 63–67.
10. *Хачатрян Г., Шульга И., Гридин С., Сухова А.* Операционное руководство практики инициативного бюджетирования : пример программы поддержки местных инициатив. – Москва : Алекс, 2016. С. 88.

## НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

---

# Практики инициативного бюджетирования в российских регионах\*

Н. В. Гаврилова

*Научно-исследовательский финансовый институт  
Минфина России (Москва, Россия)*

В статье представлен анализ практик инициативного бюджетирования в пяти регионах РФ — Алтайском и Ставропольском краях, Кировской, Тверской и Тульской областях. Инициативное бюджетирование — технология вовлечения граждан в принятие решений о расходовании бюджетных средств — находится на стыке формальных и неформальных институтов: оно включено в систему государственных и муниципальных финансов и опирается на социальные связи и механизмы коммуникаций в местных сообществах. В статье показано, что инициативное бюджетирование стало системной управленческой практикой в исследуемых регионах, которая используется для распределения средств между муниципальными образованиями на конкурсной основе. Выявлены особенности программ с участием граждан, сделаны выводы о зависимости между типами проектов и софинансированием, о специфике стимулирования вовлечения сообществ в процесс принятия общественных решений.

*Ключевые слова:* инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, государственно-частное партнерство.

*JEL:* D02, H40, H80.

### Введение

Инициативное бюджетирование — относительно новый для России управленческий подход, который предполагает, что граждане сами определяют приоритетность проблем и осуществляют выбор проектов на местном

---

*Гаврилова Надежда Владимировна* (gavrilova@nifi.ru), PhD in Science of Communication Римского университета Ла Сапиенца (Италия), вед. н. с. Центра инициативного бюджетирования НИФИ.

\* Автор благодарит коллектив Института институциональных исследований НИУ ВШЭ и лично Л. И. Полищука за поддержку в проведении настоящего исследования, М. А. Шевелева и М. В. Титоренко — за возможность включить в анализ данные по Кировской области и помощь в типологизации региональных проектов, коллектив Всемирного банка и НИФИ — за содержательные комментарии в ходе работы.

<https://doi.org/10.32609/0042-8736-2020-7-142-155>  
© НП «Вопросы экономики», 2020

или региональном уровне, после чего их реализация финансируется из бюджета. Понятие «инициативное бюджетирование» (ИБ) можно считать аналогом зарубежного термина «партисипаторное бюджетирование», под которым понимается 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 в последующем контроле за реализацией отобранных проектов. Инициативное бюджетирование фигурирует в ряде стратегических документов<sup>1</sup>, однако его окончательного закрепления в российском законодательстве пока не произошло, соответствующий законопроект находится на рассмотрении в Государственной думе РФ<sup>2</sup>. Согласно мониторингу Министерства финансов за 2019 г., 68 регионов России уже реализуют подобные практики или находятся на стадии их запуска. Доля средств, распределяемых с участием жителей, составляет не более 1% региональных бюджетов (Минфин России, 2019).

Существующие исследования инициативного бюджетирования посвящены преимущественно описанию опыта отдельных регионов и методологий, оценке эффективности реализации программ либо сравнительному анализу. В их числе отметим: Вагин, 2016; Вагин, Шаповалова, 2018; Анцыферова, 2016; Шульга и др., 2017; Shulga et al., 2019; Цуркан, 2017.

В рамках настоящего исследования мы анализировали опыт реализации практик инициативного бюджетирования в ряде регионов (табл. 1). В них эти практики реализуются по схожим принципам, основанным на технологии Программы поддержки местных инициатив (ППМИ), что делает сравнение методологически возможным. Методология ППМИ была разработана специалистами Всемирного банка и оказала существенное влияние на формирование практик ИБ и в других регионах, включая Тульскую область, где программа получила название «Народный бюджет» (Шульга и др., 2017). В рамках ППМИ муниципалитеты конкурируют за получение средств из регионального бюджета. Финансирование направляется в населенные пункты, которые больше других нуждаются в средствах и готовы обеспечить качественную реализацию проекта. Таким образом, программа представляет собой механизм выявления и решения проблем в муниципалитетах, которые сильнее других мотивированы решать их. Как правило, ежегодно в конкурсах побеждают 70–80% заявок, что предполагает высокую вероятность победы, при этом сохраняется дух конкуренции. Весь цикл ППМИ — от первого собрания граждан до открытия объекта — обычно не превышает одного года. Реализуемые проекты относятся к сфере компетенции местного самоуправления.

В рамках ППМИ предусмотрен следующий механизм отбора проектов: 1) проектные идеи выдвигаются и обсуждаются жителями на общих собраниях, где они принимают решение о сумме вклада, который готовы внести в случае победы в конкурсе; 2) сотрудники муниципального образования и/или консультанты в сотрудничестве с инициативной группой придают выбранным идеям формат проектной заявки; 3) проектные заявки ранжи-

<sup>1</sup> Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320; Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденные 29 сентября 2018 г.

<sup>2</sup> Законопроект № 893063-7 «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ (в части правового регулирования вопросов инициативного бюджетирования)».

## Регионы, включенные в сравнительный анализ

Показатель	Алтайский край	Ставропольский край	Тверская область	Кировская область	Тульская область
Население, млн человек	2,3	2,8	1,3	1,3	1,5
Городское население, %	57	59	76	77	75
Сельское население, % <sup>а</sup>	43	41	24	23	25
Название программы	Проект поддержки местных инициатив <sup>б</sup>	Губернаторская программа поддержки местных инициатив <sup>в</sup>	Программа поддержки местных инициатив <sup>г</sup>	Проект по поддержке местных инициатив <sup>д</sup>	Народный бюджет <sup>е</sup>
Годы	2017–2019	2007–2012, 2014–2015, 2017–2018	2014–2018	2010–2019	2016–2019
Минимально необходимый уровень софинансирования со стороны сообщества <sup>ж</sup>	5%	—	3–5% в зависимости от типа проекта	5–10% в зависимости от территории реализации	8–25% в зависимости от типа и стоимости проекта

<sup>а</sup> По данным Росстата на 1 января 2019 г.

<sup>б</sup> алтайпредлагай.рф

<sup>в</sup> <https://pmisk.ru/>; Министерство экономического развития Ставропольского края, Поддержка проектов развития территорий муниципальных образований Ставропольского края, основанных на местных инициативах: <http://www.stavinvest.ru/work/sub19/support-for-local-initiatives>

<sup>г</sup> [ppmi.tverfin.ru](http://ppmi.tverfin.ru)

<sup>д</sup> [socialkirov.ru](http://socialkirov.ru) – портал социальных услуг Кировской области. Карта проектов ППМИ: <http://socialkirov.ru/scripts/dataMaps.jsp?y=2018&t=0&r=0&nr=>. На портале представлены данные за 2010, 2017 и 2018 гг., данные за остальные годы были получены от представителей проектного офиса в личной переписке.

<sup>е</sup> <http://or71.ru> – портал «Открытый регион» Тульской области. Народный бюджет: победители: [http://or71.ru/primi\\_uchastie/narodniy\\_budjet\\_new/winners/](http://or71.ru/primi_uchastie/narodniy_budjet_new/winners/)

<sup>ж</sup> По состоянию на октябрь 2019 г.

Источник: составлено автором.

руются и отбираются на основании формализованных и заранее известных всем участникам критериев; 4) проекты реализуются через стандартные процедуры закупок работ и услуг подрядчиков.

Одним из важных элементов институционального дизайна ППМИ выступает софинансирование со стороны жителей. Проекты финансируются за счет не только региональных и местных бюджетов, но и личного участия заинтересованных лиц посредством внесения добровольных платежей. В некоторых случаях граждане, индивидуальные предприниматели и организации могут предложить имущественное или трудовое участие. Небольшой добровольный взнос со стороны граждан оказывается не столько финансовым подспорьем, сколько лакмусовой бумажкой для определения приоритетов и выбора сообществ с высокой готовностью участвовать в коллективных начинаниях. Уровень обязательного софинансирования, как и веса других критериев, определяется регионами самостоятельно. В числе других критериев конкурсного отбора, как правило, оцениваются численность участников собрания граждан, количество благополучателей проекта, наличие информационной кампании на местном уровне.

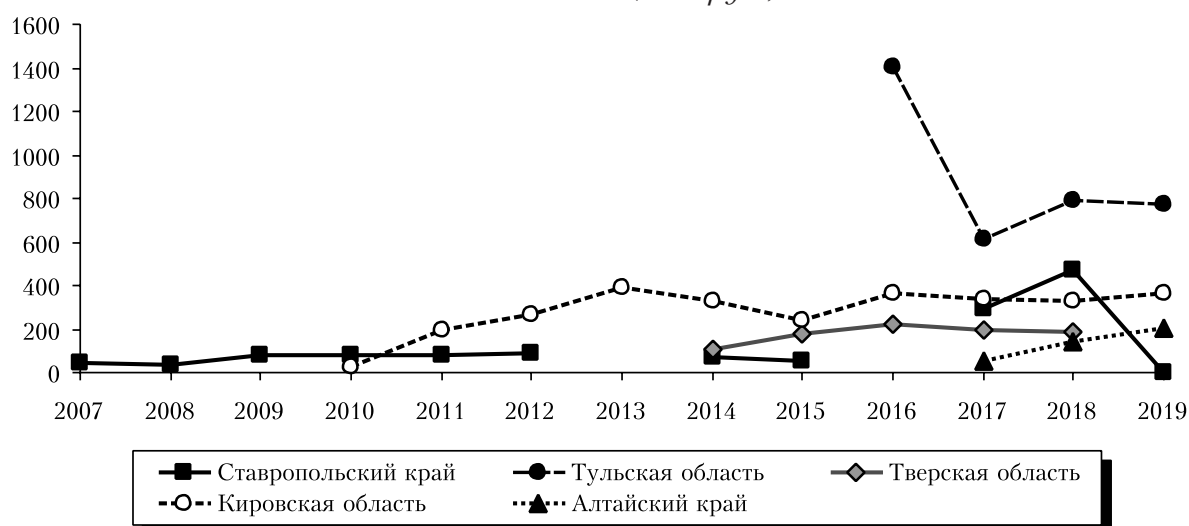
Основной массив данных для анализа был получен с помощью веб-парсинга скриптами Python с открытых порталов органов государственной власти. Динамика поисковых запросов была выгружена с сервиса «Подбор слов» Яндекса (wordstat.yandex.ru). Поскольку в каждом регионе используется свой подход к типологизации, для проведения межрегионального сравнения потребовалось унифицировать эти подходы. Была разработана единая система классификации, затем каждый из 7208 выявленных проектов из 5 регионов был отнесен к одному из 13 типов: водоснабжение, дороги и тротуары, детские и спортивные объекты, объекты культуры, места захоронения, благоустройство, пожарная безопасность, уличное освещение, зоны отдыха, учреждения образования, мусор, ремонт многоквартирных домов (МКД), бытовое обслуживание и др.

### Сравнительный анализ параметров региональных программ

Средняя стоимость проектов, реализуемых в пяти регионах, существенно варьирует: в Ставропольском крае она составила 2,3 млн руб. и оказалась почти в три раза выше, чем в Алтайском — 901 тыс. руб. Эта разница объясняется разными лимитами максимальной стоимости проектов, которые определяются правилами на уровне региона. Решение о том, какой будет верхняя планка, принимают региональные органы исполнительной власти. Существенная разница в стоимости накладывает серьезные ограничения на возможность межрегионального сравнения, поскольку лимит стоимости во многом обуславливает типологию осуществляемых проектов. Рекордсменом по количеству и общей стоимости реализованных проектов оказалась программа Тульской области (рис. 1).

Во всех анализируемых регионах более половины стоимости проектов финансировалось за счет поступлений из областного бюджета, а остальное — с помощью средств местных бюджетов и внебюджетного софинансирования.

Общая стоимость проектов инициативного бюджетирования, 2007—2019 гг. (млн руб.)

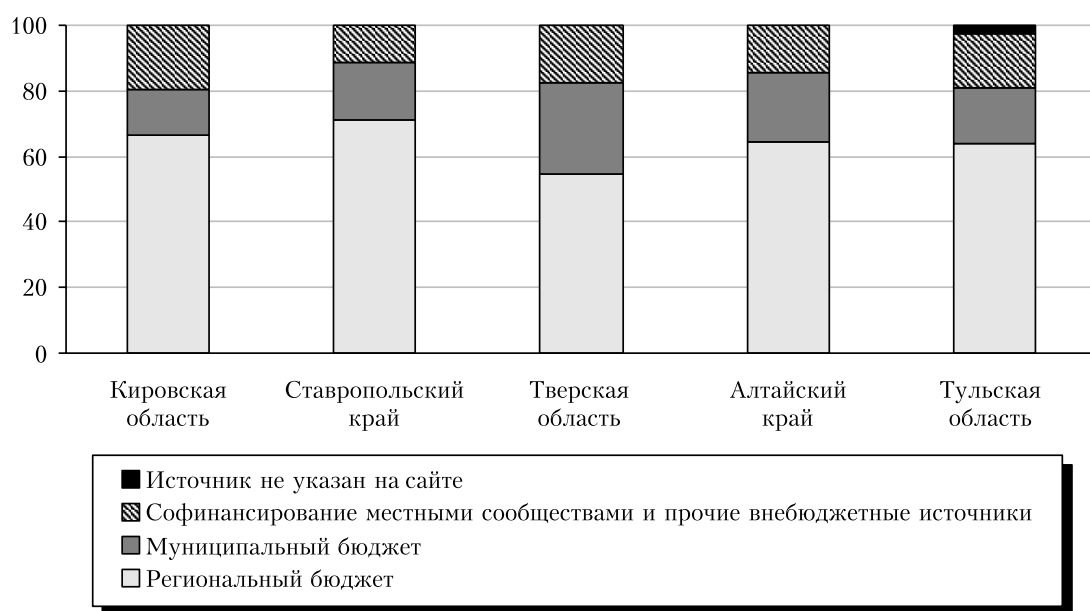


*Примечание.* Разрывы в графике Ставропольского края обусловлены тем, что в реализации программы были сделаны перерывы: в 2013 г. — в связи с передачей полномочий от Министерства экономического развития Министерству финансов, в 2016 г. — в связи с перезапуском программы.

*Источник:* расчеты автора по региональным данным.

Рис. 1

### Структура источников финансирования проектов (в %)



Источник: расчеты автора по региональным данным.

Рис. 2

Последнее складывается преимущественно из взносов местных жителей и бизнеса, но иногда может включать другие виды поступлений (рис. 2).

Сравнительный анализ выявил существенный разброс по типологии проектов. В Кировской области наиболее популярным за все годы оказался ремонт дорог и тротуаров, в Тульской — ремонт учреждений образования и прилегающих территорий, строительство детских и спортивных объектов, в Ставропольском крае — ремонт домов культуры, в Алтайском — ремонт домов культуры, возведение и ремонт детских и спортивных объектов, в Тверской области — вопросы водоснабжения и водоотведения.

### Софинансирование как индикатор востребованности проектов

Ключевым индикатором субъективной важности выбираемых проектов для граждан выступает наличие софинансирования жителями и бизнесом. Сравнительный анализ выявил, что уровень поступлений из внебюджетных источников наиболее высокий в Кировской области — 19,3%. За ней следуют Тверская область — 17,5%, Алтайский край — 14,3, Тульская область — 16,3, Ставропольский край — 11,4%. Данные показатели существенно превышают минимальный уровень, который требуется по условиям программ. Это означает, что отбор заявок на получение региональных субсидий проходит достаточно конкурентно.

В Ставропольском крае софинансирование бизнесом всех типов проектов было в 2–7 раз выше, чем отдельных жителей, а в других регионах, наоборот, оно существенно уступает вкладу граждан. Наиболее высок вклад бизнеса в проекты по благоустройству, самые дорогие в рамках ставропольской программы. Частично высокую активность бизнеса можно объяснить правилами отбора, но, возможно, за ними стоят исторические особенности более плотного взаимодействия власти и бизнеса в регионе. Кроме того, ставропольские села отличаются от пустеющих деревень средней полосы

России: это достаточно густонаселенные образования, в которых есть условия для развития предпринимательства.

В четырех регионах<sup>3</sup> в числе самых софинансируемых оказались два типа проектов — общее благоустройство и зоны отдыха: парки, скверы, набережные, пляжи, досуговые площадки. Возможно, подобное единодушие можно объяснить тем, что эти пространства касаются всех жителей. Таким образом, проекты, обеспечивающие общественные блага для населения в целом, могут успешнее собирать софинансирование.

Отметим, что в Кировской области на втором месте по софинансированию за десять лет реализации программы оказались проекты по благоустройству кладбищ. Это отражает особенности общественной психологии. Для деревенского сообщества (исторически программа создавалась для сельских территорий) кладбище играет гораздо более важную роль, чем для городского, что часто не замечают традиционные институты принятия решений.

### **Зависимость между количеством жителей и их предпочтениями**

Информация о количестве людей, проживающих в населенном пункте, может быть косвенным предиктором состояния инфраструктуры и приоритетности для граждан тех или иных общественных проблем. В общем случае, чем меньше людей живет в поселении, тем ниже там качество инфраструктуры, тем более базовыми и простыми будут их запросы касательно благоустройства; чем больше живет людей, тем более развита существующая инфраструктура. Очевидно, эти параметры влияют друг на друга. Данные по Алтайскому краю, которые содержат дополнительную метастатистику по проектам (количество жителей, участников собраний и благополучателей), показывают, что в населенных пунктах с числом жителей около 600 человек людей чаще волнуют вопросы организации водоснабжения и дорожной сети, а жителей крупных поселений, в среднем около 5 тыс. человек, чаще заботят вопросы благоустройства (рис. 3), что свидетельствует о решении базовых проблем.

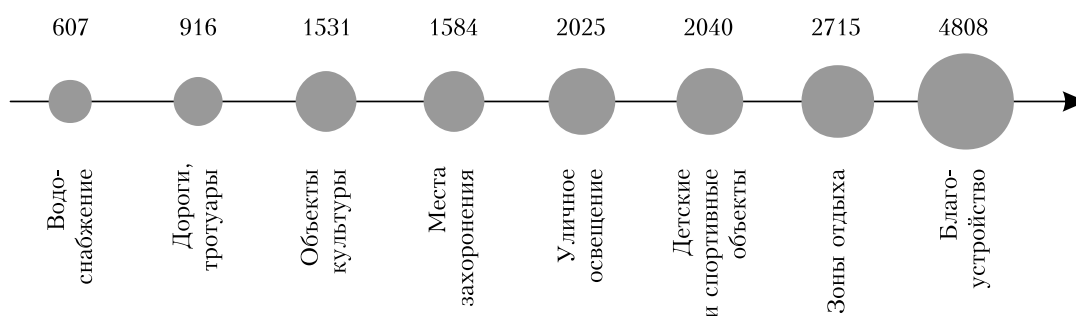
Кажется, что эта картина типична для России в целом. Движение слева направо на рисунке 3 — это «путешествие из села в город». Левый конец спектра — самые неблагополучные поселения, в которых есть проблемы с наличием базовой инфраструктуры. Число жителей там и далее будет падать, а острота базовых проблем расти: чем хуже качество среды и условия для жизни, тем меньше желания оставаться, а чем меньше людей остается, тем дороже обходятся строительство и ремонт в пересчете на одного жителя.

По пути движения справа налево появляется запрос на детские площадки: по всей видимости, это поселения, где есть работа для экономически активных молодых людей, которые создают семьи и формируют спрос на инфраструктуру для детей. В правом конце спектра — достаточно крупные населенные пункты, где проживают несколько тысяч человек. Запрос на проекты по благоустройству и зонам отдыха объясняется именно уровнем урбанизации территории: чем более «городской» населенный пункт, тем больше там живет людей, тем больше благополучателей затрагивает проект

<sup>3</sup> Тульская область не включена в сравнение по этому параметру, поскольку данные о софинансировании проектов на портале «Открытый регион» некорректны: стоимость проектов во многих случаях не соответствует арифметической сумме вклада из разных источников.



**Среднее количество жителей в населенных пунктах Алтайского края, реализовавших проекты соответствующего типа (человек)**



Источник: расчеты автора по региональным данным.

Рис. 3

благоустройства общественных зон и тем проще им совместно обеспечить необходимый финансовый вклад.

**Благополучатели проектов:  
от сообщества к отдельным социальным группам**

На данных по Алтайскому краю выявлено, что чем меньше поселение, тем чаще проекты отражают потребности всего сообщества. Коэффициент корреляции между количеством благополучателей и числом жителей максимальный в самых маленьких селах, где живет от 37 до 150 человек. С увеличением размеров населенного пункта количество благополучателей начинает отставать от общего числа жителей, коэффициент корреляции снижается (табл. 2).

Т а б л и ц а 2

**Коэффициент корреляции на 444 проектах  
в 300 поселениях Алтайского края**

Число жителей в населенном пункте, человек	Количество населенных пунктов	Коэффициент корреляции между числом жителей и количеством благополучателей проекта
До 150	15	0,85
От 151 до 500	96	0,60
До 501 до 1000	154	0,35
От 1001 до 2000	96	0,41
От 2001 до 5000	49	0,49
От 5001	34	0,48

Источник: расчеты автора.

Примечательно, что условный порог 150 жителей соответствует так называемому числу Данбара (Dunbar, 1998. Р. 77), который вывел зависимость между развитием неокортекса (новой коры головного мозга человека) и размером сообщества. Основываясь на закономерностях развития человеческого мозга, он предложил оценку оптимального размера сообщества, в котором участники могут поддерживать социальные связи между собой. Коллективное обсуждение и принятие решения о том, какой проект реализовать, — это сложная интеллектуальная и социальная задача. С увеличением размера группы растет

разнообразие запросов, сообщество становится более рассредоточенным территориально, достичь консенсуса оказывается сложнее. Чем более рассредоточены по разным улицам жители деревни, тем сложнее им договориться о том, где класть асфальт, проводить освещение или бурить колодец. Безусловно, данное наблюдение относится прежде всего к сельским сообществам, где люди лично знакомы и обсуждают проекты лицом к лицу. Но из зарубежного опыта известны примеры крупных проектов городского масштаба, где обсуждения и голосования проходят дистанционно, — в таких практиках механизмы принятия решений на индивидуальном и коллективном уровнях будут иными.

### **Участники собраний и процедура принятия решений**

По всей видимости, формат обсуждения и способ принятия решений также влияют на выбираемые проекты. В России в силу преимущественно сельской специфики поселений, где реализуется инициативное бюджетирование, решения чаще всего принимают на очных собраниях. В ходе таких обсуждений люди узнают мнения друг друга, их позиции сдвигаются от крайних, более эгоистичных, к более центристским. На собрания приходят не все представители сообщества, а его самая активная часть, которая затем выступает проводником «сарафанного радио» для остальных членов сообщества и посредником между муниципальными органами власти и остальными жителями в организации софинансирования.

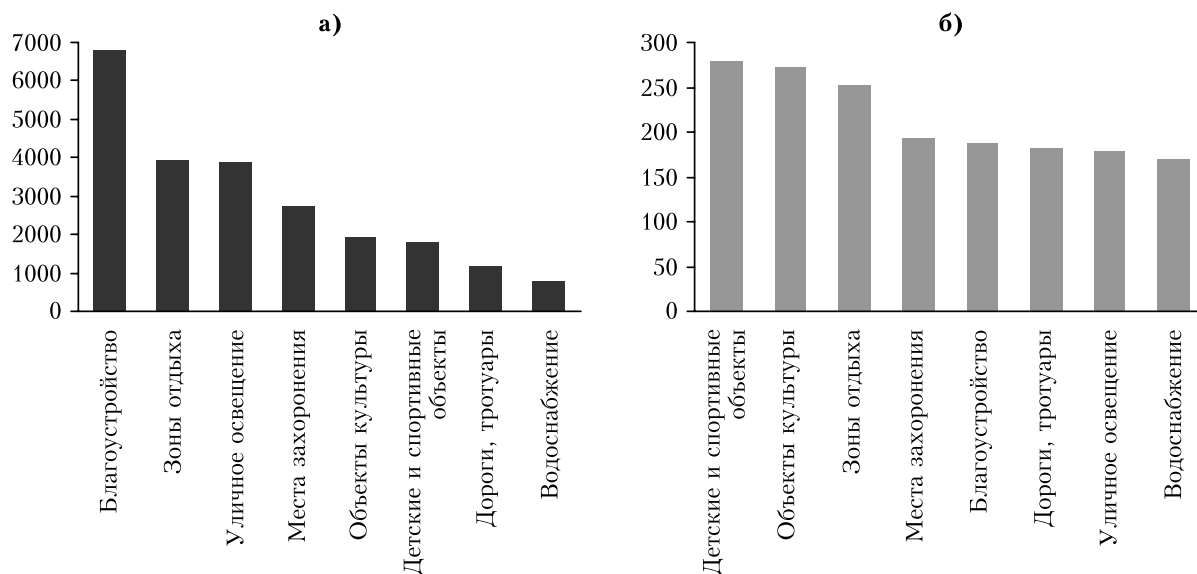
Существуют отдельные наблюдения о влиянии используемого метода коллективного принятия решений на результат выбора в программах с участием жителей. Так, в Потсдаме в 2011 г. репрезентативный социологический опрос выявил необходимость построить приют для бездомных животных, а участники онлайн-голосования выступили за ремонт бассейнов (Masser, 2013). Метод выявления коллективных предпочтений влияет на то, какие проекты будут поддержаны, во-первых, задавая аудиторию, для которой он наиболее удобен (голосующие на сайте и участники очных собраний — разные социальные группы); во-вторых, создавая или исключая возможность дискуссии. Вероятно, чем более независимо жители делают свой выбор, тем более эгоистичным он будет.

В России отсутствует системная практика общественных обсуждений, поэтому нередко на собраниях жители впервые за долгие годы получают возможность коллективно обсудить насущные проблемы. Известны примеры того, как выявленные жителями проблемы впоследствии решаются, даже если проект не побеждает в региональном конкурсе.

По всей видимости, разные типы проектов обладают различным потенциалом вовлечения жителей в участие в собраниях и обсуждениях. Данные по 444 проектам Алтайского края иллюстрируют, что, вопреки интуиции, проекты с наибольшим количеством благополучателей не обязательно получают поддержку большинства жителей (рис. 4).

Хотя наибольшее количество благополучателей затрагивают проекты общего благоустройства, наиболее посещаемыми оказались собрания, на которых принимаются решения создавать детские и спортивные площадки, ремонтировать дома культуры, организовывать зоны отдыха, то есть проекты, подразумевающие развитие сообщества, укрепляющие горизонтальные связи. Хотя вариации в численности таких собраний не велики (от 170 до 280 человек), скорее всего, есть зависимость между численностью собрания и склонностью его участников голосовать за более «социальные» инициативы.

**Среднее количество благополучателей (а)  
и среднее число людей, принявших участие  
в обсуждении и уточнении проекта (б) в Алтайском крае**



Источник: расчеты автора.

Рис. 4

**Поисковые запросы  
как индикатор общественного участия**

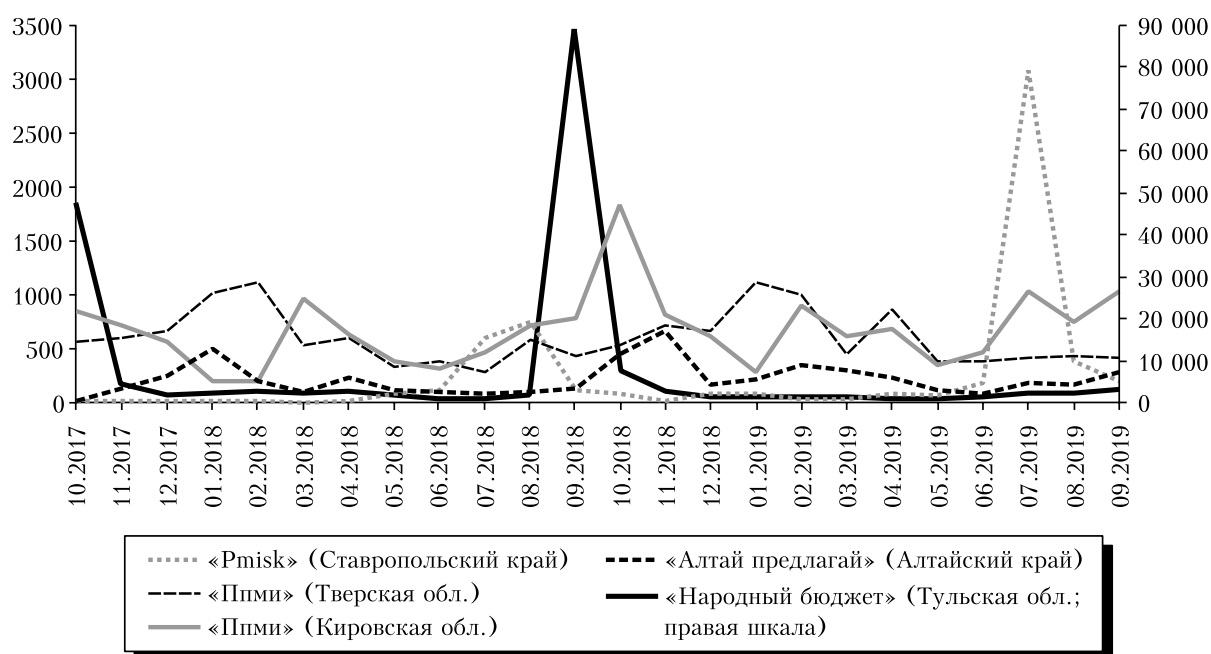
Помимо размеров софинансирования, одним из косвенных способов оценить участие общественности в программах инициативного бюджетирования может быть анализ динамики поисковых запросов в Интернете. Логично предположить, что если жители получают приглашение поучаствовать в отборе проектов и софинансировать их, то они захотят больше узнать о программе, а впоследствии — следить за ходом реализации своих инициатив, особенно если выбор подкреплен личным финансовым вкладом.

На сервисе Яндекса «Подбор слов» ([wordstat.yandex.ru](http://wordstat.yandex.ru)) была проверена частотность поиска по различным запросам: развернутые названия и аббревиатуры, орфографически и морфологически отличающиеся написания, официальные и лаконичные брендовые названия, имена доменов региональных порталов инициативного бюджетирования. На рисунке 5 сравниваются запросы, которые оказались наиболее частыми по каждому региону: «народный бюджет» в Тульской области, «pmisk» (название регионального сайта, которое продвигается в телевизионной рекламе) в Ставропольском крае, «пшми» в Тверской и Кировской областях, «алтай предлагай» в Алтайском крае.

Доминирование Тульской области можно объяснить рядом обстоятельств. Во-первых, там программа имеет наибольший масштаб с точки зрения бюджета и количества проектов по сравнению с другими регионами. Во-вторых, она во многом ориентирована на города, где доля интернет-покрытия и количество активных интернет-пользователей статистически выше. Наконец, третье — в числе критериев отбора в Тульской области, в отличие от других регионов, учитываются голоса, отданные за проекты в Интернете. Два пика на графике приходятся на октябрь 2017 и сентябрь 2018 гг., когда проходило интернет-голосование.

Динамика общественного интереса в остальных четырех регионах чуть более распределена во времени, хотя его пики также присутствуют и объяс-

### Число поисковых запросов в исследуемых регионах



Источник: расчеты автора.

Рис. 5

няются тем, что на эти месяцы приходятся активные фазы процедур по выдвижению и отбору проектов. Можно констатировать наличие определенного уровня осведомленности жителей о них, что выражается в десятках тысяч поисковых запросов ежегодно.

### Голоса «за» и стоимость проектов

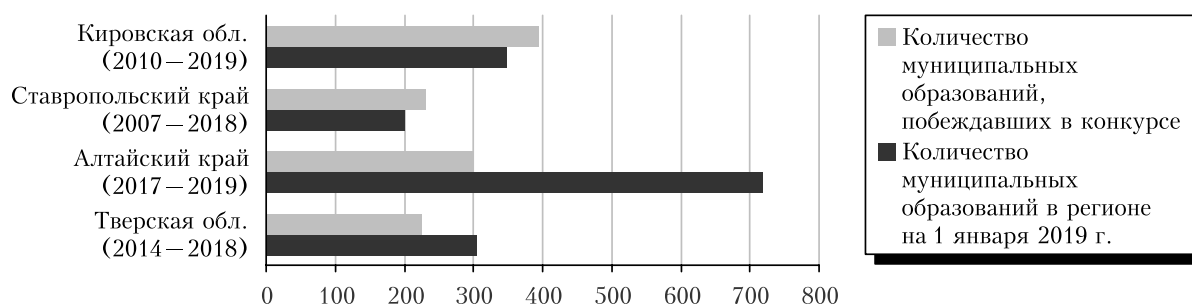
Как было отмечено выше, тульская практика «Народный бюджет», в отличие от остальных региональных программ, подразумевает учет результатов интернет-голосования при распределении субсидий. Сравнительный анализ показывает, что с огромным отрывом по количеству отданных голосов здесь лидируют проекты, связанные с ремонтом школ и детских садов. Причем разрыв по количеству голосов не пропорционален разнице в стоимости: эти проекты лишь не намного дороже остальных, а голосуют за них несоразмерно чаще.

Здесь следует учитывать, что программа Тульской области во многом ориентирована на города, в частности на г. Тулу, где есть экономически активное молодое население, много детей и подростков, нуждающихся в детских садах и школах, которые благоустраиваются в рамках программы инициативного бюджетирования. Еще одно важное обстоятельство заключается в том, что школьные и родительские сообщества хорошо организованы. Повсеместной практикой в России становятся родительские чаты в мессенджерах, где обсуждают детсадовские и школьные дела. Сами дети и подростки находятся в ежедневном офлайн и онлайн контакте в социальных сетях. В случае организации интернет-голосования такие сообщества могут быстро мобилизоваться и обеспечить необходимое количество голосов. Можно предположить, что инвестиции в образовательные учреждения — это хороший способ для органов власти мобилизовать сообщества, улучшить осведомленность о своей работе, получить ее одобрение и повысить доверие к себе.

## Устойчивость участия муниципальных образований

Практики инициативного бюджетирования подразумевают нетривиальный для российской административной системы способ принятия решений о расходовании бюджетных средств. С одной стороны, руководители муниципальных образований понимают, что, участвуя в программе, они могут получить дополнительные деньги из бюджета на решение местных проблем, с другой стороны, сделать это непросто: нужно организовать собрание, выслушать накопившиеся вопросы и критику, объяснить необходимость софинансирования, а также то, что участие в конкурсе еще не гарантирует победу. Поэтому важен вопрос о том, насколько устойчиво участие муниципальных образований в подобных программах, смогли ли они стать системным институциональным решением или это механизм ограниченного применения. Чтобы ответить на него, мы проанализировали соотношение числа победителей и общего количества муниципальных образований в регионах (рис. 6).

**Муниципальные образования: побеждавшие в конкурсе и общее количество в регионе (ед.)**



*Примечание.* Тульская область не включена в анализ, поскольку информация о муниципальных образованиях — победителях программы «Народный бюджет» на сайте «Открытый регион» представлена фрагментарно.

*Источник:* расчеты автора по региональным данным.

Рис. 6

Учитывая, что в последние годы идет непрерывный процесс реформы местного самоуправления, создаются новые типы муниципальных образований, укрупняются и изменяются в границах прежние, можно лишь примерно проследить преемственность участия территориальных сообществ в этих программах. В 2008 г. в России, по данным Росстата, насчитывалось 24 151 муниципальное образование, в 2019 г. их осталось 21 501. Поэтому общее количество победителей иногда превышает число муниципальных образований в регионе на текущий момент. В Ставропольском крае, Кировской и Тверской областях (за 12, 10 и 5 лет реализации соответственно) программы инициативного бюджетирования были реализованы хотя бы один раз во всех муниципальных образованиях. В Алтайском крае, где программа запущена недавно, за три года реализации субсидии уже получила примерно половина таких образований. Можно сделать вывод, что программы инициативного бюджетирования в анализируемых регионах стали устойчивой системной практикой.

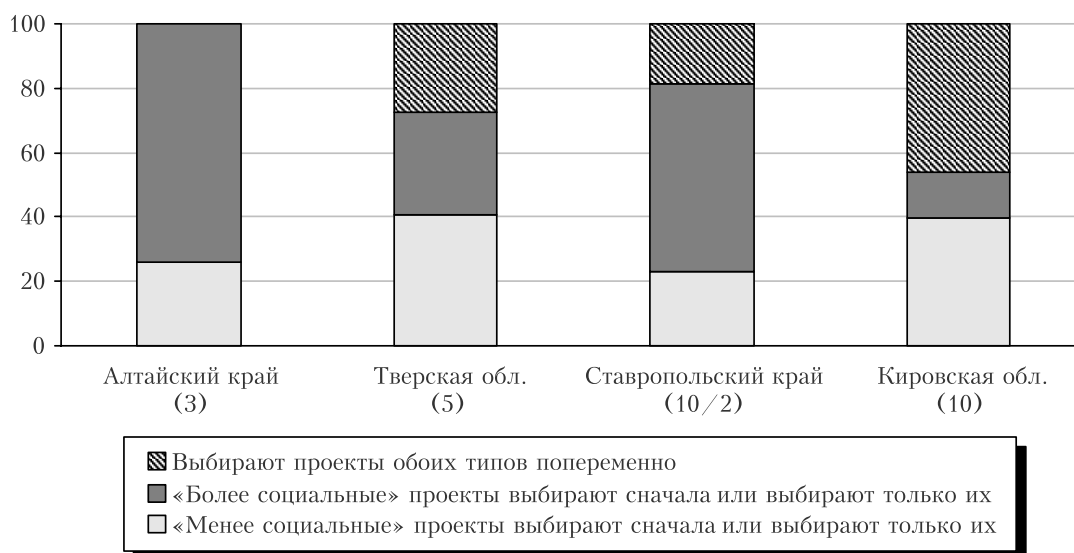
Сравнительный анализ частоты, с которой муниципальные образования выигрывают в конкурсе, показал, что наибольшую долю (от 37 до 58% в разных регионах) составляют те, кто побеждал 2–5 раз. Лишь немногим удалось выигрывать 6 раз и больше. Вероятность повторных побед, по всей видимости, зависит от ряда факторов: принципиальной возможности подавать

на конкурс несколько заявок, уровня бюджетной обеспеченности, желания муниципальных служащих приглашать жителей к диалогу и готовить сопроводительную документацию для участия в конкурсе, уровня активности местного сообщества и остроты волнующих его проблем.

### Эволюция предпочтений жителей

Поскольку проекты в рамках инициативного бюджетирования выбирают жителями и отражают их представления о приоритетных проблемах, интересно выяснить, существует ли эволюция предпочтений сообществ относительно выбираемых проектов по аналогии с иерархией потребностей отдельного индивида (см.: Maslow, 1954), и если да, то как она выглядит. В качестве самого простого подхода все типы проектов были поделены на две макрогруппы. К первой группе «менее социальных» были отнесены проекты физической инфраструктуры (дороги и тротуары, водоснабжение, пожарная безопасность, уличное освещение, благоустройство, бытовое обслуживание и др.), которые сводятся к базовым потребностям, изменению материальной среды и практически не затрагивают социальные отношения. Ко второй макрогруппе «более социальных» были отнесены проекты, которые содержат некоторое социальное измерение, отражают сложившиеся в обществе отношения и могут воздействовать на них, удовлетворяют не только материальные, но и социальные потребности сообществ (детские и спортивные объекты, объекты культуры, места захоронения и зоны отдыха). Далее по каждому региону<sup>4</sup> была проанализирована эволюция предпочтений в муниципальных образованиях, которые выигрывали в конкурсе не менее двух раз (рис. 7).

Очередность выбора проектов муниципальными образованиями (в %)



*Примечание.* В скобках указано количество циклов реализации программы инициативного бюджетирования. В Ставропольском крае Программа поддержки местных инициатив формально реализуется уже больше 10 лет, однако до 2015 гг. она охватывала только восточные районы, которые составляют меньшую часть региона, и лишь позднее была распространена на весь край.

*Источник:* расчеты автора по региональным данным.

Рис. 7

<sup>4</sup> За исключением Тульской области, на сайте которой не по всем проектам указаны муниципальные образования, реализовавшие их.

Оказалось, что чем менее продолжительна эта практика в регионе, тем проще там увидеть некоторую направленность выбора. С каждым следующим годом картина меняется: оба типа проектов выбираются попеременно. Выбор, по всей видимости, обусловлен различным качеством исходной инфраструктуры. Кроме того, для выявления изменения предпочтений сообществ, вероятно, нужно спуститься с уровня муниципальных образований на более низкий уровень инициативных групп, поскольку при превышении количеством жителей поселения условной отметки 150 человек проекты все чаще «распадаются» и начинают отражать пожелания не всего сообщества, а его отдельных подгрупп. Однако и тогда может оказаться, что универсальные траектории при выборе проектов отсутствуют, то есть привести их к единому алгоритму и заменить инициативное бюджетирование программами централизованного планирования невозможно.

\* \* \*

Проведенный анализ показал, что практики инициативного бюджетирования в исследуемых регионах стали действенным способом выявить потребности сообществ для решения вопросов местного значения. Неясно, обусловлено распространение данных практик низовой демократизацией или огосударствлением местного самоуправления в России в последние годы, что выражается в укрупнении муниципалитетов и встраивании местного самоуправления в единую систему государственной власти.

Учитывая наличие большого разрыва между объемом полномочий муниципальных образований и их скромными финансовыми возможностями, вероятно, они участвуют в конкурсах во многом вынужденно, не имея возможности получить средства альтернативным способом. Однако правила предоставления субсидий в конечном счете запускают диалог, вовлекают жителей в обсуждение местных приоритетов, что позволяет учитывать их мнения при принятии решений на низовом уровне.

#### Список литературы / References

- Анцыферова И. С. (2016). Исследование факторов, возможностей и ограничений развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ методом экспертных интервью // *Азимут научных исследований: педагогика и психология*. Т. 5, № 4. С. 446–449. [Antsyferova I. S. (2016). A study of the factors, opportunities and constraints development initiative budgeting in Russia by the expert interview method. *Azimuth of Scientific Researches: Pedagogy and Psychology*, Vol. 5, No. 4, pp. 446–449. (In Russian).]
- Вагин В. В. (2016). Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России // *Финансовый журнал*. № 3. С. 105–114. [Vagin V. V. (2016). Theoretical aspects of initiative budgeting development in Russia. *Financial Journal*, No. 3, pp. 105–114. (In Russian).]
- Вагин В. В., Шаповалова Н. А. (2018). Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тренды и возможности развития // *Финансовый журнал*. № 1. С. 110–122. [Vagin V. V., Shapovalova N. A. (2018). Current state of initiative budgeting in the Russian Federation: New trends and opportunities for development. *Financial Journal*, No. 1, pp. 110–122. (In Russian).] <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-1-110-122>

- Минфин России (2019). Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Москва. [Ministry of Finance of the Russian Federation (2019). *Report on the best practices of initiative budgeting in regions and municipalities of the Russian Federation*. Moscow. (In Russian).]
- Цуркан М. В. (2017). Анализ региональных практик инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. № 3. С. 119–129. [Tsurkan M. V. (2017). The analysis of regional practices of initiative budgeting. *Financial Journal*, No. 3, pp. 119–129. (In Russian).]
- Шульга И. Е. и др. (2017). Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения. М.: Алекс. [Shulga I. E. et al. (2017). *Initiative budgeting. Russian experience in the field of citizens participation in addressing issues of local importance*. Moscow: Aleks. (In Russian).]
- Dunbar R. (1998). *Grooming, gossip, and the evolution of language*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Maslow A. H. (1954). *Motivation and personality*. New York: Harper & Row.
- Masser K. (2013). Participatory budgeting as its critics see it. *Burgerhaushalt*, 30.04. <https://www.buergerhaushalt.org/en/article/participatory-budgeting-its-critics-see-it>
- Shulga I., Shilov L., Sukhova A., Pojarski P. (2019). Can local participatory programs enhance public confidence: Insights from the local initiatives support program in Russia. *Social Protection and Labor Discussion Paper*, No. 1931. Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/31810>
- 

## Analysis of initiative budgeting practices in Russian regions

Nadezhda V. Gavrilova

*Author affiliation:* Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation (Moscow, Russia). Email: [gavrilova@nifi.ru](mailto:gavrilova@nifi.ru)

The article contains the analysis of initiative budgeting practices in five Russian regions: Altay, Stavropol, Kirov, Tver and Tula regions. Initiative (participatory) budgeting – the practice of engaging citizens into decision making on budget funds allocation, which is at the junction of formal and informal institutions: it is included in the system of state and municipal finances and is based on social ties and communication mechanisms in local communities. The article reveals that initiative budgeting has become a systemic managerial practice in the analyzed regions, which is used to distribute funds between municipalities on a competitive basis. The regularities of citizen participation, changes in the structure of their preferences regarding public infrastructure during the implementation of initiative budgeting programs have been identified, conclusions on the relationship between types of projects and co-financing by citizens, on the specifics of stimulating community involvement in public decision-making are drawn.

*Keywords:* initiative budgeting, participatory budgeting, public-private partnership.

*JEL:* D02, H40, H80.



## СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ НАУКИ

DOI 10.47309/2713-2358\_2020\_4\_34

УДК 336.14, 330.341:316,4, 330.35:316.4

JEL: H72, H76, H79

### СОЦИАЛЬНО - ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАКТИК ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ<sup>1</sup>

Барлыбаев Азамат Адигамович

Колечкина Мария Александровна

Насретдинова Лия Фаритовна

ГАНУ «Институт стратегических исследований Республики  
Башкортостан», Уфа, Россия

### SOCIO - ECONOMIC EFFECTS OF IMPLEMENTING INITIATIVE BUDGETING PRACTICES

Barlybaev Azamat Adigamovich

Kolechkina Maria Alexandrovna

Nasretdinova Lia Faritovna

The state autonomous scientific institution "Institute of strategic research  
of the Republic of Bashkortostan", Ufa, Russia

**Аннотация.** В статье представлен анализ экономических результатов и социальных эффектов реализации самого массового и успешного механизма инициативного бюджетирования в Республике Башкортостан «Программы поддержки местных инициатив» в 2016-2020 гг. Отражены особенности, проблемы и перспективы реализации данной практики в регионе. По результатам ретроспективного анализа, рассчитаны показатели экономической эффективности, а по данным социологического опроса определены социальные эффекты реализации данного проекта в Республике Башкортостан.

**Ключевые слова:** конкурсный отбор, местные инициативы, муниципальные образования, сельские и городские поселения, инициативное бюджетирование.

**Summary.** The article analyzes the processes of implementing public infrastructure development projects based on local initiatives in the Republic of Bashkortostan. The main trends, problems and prospects of the implementation of this initiative budgeting project in the region are reflected. According to the results of the analysis, scientific and practical recommendations were developed on changing the parameters of the competitive selection of initiative budgeting projects in the Republic of Bashkortostan.

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено в рамках ПНИИ ГАНУ «Институт стратегических исследований Республики Башкортостан» «Оценка социально-экономических эффектов реализации проектов инициативного бюджетирования в Республике Башкортостан» на 2020 г.

**Keywords:** competitive selection, local initiatives, municipal district, urban district, initiative budgeting.

**Введение.** Существенный вклад в формирование базы научно-практического обеспечения реализации и оценки социальных эффектов и экономических результатов реализации практик инициативного и партисипаторного бюджетирования, внесли такие отечественные и зарубежные авторы как В. Вагин [Вагин, 2015, 2016, 2018, 2019], Б. Вамплер, Н. Диас [Dias N., 2014, 2018], М. Точтон [Touchton M., 2013], Н. Шаповалова, И. Кабаннес [Cabannes Y., 2004, 2018], К. Чонгван [Chongwhan K., 2015] и др.

Тем не менее, несмотря на решение определенного количества общетеоретических и практических задач, нашедших свое отражение в работах вышеназванных исследователей, труды, посвященные разработке научно-практических основ оценки эффектов реализации практик партисипаторного бюджетирования на уровне региона, на данный момент отсутствуют.

Объектом исследования является реализация Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) в Республике Башкортостан (РБ).

Предметом исследования являются показатели социальной и экономической эффективности, наблюдаемые в регионе в результате реализации ППМИ.

**Цель работы** – выявление социальных эффектов и экономических результатов реализации практик партисипаторного финансирования.

Цель работы определяет постановку следующих взаимосвязанных **задач**:

- провести анализ реализации ППМИ в 2016-2020 гг.;
- рассчитать основные экономические показатели реализации ППМИ;
- провести анализ данных социологического опроса, проведенного в

рамках комплексного мониторинга реализации ППМИ.

Методологической базой статьи являлись методы классификации, группировки, системный анализ и синтез сравнительного анализа, теоретического анализа, аналогий, обобщений, классификаций. Инструментарием научного исследования являлись методы группировок, сравнений и оценок, наблюдения, аналитический инструментарий, а также методы сравнительного анализа, статистической обработки информации и мониторинга.

Эмпирической базой исследования стали законодательные и нормативные акты регионов России, посвященные вопросам регулирования деятельности в рамках реализации практик партисипаторного финансирования, статистические и информационные материалы органов государственной власти, первичные данные, полученные в результате мониторинга проектов ППМИ РБ.

Экономические эффекты ИБ проявляются в первую очередь в эффективности расходования средств, росте инвестиций и предпринимательской активности в регионах за счет объемов привлеченных внебюджетных средств, а также снижения расходной части муниципальных бюджетов вследствие более бережной эксплуатации объектов населением.

К социальным эффектам, наблюдаемым от внедрения в регионах практик ИБ можно отнести: повышение финансовой грамотности населения, приобретение новых знаний и компетенций (навыки организации конкурсной документации, понимание бюджетных вопросов, формирование активной гражданской позиции), улучшение условий жизни населения за счет совершенствования инфраструктуры, минимизация иждивенческих настроений. Некоторыми проектами предусмотрено создание рабочих мест, что создает условия для снижения оттока населения.

**Основная часть.** Инициативное бюджетирование (ИБ) является относительно новой практикой в РФ по распределению гражданами бюджетных средств. Однако, начиная с 2007 года и к настоящему времени, составленная Всемирным банком практика ИБ в формате Программы поддержки местных инициатив, реализуется уже в 69 субъектах РФ.

Процесс вовлечения населения в практики инициативного бюджетирования был начат в РБ с 2014 года с пилотным запуском в семи муниципальных районах Республики Башкортостан «Проекта поддержки местных инициатив» (ППМИ). Проект был реализован при полном методическом сопровождении специалистов Всемирного банка и активном содействии органов власти региона.

С 2016 года республика перешла к полномасштабной реализации ППМИ по всей своей территории, что сопровождалось созданием полноценной институциональной инфраструктурой управления ППМИ в РБ (рис.1).

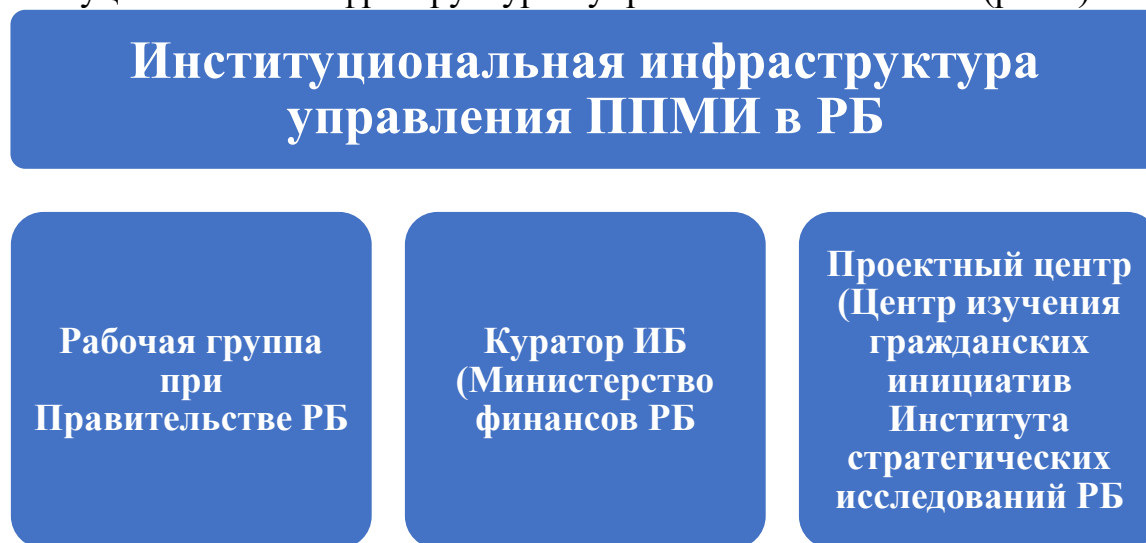


Рис. 1 Институциональная инфраструктура управления ППМИ  
в Республике Башкортостан

Источник: Составлена авторами по материалам мониторинга проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах в Республике Башкортостан в 2016-2020 гг.

Во всех муниципалитетах региона были определены кураторы, прошедшие соответствующее обучение для координации проекта на местном уровне.

Анализ данных мониторинга реализации ППМИ в РБ с 2016 по 2020 гг. позволил сделать следующие выводы:

– наблюдается рост количества подаваемых на конкурсный отбор заявок, что свидетельствует об интересе населения к данной программе (рис.2);

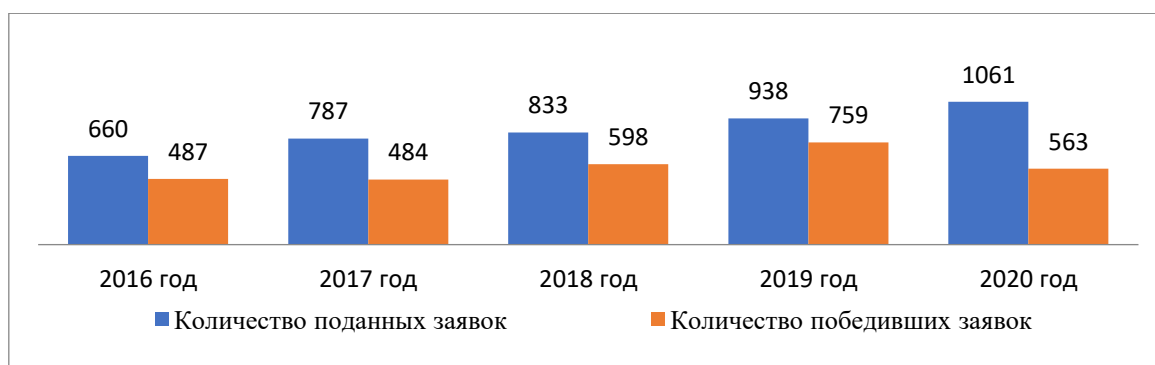


Рис. 2 Количество заявок, поданных и признанных победителями конкурсного отбора ППМИ в 2016-2020 гг. (единиц)

Источник: Составлена авторами по материалам мониторинга проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах в Республике Башкортостан в 2016-2020 гг.

- снижение количества победителей конкурсного отбора ППМИ, обусловлено уменьшением объема субсидии Министерства финансов РБ выделяемой на финансирование ППМИ до 400 млн. рублей;
- тенденция снижения соотношения вложенных в реализации ППМИ бюджетных средств на 1 рубль внебюджетных поступлений (средств спонсоров и населения) с 4,48 рублей до 3,84 рублей наблюдаемая в 2016-2019 гг., в 2020 году была нарушена, из-за удорожания средней стоимости реализуемых проектов и значительных сложностей в привлечении внебюджетных средств в условиях введения в стране санитарно-эпидемиологических ограничений (рис.3).

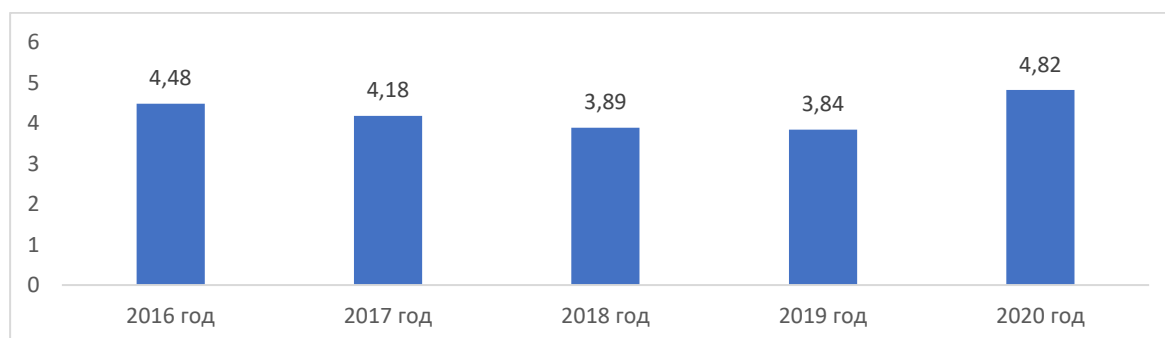


Рис. 3 Соотношение бюджетных средств (бюджет РБ и местный бюджет) на 1 рубль внебюджетных средств (вклад домохозяйств и спонсоров) (рублей)

Источник: Составлена авторами по материалам мониторинга проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах в Республике Башкортостан в 2016-2020 гг.

- источниками финансирования проектов ППМИ являлись в основном средства республиканского (66,8%) и местных бюджетов (14%), а также вклады населения (10,6%) и спонсоров(8,6%) (рис.4).

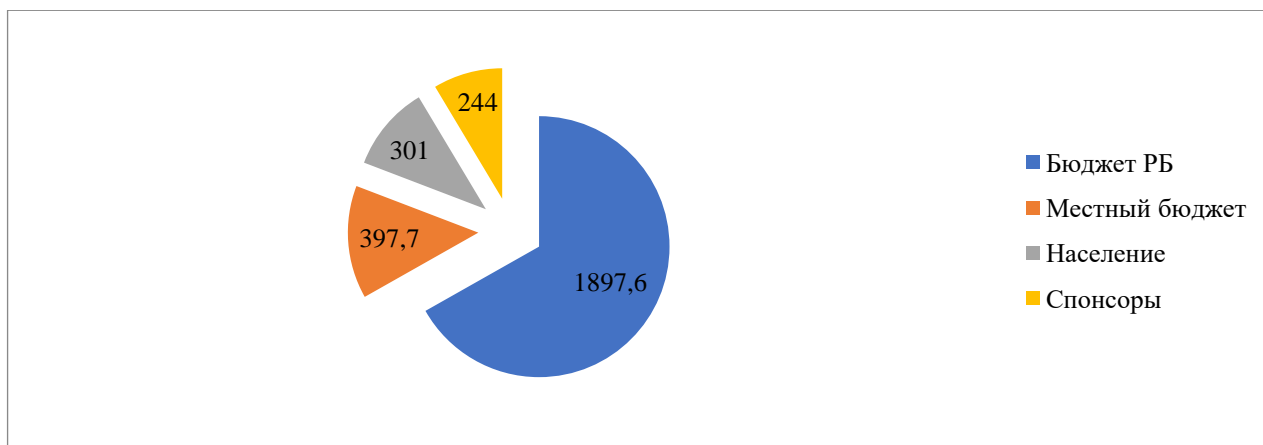


Рис. 4 Источники финансирования ППМИ (млн. рублей)

Источник: Составлена авторами по материалам мониторинга проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах в Республике Башкортостан в 2016-2020 гг.

- реализация наибольшего количества проектов была связана с ремонтом и благоустройством учреждений образования, досуга и культура, а также ремонтом дорог (рис.5) [Асылгужин, 2018, 2019, 2020].

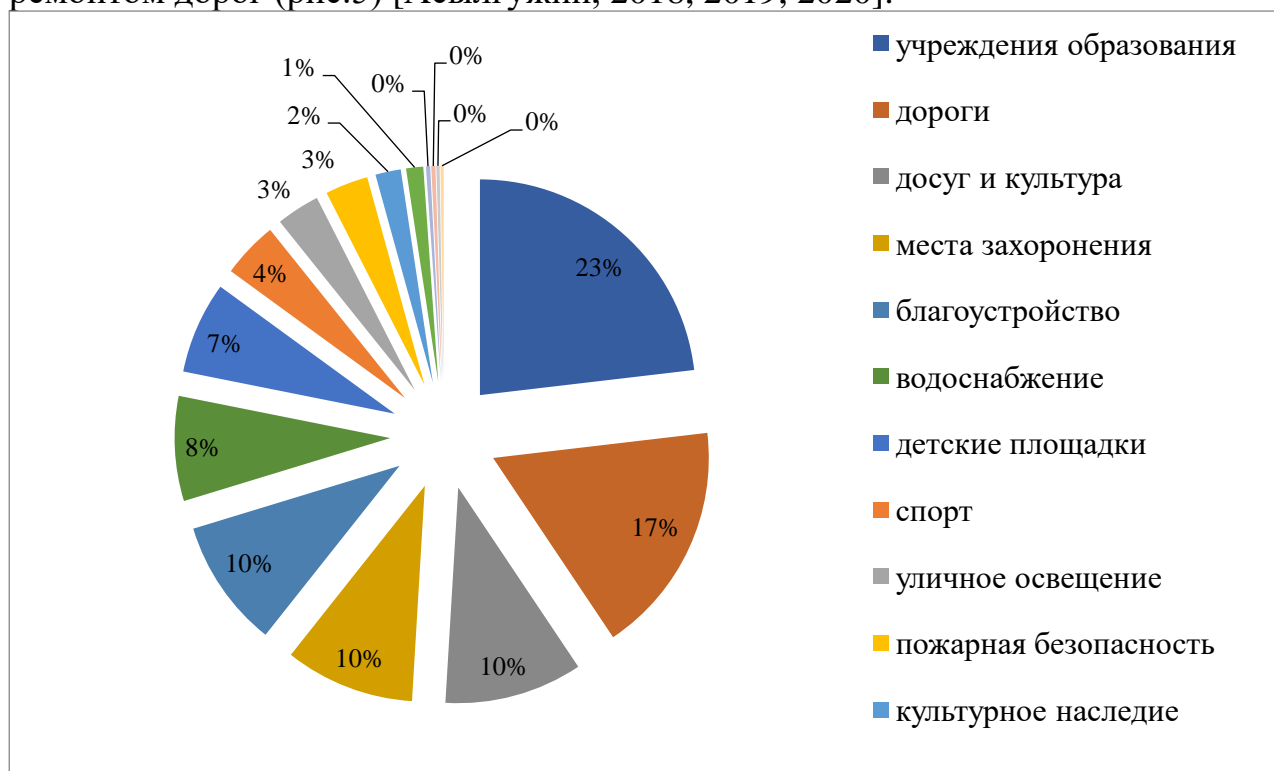


Рис. 5 Структура реализованных проектов ППМИ в Республике Башкортостан за 2016-2020 гг. (ед.)

Источник: Составлена авторами по материалам мониторинга проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах в Республике Башкортостан в 2016-2020 гг.

В 2018 году с учетом положительного опыта региона и для форсирования дальнейшего развития практик ИБ была разработана “Приоритетная программа

развития инициативного бюджетирования в РБ” предусматривающая реализацию 10 практик ИБ [Игтисамова 2019]. :

На текущий момент в муниципальных образованиях успешно реализуются следующие практики ИБ:

- “Башкирские дворики”;
- “Доходогенерирующие проекты в сельском хозяйстве”;
- “Наше село”.
- “Реальные дела”

В качестве дополнительного инструментария для оценки социальных и экономических эффектов реализации ППМИ был выбран социологический опрос глав сельских поселений, представителей инициативных групп. Данные опроса в населенных пунктах постоянно участвующих и реализующих на своей территории проекты ППМИ выявили высокую степень доверия и лояльности населения к органами власти. Все респонденты указали в качестве значимых социальных эффектов ППМИ – рост социальной сплоченности жителей городов и сел региона, появление креативных идей и новых проектов по благоустройству. Порядка 50% опрошенных в качестве одного из экономических эффектов выделили появление хозяйствующих субъектов на селе, сельчане получив навык взаимодействия в рамках реализации проектов по ремонту и благоустройству социальной инфраструктуры, приступили к реализации бизнес-проектов предусматривающих сельскохозяйственную кооперации и создание небольших перерабатывающих производств [Барлыбаев, 2019, 2020].

Накопленный опыт республики в реализации проектов ИБ высоко оценен экспертами Всемирного Банка, Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов РФ (НИФИ Минфина России), регион регулярно занимает лидирующие позиции в Российской Федерации по количеству реализуемых практик, реализованных проектов и вовлеченного в проекты ИБ населения.

#### **Заключение.**

Таким образом, данные мониторинга ППМИ РБ за 2016-2020 гг. и социологического опроса свидетельствуют о том, что:

- введение ограничений в условиях пандемии негативно сказалось на экономических показателях ППМИ, снизились объем финансирования субсидии, количество реализованных проектов, суммы привлеченных средств населения и спонсоров;
- реализация ППМИ приводит к значительным социальным эффектам, особенно в сельских территориях, растет уровень доверия к органам государственной власти, формируется активное гражданское общество.

Исследование выполнено в рамках государственного задания ГАНУ ИСИ РБ на 2020 г.

#### ***Список литературы:***

1. Cabannes Y. Highlights on some Asian and Russian participatory budgeting pioneers / The Bartlett Development Planning Unit. 25 April 2018. URL:

<https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/publications/2018/apr/highlightssome-asian-and-russian-participatory-budgeting-pioneers>.

2. Cabannes Y. Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals / UN Habitat UMP LAC Series 140, 2004. URL: <http://discovery.ucl.ac.uk/10660/>.
3. Chongwhan K. The Evaluation of Participatory Budgeting: a Case Study of Jeju, South Korea. School of Sociology and Social Policy, The University of Nottingham, 2015. URL: <https://bit.ly/2VzuZ7m>.
4. Dias N. Hope for Democracy. 25 years of Participatory Budgeting worldwide / In Loco Association, 2014. URL: [http://www.in-loco.pt/upload\\_folder/edicoes/1279dd27-d1b1-40c9-ac77-c75f31f82ba2.pdf](http://www.in-loco.pt/upload_folder/edicoes/1279dd27-d1b1-40c9-ac77-c75f31f82ba2.pdf) (дата обращения: 01.05.2020)
5. Dias N., Julio S., Martins V., Sousa V., Biel F. Participatory Budgeting in Portugal – standing between a hesitant political will and the impacts on public policies. // Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. 2018. p. 257-274.
6. Touchton M., Wampler B. Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions / Comparative Political Studies. 2013. Vol. 47. Iss. 10. P. 1442–1469. DOI: 10.1177/0010414013512601
7. Асылгужин Р.Р., Барлыбаев А.А., Розе Н.Н. Управление проектами инициативного бюджетирования в муниципальных образованиях Республики Башкортостан//Финансовая экономика, 2019. №12. С. 12-15.
8. Асылгужин Р.Р., Барлыбаев А.А., Насретдинова Л.Ф., Пестова О.Г. Реализация проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах в Республике Башкортостан: тенденции, проблемы и перспективы//Уфимский гуманитарный научный форум. 2020. №1. С. 152-161.
9. Асылгужин Р.Р., Насретдинова Л.Ф., Абдрахимов Э.Ф., Пестова О.Г. Реализация проектов инициативного бюджетирования в Республике Башкортостан: анализ результатов, мониторинг за период 2016-2019 гг.// Евразийский юридический журнал. 2019. №11. С. 385-386.
10. Асылгужин Р.Р., Розе Н.Н. Мониторинг реализации проектов инициативного бюджетирования в Республике Башкортостан// Экономика и управление: научно-практический журнал. 2018. №5. С. 26–30.
11. Барлыбаев А.А., Барлыбаев У.А., Колечкина М.А. Перспективные направления цифровизации инициативного бюджетирования в регионе // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2020. №3. С. 38-41 DOI: [10.34773/EU.2020.3.7](https://doi.org/10.34773/EU.2020.3.7)
12. Барлыбаев А.А., Мамлеева Э.Р., Сазыкина М.Ю. Вовлечение финансовых ресурсов домашних хозяйств в экономику региона посредством механизмов партисипаторного бюджетирования (на примере Республики Башкортостан)// Финансовая экономика. 2019. №9. С. 141 – 144.

13. Вагин В.В. Программы (концепции) развития инициативного бюджетирования в субъекта Российской Федерации//Российские регионы: взгляд в будущее. 2020. Т.7. №2. С. 76-104.
14. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития// Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. №4. С. 94–103.
15. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Актуальные вызовы и проблемы развития инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. 2020. Т.12. №1. С. 9–26.
16. Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тренды и возможности развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 1. С. 110–122
17. Вагин В. В., Шаповалова Н. А., Гаврилова Н. В. Мониторинг развития инициативного бюджетирования: методика и практика организации. Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 2. С. 51–64.
18. Вагин В.В., Тимохина Е.А. Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А., Фенин А.Ю., Анцыферова И.С. 25 Вопросов об инициативном бюджетировании: учебное пособие. Москва: Т8 Издательские технологии, 2017. 46 с.
19. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / Минфин России. 2019. URL: [https://m.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/1070\\_Doklad.pdf](https://m.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/1070_Doklad.pdf) (дата обращения: 21.09.2020).
20. Игтисамова Л.З. Республика Башкортостан: комплексный подход к развитию инициативного бюджетирования/Финансы. 2019. №6. С. 7-14.

**References:**

1. Cabannes Y. Highlights on some Asian and Russian participatory budgeting pioneers / The Bartlett Development Planning Unit. 25 April 2018. URL: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/publications/2018/apr/highlightssome-asian-and-russian-participatory-budgeting-pioneers>.
2. Cabannes Y. Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals / UN Habitat UMP LAC Series 140, 2004. URL: <http://discovery.ucl.ac.uk/10660/>.
3. Chongwhan K. The Evaluation of Participatory Budgeting: a Case Study of Jeju, South Korea. School of Sociology and Social Policy, The University of Nottingham, 2015. URL: <https://bit.ly/2VzuZ7m>.
4. Dias N. Hope for Democracy. 25 years of Participatory Budgeting worldwide / In Loco Association, 2014. URL: [http://www.in-loco.pt/upload\\_folder/edicoes/1279dd27-d1b1-40c9-ac77-c75f31f82ba2.pdf](http://www.in-loco.pt/upload_folder/edicoes/1279dd27-d1b1-40c9-ac77-c75f31f82ba2.pdf) (date accessed: 01.05.2020)



5. Dias N., Julio S., Martins V., Sousa V., Biel F. Participatory Budgeting in Portugal - standing between a hesitant political will and the impacts on public policies. // *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. 2018. pp. 257-274.
6. Touchton M., Wampler B. Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions / *Comparative Political Studies*. 2013. Vol. 47. Iss. 10. pp. 1442-1469. DOI: 10.1177 / 0010414013512601
7. Asylguzhin R.R., Barlybaev A.A., Rose N.N. Management of projects of initiative budgeting in municipalities of the Republic of Bashkortostan // *Financial Economics*, 2019. No. 12. pp. 12-15.
8. Asylguzhin R.R., Barlybaev A.A., Nasretdinova L.F., Pestova O.G. Implementation of projects for the development of public infrastructure based on local initiatives in the Republic of Bashkortostan: trends, problems and prospects // *Ufa Humanitarian Scientific Forum*. 2020. No. 1. pp. 152-161.
9. Asylguzhin R.R., Nasretdinova L.F., Abdrakhimov E.F., Pestova O.G. Implementation of proactive budgeting projects in the Republic of Bashkortostan: analysis of results, monitoring for the period 2016-2019 // *Eurasian Law Journal*. 2019. No. 11. pp. 385-386.
10. Asylguzhin R.R., Rose N.N. Monitoring of implementation of projects of initiative budgeting in the Republic of Bashkortostan // *Economics and Management: scientific and practical journal*. 2018. No. 5. pp. 26-30.
11. Barlybaev A.A., Barlybaev U.A., Kolechkina M.A. Perspective directions of digitalization of initiative budgeting in the region // *Economics and Management: scientific and practical journal*. 2020. No. 3. Pp. 38-41 DOI: 10.34773 / EU.2020.3.7
12. Barlybaev A.A., Mamleeva E.R., Sazykina M.Yu. Involvement of financial resources of households in the region's economy through participatory budgeting mechanisms (on the example of the Republic of Bashkortostan) // *Financial Economics*. 2019. No. 9. pp. 141 - 144.
13. Vagin V.V. Programs (concepts) for the development of initiative budgeting in the constituent entity of the Russian Federation // *Russian regions: a look into the future*. 2020.V.7. # 2. pp. 76-104.
14. Vagin V. V., Gavrilova N. V., Shapovalova N. A. Initiative budgeting in Russia: best practices and directions of development // *Scientific Research Financial Institute. Financial journal*. 2018. No. 4. pp. 94-103.
15. Vagin V. V., Gavrilova N. V., Shapovalova N. A. Actual challenges and problems of development of initiative budgeting // *Financial journal*. 2020.T.12. # 1. pp. 9–26.
16. Vagin V. V., Shapovalova N. A. The state of initiative budgeting in the Russian Federation: new trends and development opportunities // *Scientific Research Financial Institute. Financial journal*. 2018. No. 1. pp. 110–122
17. Vagin V. V., Shapovalova N. A., Gavrilova N. V. Monitoring the development of initiative budgeting: methodology and practice of the organization. *Financial Research Institute. Financial journal*. 2019. No. 2. pp. 51–64.
18. Vagin V.V., Timokhina E.A. Gavrilova N.V., Shapovalova N.A., Fenin A.Yu., Antsyferova I.S. 25 Questions about Initiative Budgeting: Study Guide - Moscow: T8 Publishing Technologies, 2017. 46 p.
19. Report on the best practice of developing initiative budgeting in the constituent entities of the Russian Federation and municipalities / Ministry of Finance of Russia. 2019. URL: [https://m.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/1070\\_Doklad.pdf](https://m.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/1070_Doklad.pdf) (date accessed: 09/21/2020).
20. Igtisamova L.Z. Republic of Bashkortostan: an integrated approach to the development of proactive budgeting / *Finance*. 2019. No. 6. pp. 7-14.

### *Сведения об авторах*

**Барлыбаев Азамат Адигамович**, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра изучения гражданских инициатив Государственного автономного научного учреждения «Институт стратегических исследований Республики Башкортостан». 450008, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Кирова 15, barlybaevaza@isi-rb.ru, +79273438811. ORCID ID [0000-0002-6019-9029](https://orcid.org/0000-0002-6019-9029)

**Колечкина Мария Александровна**, инженер Центра изучения гражданских инициатив Государственного автономного научного учреждения «Институт стратегических исследований Республики Башкортостан». 450008, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Кирова 15, [kolechkinama@isi-rb.ru](mailto:kolechkinama@isi-rb.ru), +79174940138. ORCID ID [0000-0002-2187-4052](https://orcid.org/0000-0002-2187-4052)

**Насретдинова Лия Фаритовна**, руководитель Центра изучения гражданских инициатив Государственного автономного научного учреждения «Институт стратегических исследований Республики Башкортостан». 450008, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Кирова 15, nasretdinovalf@isi-rb.ru, +79373466506. ORCID ID 0000-0003-2683-1139

### *Author's personal details*

**Barlybaev Azamat Adigamovich**, candidate of Economic Sciences, senior research fellow at the center for the study of civil initiatives of the State Autonomous scientific institution Institute for strategic studies of the Republic of Bashkortostan». 450008, Republic of Bashkortostan, Ufa, ul. Kirova 15, barlybaevaza@isi-rb.ru, +79273438811, ORCID ID [0000-0002-6019-9029](https://orcid.org/0000-0002-6019-9029)

**Kolechkina Maria Alexandrovna**, specialist of center for the study of civil initiatives of the State Autonomous scientific institution Institute for strategic studies of the Republic of Bashkortostan». 450008, Republic of Bashkortostan, Ufa, ul. Kirova 15, [kolechkinama@isi-rb.ru](mailto:kolechkinama@isi-rb.ru), +79174940138. ORCID ID [0000-0002-2187-4052](https://orcid.org/0000-0002-2187-4052)

**Nasretdinova Lia Faritovna**, Head of center for the study of civil initiatives of the State Autonomous scientific institution Institute for strategic studies of the Republic of Bashkortostan»;1. 450008, Republic of Bashkortostan, Ufa, ul. Kirova 15, nasretdinovalf@isi-rb.ru, +79373466506, ORCID ID 0000-0003-2683-1139.

© Барлыбаев А.А., Колечкина М.А., Насретдинова Л.Ф.