

## ПАРТИЦИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ: СУЩНОСТНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ И РОЛЬ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ

### Аннотация

В настоящей статье рассматриваются отдельные аспекты такого института политического участия граждан в контроле над расходованием бюджетных средств, как партиципаторное бюджетирование. Предпринимается попытка дать определение термину, обозначив его существенные характеристики. Автором рассматривается механика работы партиципаторного бюджетирования: с опорой на зарубежную научную литературу описываются порядок создания муниципальной бюджетной комиссии и четыре этапа ее деятельности. Анализируя вопрос соответствия института партиципаторного бюджетирования нормам законодательства, автор приходит к выводу о его соответствии нормативно-правовому регулированию системы местного самоуправления, однако указывает на отсутствие единой методологии внедрения института партиципаторного бюджетирования в России, предлагая исправить это положение посредством принятия трех нормативно-правовых актов.

**Ключевые слова:** партиципаторное бюджетирование, инициативное бюджетирование, народный бюджет, партиципаторная демократия, демократия участия, делиберативная демократия, совещательная демократия.

### Автор

#### Кажин Александр Дмитриевич

Студент факультета управления НИУ РАНХиГС  
при Президенте России  
(Нижний Новгород, Россия)



Демократизация государственного управления требует обеспечения открытости, прозрачности (transparency) процессов управления, в т.ч. бюджетного процесса. Помимо формального контроля над исполнением бюджета (административный — со стороны Счетной палаты РФ, основной функцией которой, в соответствии со ст. 101 Конституции РФ, является осуществление контроля за исполнением федерального бюджета, и парламентский — со стороны Государственной Думы РФ) необходим неформальный контроль. Среди последних ранее называли такие проекты, как «Открытый бюджет» КГИ, «Бюджет для граждан» Минфина РФ.

Однако проведенный нами в рамках более широкого исследования

феномена партиципаторного бюджетирования анализ позволяет говорить о недостаточной эффективности перечисленных проектов — к сожалению, они не смогли состояться в качестве устойчивых неформальных институтов контроля над исполнением бюджета. Представляется, что достойным неформальным институтом контроля может стать партиципаторное бюджетирование (participatory budgeting), апробированное и положительно себя зарекомендовавшее в мировой практике за прошедшие 30 лет.

На сегодняшний день ни в политическом дискурсе, ни в научном не существует единого подхода к определению партиципаторного бюджетирования. М.В. Цуркан определяет инициативное бюджетирование как

процесс разработки и утверждения и/или распределения части бюджетных средств муниципального образования в рамках проектного подхода с применением форм общественного участия в реализации местного самоуправления и/или при участии комиссии, состоящей из представителей администрации муниципального образования и его населения [8, с. 152]. Гуляев Г.Ю. определяет инициативное бюджетирование как форму непосредственной демократии, предполагающую участие граждан в решениях о выборе приоритетов расходования бюджетных средств [2, с. 32].

Очевидно, что формирование определенного феномена партиципаторного бюджетирования, вводимого в политологический дискурс для его единообразного восприятия научным сообществом, должно производиться на основе определенных критериев. Перечисление последних можно встретить в доктрине. Так, профессор политологии Парижского университета И. Синтомер и некоторые другие исследователи отмечают [12, с. 39]: партиципаторное бюджетирование в общем случае предоставляет доступ гражданам, не занимающим места в представительных (законодательных) органах власти, к распределению бюджетных средств. В дополнение к этому необходимо добавить пять критериев.

1) Наличие дискуссий по отдельным этапам бюджетного процесса, т.к. партиципаторное бюджетирование относится к решению вопросов, связанных с распределением ограниченных ресурсов.

2) Вовлеченность представителей администрации муниципалитета или округа (при этом важную роль играет сопряженность и отлаженность работы муниципальной и региональной администраций, т.к. конфликты между последними могут стать причиной закрытия проекта партиципаторного бюджетирования).

3) Повторяемость: процесс должен повторяться из года в год; в случае, если вовлечение граждан является уникаль-

ным событием, назвать это институтом гражданского участия невозможно.

4) Наличие разных форм дискуссий, обсуждений, организованных в рамках особых форматов встреч/форумов, — формальное вовлечение жителей через классические институты представительной демократии не может быть отнесено к внедрению практики партиципаторного бюджетирования.

5) Установление подотчетности за достигаемые результаты.

При этом Министерство финансов России устанавливает свой перечень критериев, предъявляемых к практикам инициативного бюджетирования, на основании которого рассматривает заявки субъектов РФ на участие в конкурсе на лучшую практику реализации инициативного бюджетирования.

1) Непосредственное участие граждан в инициировании проектов.

2) Участие граждан в обсуждении и приоритизации выдвинутых предложений.

3) Конкурсный характер отбора выдвинутых проектов.

4) Возможность участия граждан в реализации отобранных проектов.

5) Открытый публичный характер процедур и общественный контроль за реализацией проектов.

Выходит, что перечисленные признаки дают поверхностное представление о партиципаторном бюджетировании; более глубокое понимание возможно в случае описания механики работы (алгоритмов). Вагин В.В. отмечает, что инициативное бюджетирование придерживается принципа «гибкого мотивирования» к участию, сложившегося при развитии именно «Бюджета для граждан» в субъектах РФ [1, с. 111]. Выходит, что при осуществлении инициативного бюджетирования в процесс принятия решений относительно расходования бюджета вовлекаются граждане соответствующей территории (региона, муниципалитета) через создание бюджетной комиссии, состоящей как из выбранных по жребию

горожан. К участию допускаются любые совершеннолетние горожане, не являющиеся муниципальными служащими или муниципальными депутатами (производится отбор от 11 до 30 человек основного состава комиссии и столько же резервных участников). В комиссию также включаются представители местной администрации. Каждый член комиссии имеет право подать до трех инициатив по распределению бюджетных средств в письменном виде.

При этом важно подчеркнуть, что, во-первых, создаваемая комиссия не дублирует работу представительного органа власти — она встраивается в процесс решения проблем, с которыми по тем или иным причинам недостаточно эффективно работает депутатский корпус; во-вторых, применение партиципаторного бюджетирования интересно с точки зрения политологии, политического управления как особый случай практического совмещения прямой демократии и делиберативной: комбинация заключается в том, что в рамках прямой демократии каждый гражданин имеет право принимать участие в распределении средств путем выдвижения собственных инициатив или участия в голосовании по предложенным таким же участниками проектов, а в рамках делиберативной демократии — т.е. непрямого участия — любой гражданин вправе делегировать свои инициативы лидерам общественных движений, профсоюзов для их лоббирования через формируемые бюджетные комиссии, рабочие группы, по итогам работы которых принимается решение на основе консенсуса. Деятельность же бюджетной комиссии может быть разделена на 4 этапа.

Этап первый — заседания комиссии, в ходе которых проводится обсуждение городских проблем, на решение которых могут быть потрачены денежные средства. На этом же этапе производится формулировка и формализация предложений (в политологической доктрине это именуется артикуляцией

запросов через институт представительства). Также представители муниципалитетов проводят консультации о сферах компетенции и ответственности муниципалитетов, о принципах формирования муниципального бюджета, особенностях его исполнения — получаемая гражданами в указанных сферах информация позволяет уже на этапе подготовки проектов отсеять заранее неосуществимые по тем или иным причинам проекты.

Второй этап характеризуется взаимодействием с администрацией, в рамках которого бюджетная комиссия получает консультации по реализации подготовленных предложений через проведение формальных встреч, приемов и совещаний.

Третий этап предполагает отбор проектов, на реализацию которых будут направлены бюджетные средства. Как правило, от 1 до 10% средств муниципального бюджета. Примечателен опыт США: с 2001 г. реализуется программа инициативного бюджетирования — жители Бронкса, Бруклина, Квинса и Манхэттена самостоятельно распределяют сумму в 1 млн долларов в каждом из указанных районов. Указанная сумма выделяется членами Городского совета Нью-Йорка из средств городского бюджета, не подлежащих направлению на покрытие текущих расходов. Проекты выбираются путем голосования членов бюджетной комиссии.

На заключительном, четвертом, этапе члены комиссии и сотрудники местной администрации работают над реализацией проекта, действуя в рамках установленной законодательством последовательности действий бюджетного процесса. В итоге все описанные этапы занимают порядка 9 месяцев.

Общая описанная схема работы полностью соответствует действующему законодательству РФ: институт партиципаторного бюджетирования может быть реализован (и был реализован в некоторых муниципалитетах России, о чем будет упомянуто в дальнейшем)

в полном соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Так, ч. 1 ст. 3 закрепляет возможность использования инициативного бюджетирования для осуществления местного самоуправления, т.к. такой способ может быть отнесен к «иным формам прямого волеизъявления». Муниципалитет, являясь распорядителем бюджета, имеет право формирования структуры расходов своего бюджета по своему усмотрению. При этом законодательство не содержит запретов на привлечение к этому процессу жителей города.

В соответствии с ч. 2 ст. 52 полномочия по составлению, рассмотрению проекта местного бюджета, его утверждение, исполнение и контроль за его исполнением переданы органам местного самоуправления; следовательно, использование института инициативного бюджетирования возможно в т.ч. и в силу не противоречия правилам, установленным Бюджетным кодексом РФ. Подобная же автономия, в соответствии с ч. 1 ст. 53, отведена и в части формирования расходов местных бюджетов.

Помимо полного соответствия российскому законодательству необходимо понимать и важность феномена инициативного бюджетирования для формирования устойчивой политической системы в целом. Известный теоретик политического управления Д. Истон отмечал, что политическая система состоит из совокупности правительственных институтов и политических процессов по властному распределению ресурсов [5, с. 19]. Соответственно, феномен партиципаторного бюджетирования, предусматривая участие объектов политического управления в распределении ресурсов, положительно влияет на устойчивость политической системы, т.к. соответствует запросам — «demands» в моделях политической системы, представляемых в политологической доктрине [5, с. 23] на входе в политическую систему.

Помимо этого, тезис о положительном влиянии использования технологии партиципаторного бюджетирования в придании устойчивости политической системе возможно рассмотреть в аналитической статье «Партиципаторный бюджет в Бразилии» профессора социологии Федерального университета штата Риу-Гранди-ду-Сул Лучано Джозела Луциано Федоцци [11, с. 153–156]. Так, исследователь отмечает: бюджет — один из результатов современного общественного договора и потому он рассматривается как центральный элемент для принятия основополагающих политических решений (хотя это не исчерпывает весь спектр решений, влияющих на социальную организацию). Следовательно, внедрение подходов партиципаторного бюджетирования есть важный элемент и демократизации политической системы, с одной стороны, и придания ей дополнительной устойчивости — с другой.

Среди преимуществ инициативного бюджетирования можно также выделить:

- дополнение вертикальной структуры управления горизонтальными связями;
- развитие отношений между гражданским обществом и местной администрацией (примечательно, что текущие форматы общения между местной властью и горожанами часто сводятся к двум моделям: «жалоба/просьба» и простое обвинение — оба этих формата не предполагают диалога — внедрение партиципаторных процедур позволяет это исправить, выработать новый «язык публичного общения» населения и власти [1, с. 110]; иными словами, обеспечивается канал обратной связи, необходимый и выгодный в первую очередь чиновникам);
- развитие гражданского сознания, так как каждый житель муниципалитета получает возможность участия в решении вопросов (проблем) мест-

- ного значения (при этом происходит вовлечение экономически активного населения среднего возраста, наименее активно участвующего в работе институтов представительной демократии, что прививает осознание возможности решения проблем местного значения посредством совместных усилий);
- решение локальных проблем с учетом политического устройства и структуры доходов муниципальных бюджетов (т.е. гибкость применяемых технологий).

В рамках более глубокого исследования имплементации партиципаторного бюджетирования автор настоящей статьи приводит характеристику четырех вех его развития в России: от создания Центра инициативного бюджетирования при Научно-исследовательском финансовом институте Минфина России до включения института партиципаторного бюджетирования в госпрограмму «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» с соответствующими показателями эффективности внедрения партиципаторного бюджетирования на уровне субъектов РФ.

Проведенный в рамках более глубокого исследования анализ нормативно-правового регулирования показал отсутствие единой методики внедрения партиципаторного бюджетирования, что является проблемным аспектом в связи с приводимыми в работе положительными динамиками показателей вовлеченности субъектов в партиципаторное бюджетирование и увеличения расходов субъектов на проекты партиципаторного бюджетирования (число последних — 15 942 ед.).

Учитывая изложенное, представляется необходимым принять нормативно-правовой акт об основах партиципаторного бюджетирования на региональном и муниципальном уровнях. По состоянию на 11 ноября 2019 г. автором настоящей статьи:

- разработан и представлен в Финансовом университете при Правительстве РФ, в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ проект федерального закона «Об организации инициативного бюджетирования в Российской Федерации», направленный на активизацию участия жителей муниципальных образований субъектов РФ в осуществлении местного самоуправления и решении вопросов местного значения посредством внедрения на территории муниципальных образования института инициативного бюджетирования, являющегося одним из наиболее эффективных из существующих сегодня институтов совещательной (делиберативной) демократии;
  - ведется разработка проекта Постановления Правительства РФ «Об утверждении дорожной карты первого этапа реализации проектов инициативного бюджетирования в Российской Федерации», предусматривающего развитие института партиципаторного бюджетирования в муниципалитетах с населением от 250 до 500 тыс. человек;
  - ведется разработка проекта Постановления Правительства РФ «О внесении изменений в государственную программу РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» в части дополнения указанной государственной программы показателем «Доля муниципалитетов с населением от 250 до 500 тыс. человек, утвердивших программу (мероприятия) по развитию инициативного бюджетирования, в общем количестве муниципалитетов с населением от 250 до 500 тыс. человек в субъекте Российской Федерации».
- Принятие указанных нормативно-правовых актов обеспечит единообразный подход к внедрению института партиципаторного бюджетирования в России.

## Литература

1. *Вагин В.В.* Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России. Научно-исследовательский финансовый институт // Финансовый журнал. — 2016. — № 3 (31). — С. 105–114.
2. *Гуляев Г.Ю.* Экономический рост: факторы и механизмы устойчивого развития: монография / Г.Ю. Гуляев. — Пенза, 2017. — 198 с.
3. *Изутова О.В.* Новые механизмы для решения привычных проблем (интервью с В.В. Вагиным, директором Центра инициативного бюджетирования) // О.В. Изутова // Бюджет. — 2017. — № 4. — С. 51–53.
4. *Ильина В.Ю.* Открытый бюджет Ленинградской области // Национальная экономическая система России в условиях новых глобальных вызовов. Сборник научных трудов студентов Санкт-Петербургского государственного экономического университета и Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. Под редакцией В.Г. Шубаевой, Н.Г. Ивановой. — СПб., 2016. — С. 33–38.
5. *Истон Д.* Подход к анализу политических систем // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. — 2015. — № 5. — С. 17–37.
6. *Новиков А.В., Бурик О.В.* Бюджет для граждан и открытый бюджет как инструменты повышения финансовой грамотности населения // Проблемы финансов, кредита и бухгалтерского учета в условиях реформирования экономики. Материалы студенческой международной научно-практической конференции / Под ред. В.А. Федорова, Л.Г. Кузнецовой, Е.А. Карловской. — 2014. — С. 83–86.
7. *Свинцева О.В., Будник К.В.* Партиципаторные инструменты в субъектах РФ: самообложение граждан и инициативное бюджетирование // *Ars Administrandi* (Искусство управления). — 2018. — Т. 10, № 1. — С. 96–127.
8. *Цуркан М.В.* Влияние партиципаторного бюджетирования на возможности развития территорий / М.В. Цуркан // Среднерусский вестник общественных наук. — 2016. — № 3. — С. 150–158.
9. *Cabannes Y.* Highlights on some Asian and Russian Participatory Budgeting Pioneers // *Dias N. Hope for Democracy. 30 years of Participatory Budgeting Worldwide.* — June 2018. — P. 235–256.
10. *Dias N.* Twenty-five years of participatory budgets in the world a new social and political movement? // *Dias N. Hope for Democracy — 25 years of Participatory Budgeting Worldwide.* — April 2014. — P. 21–27.
11. *Fedozzi L.J. & Cacilda K.P.L.* Participatory budgets in Brazil. // *Dias N. Hope for Democracy — 25 years of Participatory Budgeting Worldwide.* — April 2014. — P. 153–163.
12. *Sintomer I., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G.* Transnational models of citizen participation: the case of participatory budgeting // *Dias N. Hope for Democracy — 25 years of Participatory Budgeting Worldwide.* April 2014. — P. 28–46.
13. *The City Statute: A commentary Organizers Celso Santos Carvalho e Anaclaudia Rossbach.* São Paulo : Cities Alliance and Ministry of Cities — Brazil, 2010 1st Edition 120 p. [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.ifrc.org/docs/idrl/945EN.pdf> (дата обращения: 19.03.2019).