

УДК 332.14

Регион: экономика и социология, 2024, № 3 (123), с. 274–293

И.В. Петрова, Д.А. Шатохин, В.А. Паксиваткина

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Реализация проектов инициативного бюджетирования в Российской Федерации на местном уровне за время начиная с 2007 г. дала видимые результаты в отношении эффективности осуществления полномочий органов местного самоуправления. На местах сформировались деятельные локальные сообщества, являющиеся субъектами генерации и реализации управленческих решений органов местного самоуправления. С учетом положительного внедрения элементов инициативного бюджетирования в методологию муниципального управления становится возможным говорить о целесообразности масштабирования процедур инициативного бюджетирования на региональный уровень управления, их применения в деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации. В этом случае задача определения того, в каких сферах и каким образом механизмы инициативного бюджетирования могут быть встроены в деятельность региональных органов власти.

В данной статье описываются предпосылки к распространению механизмов инициативного бюджетирования на полномочия органов государственной власти, рассматриваются процедуры инициативного бюджетирования в управленческом процессе регионального уровня. Материал исследования может быть использован при разработке подходов к согласованию отраслевых стратегических и программных документов, при составлении программных документов развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации; полномочия органов местного самоуправления; вовлечение граждан; инициативное бюджетирование; инициативные проекты

Для цитирования: Петрова И.В., Шатохин Д.А., Паксиваткина В.А. Инициативное бюджетирование в реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Регион: экономика и социология. – 2024. – № 3 (123). – С. 274–293. DOI: 10.15372/REG20240312.

КОНЦЕПЦИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Инициативное бюджетирование в Российской Федерации является отечественной версией партисипаторного бюджетирования – общемирового тренда социальной активности граждан, в результате которой их проектная инициатива учитывается при определении направлений, получающих бюджетную финансовую поддержку [2]. В настоящее время в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях насчитывается 439 различных практик инициативного бюджетирования. По данным Минфина России, общее количество реализованных проектов инициативного бюджетирования в период 2016–2022 гг. увеличилось в 3,4 раза и в 2022 г. составило 29 371 единицу. В 2022 г. проекты инициативного бюджетирования реализовали 76 субъектов Российской Федерации, доля благополучателей составила 38,92% от общей численности населения этих регионов.

В отличие от других форм участия граждан в государственном (муниципальном) управлении, у инициативного бюджетирования (реализации инициативных проектов) в настоящее время имеется нормативный, организационный, методологический, консультационный и финансовый комплекс обеспечения. Отдельного внимания заслуживает уникальное процедурное обеспечение реализации проектов инициативного бюджетирования (инициативных проектов):

- 1) планирование бюджетных средств, распределяемых на проекты инициативного бюджетирования (инициативные проекты);
- 2) выдвижение идей гражданами;
- 3) обсуждение идей гражданами, совместная проработка и детализация предложений;
- 4) голосование за проекты;
- 5) верификация реального участия граждан на этапах выдвижения идей, их обсуждения и голосования за проекты;
- 6) формирование проектов;
- 7) организация конкурсного отбора проектов;
- 8) утверждение перечня финансируемых проектов;
- 9) реализация мероприятий, предусмотренных проектами;
- 10) общественный контроль за реализацией выбранных проектов;
- 11) публичная информационная кампания;
- 12) консультационное сопровождение реализации жизненных стадий проекта.

Вопросы реализации проектов инициативного бюджетирования (инициативных проектов) неоднократно становились предметом обсуждения на мероприятиях федерального уровня: заседаниях Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, круглых столах Федерального Собрания Российской Федерации, всероссийских научно-практических конференциях. Вместе с тем круг обсуждаемых вопросов всегда ограничен, так как проекты инициативного бюджетирования (инициативные проекты) ассоциируются с решением проблем местного значения. В Российской Федерации так сложилось исторически, а кроме того, в настоящий момент данное положение закреплено на уровне федерального законодательства. При этом в мировом опыте имеются примеры того, как инициативы граждан могут применяться не только в решении локальных социально-экономических вопросов, но и в выполнении межмуниципальных и региональных задач. В таких странах, как Перу [4], Мексика [5] и Бразилия [6], региональные практики партисипаторного бюджетирования (мировой аналог российского инициативного бюджетирования) являются неотъемлемым элементом системы инвестиционного и бюджетного планирования. Граждане участвуют

в определении приоритетов расходования средств региональных бюджетов и в формировании инвестиционных программ регионов. Происходит постепенная интеграция процессов партисипаторного бюджетирования в другие долгосрочные инструменты государственного управления. Наблюдается тенденция развития практик по принципу решения отраслевых задач без привязки к территории конкретного населенного пункта.

Исторически партисипаторное бюджетирование предполагало вовлечение граждан в процесс выбора приоритетов расходования именно муниципальных бюджетных средств [7]. Российская Федерация не стала в этом исключением на этапе развития инициативного бюджетирования, и первая соответствующая практика – Программа поддержки местных инициатив – была ориентирована на поддержку инициативных групп в городских и сельских поселениях в определении приоритетов расходования части средств местного бюджета, на конкурсный отбор проектов и на оказание консультационной помощи в организации процедур совместной деятельности граждан и органов местного самоуправления [1].

За время своего эволюционного развития начиная с 2007 г. инициативное бюджетирование стало системным решением по реализации полномочий органов местного самоуправления и гармонично дополнило основные существующие механизмы: общественные обсуждения, проектное управление, программный подход, стратегирование, – расширив управленческий инструментарий органов местного самоуправления. Из общего массива реализованных за это время проектов (около 150 тыс.) основная часть затрагивает вопросы местного значения, относительно небольшое количество инициатив граждан связано с разрешением проблем совместного ведения. Так, по итогам мониторинга проектов 2022 г., 15,8% проектов направлено на решение проблем, связанных с дорогами, тротуарами, 13,9% – с обустройством мест отдыха, 11,3% – с улучшением дворовых территорий.

Вместе с тем следует отметить возможность и даже необходимость широкого распространения практик реализации механизмов инициативного бюджетирования на региональные полномочия. Актуальность этого обусловлена следующим.

Первое. Очевидна социально-экономическая результативность инициативного бюджетирования. Доказанными эффектами партисипаторных практик являются: 1) управленческие и общественно-политические эффекты (рост доверия к органам власти со стороны населения); 2) финансово-экономические эффекты (экономия по закупочным процедурам, более результативная форма эксплуатации объектов); 3) социальные эффекты (повышение уровня удовлетворенности населения качеством жизни, социальными услугами) [3].

Один из результатов, на котором также стоит сделать акцент, — это клиентоцентричность подходов, заложенных в практиках инициативного бюджетирования. Утвержденная Правительством Российской Федерации в 2021 г. стратегическая инициатива «Клиентоцентричность»¹ предполагает вовлечение граждан в пользование услугами государства и обеспечение реальных потребностей населения. На взгляд авторов, «клиентоцентричность» и «инициативное бюджетирование» — это две взаимодействующие и взаимонаправленные тенденции в государственном (муниципальном) управлении. Посредством реализации проектов территориального общественного самоуправления, инициативных проектов, выбора кода города и других механизмов «клиенты» вовлечены в управленческие процессы: распределение финансовых средств, приоритизацию отраслевых направлений, организацию контроля, осуществление закупочных процедур.

Второе. Практика реализации инициативного бюджетирования должна носить сквозной, отраслевой принцип, когда инициативное бюджетирование осуществляется адресно, в связке с источником инициативы и разрешением проблемы и вне зависимости от уровня ответственности власти. Это возможно лишь при условии распространения инициативного бюджетирования на региональные и федеральные полномочия органов власти.

Стоит отметить, что применение отраслевого подхода в целом не является новацией в государственном и муниципальном управлении. Система национальных, федеральных проектов (региональных проектов), государственных программ Российской Федерации (регио-

¹ См. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 г. № 2816-п (URL: <http://government.ru/docs/43451/>).

нальных, муниципальных программ) и бюджетная система на всех уровнях сформированы по данному принципу. Поэтому все практики вовлечения граждан в отраслевое государственное и муниципальное управление естественным образом не выходят за рамки сложившегося отраслевого подхода.

В ряде отраслевых государственных программ Российской Федерации по исполнению в том числе региональных полномочий уже применяются партисипаторные механизмы. С 2020 г. поддержка развития сельских территорий в рамках государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» осуществляется при условии вовлечения граждан, достигших 16-летнего возраста, проживающих в сельской местности, в формирование проекта социально-экономического развития сельской территории². С 2022 г. одним из условий реализации государственной программы «Развитие туризма» стало привлечение граждан к общественно полезной деятельности по разработке проектов туристского центра города³. Именно к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится «создание благоприятных условий для развития туристской индустрии в субъекте Российской Федерации, реализации мер по поддержке приоритетных направлений развития туризма в субъекте Российской Федерации, в том числе социального туризма, сельского туризма»⁴.

² См. Приказ Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 10 июня 2020 г. № 313 «Об утверждении Порядка отбора проектов комплексного развития сельских территорий (сельских агломераций)» (URL: <https://mcx.gov.ru/upload/iblock/7ae/7ae8dd1b96b6458d7e81db0e35e1446c.pdf>).

³ См. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2021 г. № 2581 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление государственной поддержки региональных программ по проектированию туристского кода центра города» (URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202201030006?index=1>).

⁴ См. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202112210031>).

Таким образом, в Российской Федерации уже присутствуют отрасли, в которых закрепляется поддержка со стороны федеральных органов власти тех региональных программ и проектов, в которых осуществляется вовлечение граждан в процесс принятия решений.

Третье. Примечательно, что проекты инициативного бюджетирования уже включают в себя проекты, содержательную часть которых составляют полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации (вопросы регионального значения). В частности, Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях⁵ содержит информацию о реализации инициатив, направленных на уязвимые социальные группы и граждан с ограниченными возможностями здоровья, о социальных проектах (занятость, бездомные), проектах в сфере охраны окружающей среды, проектах развития туристической инфраструктуры. В 2022 г. общее число проектов инициативного бюджетирования по названным выше направлениям составило более 1%, а это почти 300 проектов. Эта практика могла бы стать фундаментом для реализации социально ориентированных проектов инициативного бюджетирования на основе самоокупаемости, которые могли бы осуществляться на принципах, заложенных в Федеральном законе от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере».

Четвертое. Финансовая составляющая реализации инициативных проектов начиная с 2021 г. легитимизирована федеральным законодательством, когда в Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» был введен новый финансовый инструмент – инициативный платеж. Под инициативными платежами понимаются денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в соответствии с Бюджетным кодек-

⁵ URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/proactive_bud?id=300374-doklad_o_luchshikh_praktikakh_razvitiya_initsiativnogo_byudzhetrovaniya_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_i_munitsipalnykh_obrazovaniyakh.

сом Российской Федерации в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов.

Сегодня инициативный платеж как финансовый механизм все чаще применяется для осуществления проектов и программ регионального уровня. Только в 2022 г. в целом ряде субъектов – Ханты-Мансийском автономном округе, Республике Марий-Эл, Орловской, Рязанской и других областях – были аккумулированы инициативные платежи на общую сумму более 30 млн руб. в рамках реализации региональных программ по развитию жилищно-коммунального комплекса, городской среды, комплексному развитию сельских территорий.

Инициативный платеж в будущем может рассматриваться как универсальный финансовый инструмент (вне зависимости от типа проекта, полномочий и уровня бюджета, на который зачисляются эти средства), применяемый в рамках добровольного участия граждан в реализации проектов, программ местного и регионального уровней.

Таким образом, целый ряд факторов обуславливают необходимость расширения практики инициативного бюджетирования, ее распространения с местного на региональный уровень. Это такие факторы, как эффективность и результативность, клиентоцентричность, появление соответствующих практик в федеральных и региональных программах, распространение механизмов сбора инициативных платежей на региональные программы. На взгляд авторов статьи, инициативное бюджетирование – это не механизм решения исключительно вопросов местного значения, а принцип или технология государственного управления, которые позволяют максимально приближенно к потребностям граждан разрешать проблемы, воплощать идеи, выполнять те или иные государственные функции.

ПРАВОВАЯ ОСНОВА ИССЛЕДОВАНИЯ

В 2020 г. в Конституцию Российской Федерации (статья 132) были внесены поправки, включившие органы местного самоуправления, наряду с органами государственной власти субъектов РФ,

в единую систему публичной власти в Российской Федерации. Эти и другие изменения, внесенные в Конституцию Российской Федерации, повлекли за собой принятие Федерального закона № 414-ФЗ от 21 декабря 2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», в котором утверждаются система органов государственной власти субъекта РФ, полномочия уровней публичной власти, порядок разграничения и передачи полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления.

Данные изменения сделали возможным рассмотрение вопросов регионального значения через призму наличия в их решении потенциала участия граждан, в том числе с учетом уже накопленного опыта организации участия граждан в решении вопросов местного значения. При этом по-прежнему актуальным остается анализ действующей нормативной базы, позволяющей применять инструменты вовлечения граждан в решение вопросов регионального значения на основе института инициативного бюджетирования, реализации инициативных проектов.

АНАЛИЗ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, В РЕАЛИЗАЦИИ КОТОРЫХ ИМЕЕТСЯ ПОТЕНЦИАЛ ВОВЛЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН

В соответствии с федеральным законодательством к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относится около 170 полномочий (региональные вопросы). Авторами проведен комплекс аналитических мероприятий, позволяющих наглядно представить соотношение вопросов регионального и местного значения, выявить отрасли и сферы, которые традиционно находятся под пристальным вниманием жителей населенных пунктов и при этом имеют потенциал как реализации граждан-

ских инициатив (волонтерство), так и организованного участия в отдельных мероприятиях. Сопоставление региональных вопросов и вопросов местного значения предлагается провести с точки зрения возможностей прямого или опосредованного участия в них населения и в зависимости от отраслевой направленности.

Отраслевая политика в области реализации инициатив населения на региональном и местном уровнях имеет следующие особенности.

Экология, обращение с твердыми бытовыми отходами. В данной сфере органы государственной власти субъекта Российской Федерации обладают программными, надзорными полномочиями, исключительными полномочиями в области экологического мониторинга в отношении особо охраняемых территорий. Органы местного самоуправления осуществляют мероприятия по охране окружающей среды на межпоселенных территориях. В этой сфере на региональном уровне наиболее целесообразным будет вовлечение населения в экологический мониторинг, поощрение раздельного сбора бытовых коммунальных отходов во всех муниципальных образованиях за счет предоставления целевых субсидий в рамках региональной государственной программы. Возможным направлением в деятельности органов власти субъектов Российской Федерации мог бы стать выпуск целевых облигаций, доходы от которых будут направляться в том числе на решение вопросов экологического характера. На местном уровне целесообразна организация вовлечения населения в межмуниципальные природоохранные мероприятия также в рамках региональной государственной программы или в отдельных случаях за счет нескольких местных бюджетов соседних муниципальных образований.

Предпринимательство. В этой сфере органы государственной власти субъекта Российской Федерации обладают полномочиями по программному обеспечению развития предпринимательства на территории муниципальных образований, а органы местного самоуправления непосредственно взаимодействуют с представителями бизнеса. Поэтому здесь представляется целесообразной организация вовле-

чения населения в доходогенерирующие проекты⁶ на региональном уровне в рамках государственной программы. В Российской Федерации имеется практика, когда проекты социального предпринимательства реализуются территориальным общественным самоуправлением (ТОС). В свою очередь, ТОС – одни из самых эффективных структур по вовлечению граждан в созидательную деятельность. Так осуществляется деятельность на стыке региональных и местных полномочий.

Дорожная деятельность. Организация реализации мероприятий в данной сфере зависит от принадлежности дороги к дорогам местного, межмуниципального или регионального значения. Наиболее важны для жителей населенного пункта дороги местного значения⁷, поэтому на местном уровне возможно вовлечение населения в инициативную реализацию мероприятий в этой сфере, а также в организацию общественного контроля. Типичны для таких проектов формирование с участием граждан так называемых «карт убитых дорог», определение самых критичных для общественности участков дорожного полотна.

Образование. На уровне субъекта Российской Федерации обеспечиваются государственные гарантии реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования. Вместе с тем к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов относится организация предоставления общедоступного и бесплатного до-

⁶ См., например, Постановление Правительства Республики Башкортостан от 08.06.2018 № 254 «Об утверждении Порядка предоставления из бюджета Республики Башкортостан грантов на развитие сельскохозяйственных потребительских кооперативов для реализации доходогенерирующих проектов, основанных на гражданских инициативах, по объединению в сельскохозяйственный потребительский кооператив» ([URL: https://docs.cntd.ru/document/550124808](https://docs.cntd.ru/document/550124808) , дата обращения: 23.04.2023).

⁷ См. Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ст. 5 ([URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72386/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72386/) , дата обращения: 23.04.2023).

школьного, начального общего, основного общего и среднего общего образования. Ввиду финансовых возможностей бюджетов субъектов эти полномочия реализуются при их участии посредством предоставления субвенций. Сегодня в ряде регионов стало распространенной практикой школьное инициативное бюджетирование. В связи с этим стоит рассмотреть возможность при формировании финансовых подходов к осуществлению межбюджетных отношений (между регионом и органами местного самоуправления) закладывать принципы вовлечения граждан в принятие решений, предусматривать механизмы участия населения в реализации отдельных полномочий, например посредством школьного инициативного бюджетирования. Тем самым будут поощряться деятельность тех органов местного самоуправления, которые реализуют совместные полномочия с непосредственным участием граждан.

Культура. В зависимости от принадлежности учреждения культуры к региональному или местному уровню организация финансирования деятельности на уровне субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии с государственным (муниципальным) заданием. Деятельность по вовлечению населения в сохранение народных промыслов, в работу национальных культурных автономий, в укрепление межнациональных отношений целесообразна в рамках государственной программы субъекта РФ. В эти мероприятия могли быть вошли поддержка проектной деятельности ТОС и инициативных групп по сохранению традиционной культуры, развитию объектов, проведению событийных мероприятий.

Физическая культура, спорт, туризм, рекреация. В зависимости от принадлежности учреждения физической культуры и спорта к региональному или местному уровню финансирование его деятельности на уровне субъекта Российской Федерации организуется в соответствии с государственным (муниципальным) заданием. Вместе тем организация туристических маршрутов, зон отдыха и рекреации, малых спортивных площадок «у дома» целесообразна с учетом мнения местного населения в рамках государственной программы субъекта РФ. Необходимо отметить, что создание условий для массового отдыха жителей поселения и обустройство мест массового

отдыха населения, в том числе обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам, являются исключительным вопросом местного значения.

Молодежная политика. Наибольшее значение для эффективной реализации молодежной политики на территории субъекта Российской Федерации имеет оказание поддержки представителям активной молодежи на базе учебных заведений и молодежных некоммерческих организаций в рамках государственной программы субъекта РФ. В соответствии с действующим законодательством имеются различия в полномочиях органов местного самоуправления и региональных властей в области молодежной политики. Роль субъектов Российской Федерации в сфере поддержки молодежи состоит в определении базовых региональных условий, актуальных для большинства молодого населения субъекта, а местные власти являются одними из участников организации процесса осуществления молодежной политики. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе ответственные за работу с молодежью, могли бы взять на себя функции информационного и методического сопровождения проектов с участием граждан. Актуально включение в региональные законодательные акты таких направлений, как поддержка инициативных проектов молодежи, поддержка проектов, выдвинутых территориальным общественным самоуправлением.

Комфортная городская среда. Первой отраслью, аккумулировавшей все имеющиеся на настоящий момент практики и методологические основы вовлечения граждан в реализацию государственной политики на всех уровнях, стало обустройство комфортной городской среды. Совместными усилиями участников-регуляторов нормативно-правового обеспечения реализации проектов в сферах благоустройства и городской среды – Минстроя России, АНО «Агентство стратегических инициатив», АО «ДОМ.РФ» были разработаны следующие ключевые документы, разъясняющие порядок вовлечения граждан в реализацию инициатив по формированию современной городской среды на местах:

1) Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды⁸;

2) Методические рекомендации по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды (приказ Минстроя России от 30 декабря 2020 г. № 913/пр)⁹. Указанный документ учитывает все новации федерального законодательства об инициативных проектах граждан и предназначен для широкого круга пользователей – как для лиц, участвующих в формировании инициативных проектов в сферах благоустройства и городской среды, так и для лиц, интересующихся современной российской повесткой вовлечения граждан в реализацию общественных проектов, инициированных государством;

3) Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 70390-2022 «Комплексное благоустройство и эксплуатация городских территорий. Социально-культурное программирование. Основные требования и процессы»¹⁰.

При детальном рассмотрении и на основании поставленных задач на федеральном уровне в указанной сфере вопросы создания комфортной городской среды в населенных пунктах вместе с отдельными вопросами благоустройства целесообразно решать с учетом мнения местного населения в рамках государственной программы субъекта Российской Федерации. На сегодняшний день практики создания комфортной городской среды при участии местного населения и при софинансировании за счет средств бюджетов всех уровней можно назвать федеральными практиками вовлечения населения в решение вопросов местного значения.

Инфраструктурная и пространственная политика, в том числе на северных территориях (освещение, водоснабжение, водоотведение, газоснабжение и др.). Поскольку реализация проектов

⁸ URL: https://100gorodov.ru/attachments/1/ad/7ff04fc-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.

⁹ URL: <https://docs.cntd.ru/document/573447893>.

¹⁰ URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200193693>.

в сфере жилищно-коммунального обеспечения населенного пункта в регионах Крайнего Севера и Арктики продолжительна по срокам и финансово более затратная, чем в других климатических регионах России, то выполнение инициативных проектов в указанной сфере целесообразно на региональном уровне в рамках государственной программы субъекта Российской Федерации. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2021 г. № 978-р «Об утверждении Программы государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, осуществляемой в Арктической зоне Российской Федерации» утвержден комплекс мер, направленный на активизацию участия коренных малочисленных народов в предпринимательской деятельности. Особая роль отводится развитию туристической деятельности в местах традиционного хозяйствования. Сохранение естественной среды обитания и культурно-исторического наследия во многом зависит от целенаправленной поддержки местной гражданской активности, в том числе по линии Росконгресса¹¹.

ВЫВОДЫ

В России постепенно пересматриваются подходы к определению роли органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в реализации тех или иных полномочий. Связано это с принятием поправок в Конституцию Российской Федерации, с изменением подходов в финансировании направлений реализации национальных целей развития и государственных и муниципальных программ. Несмотря на то что наиболее приближенный к населению уровень власти – это местный, органы государственной власти субъектов РФ все чаще применяют практики непосредственного участия граждан в решении вопросов регионального значения.

¹¹ См.: В Салехарде состоялся Форум молодежи коренных малочисленных народов «Российский Север». – URL: https://www.vedomosti.ru/press_releases/2022/11/29/v-saleharde-sostoyalsya-forum-molodezhi-korennih-malochislennih-narodov-rosiiskii-sever (дата обращения: 23.04.2023).

Поэтому является актуальным описание полномочий регионального значения, в исполнении которых могут быть использованы механизмы вовлечения граждан в принятие решений. Важно изучить практики, в рамках которых уже осуществляются проекты регионального значения по поддержке ТОС, инициативному бюджетированию.

Имеется обширное поле для реализации принципов инициативного бюджетирования: 170 полномочий совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, а также сферы, в которых ответственность закреплена как за региональной властью, так и за органами местного самоуправления. К таким сферам можно отнести дорожную деятельность, молодежную политику, образование, культуру, спорт, пространственное развитие и др. В этих областях имеется объективная потребность более активного привлечения населения к процессам управления.

В России накопился значительный опыт проведения в жизнь мероприятий, связанных с непосредственным участием граждан в принятии решений, в осуществлении отдельных направлений реализации национальных целей развития, опыт организации учета мнения граждан, но исключительно на местном уровне.

К успешным инструментам вовлечения граждан в настоящее время стоит отнести инициативное бюджетирование и инициативные проекты, публичные слушания, общественные обсуждения, референдумы, государственные программы в области развития туризма, обеспечения комфортной городской среды, развития сельских территорий, деятельность территориального общественного самоуправления. По ряду этих направлений формируется самостоятельная не только нормативная и ресурсная, но и методологическая база для описания процедур участия граждан в осуществлении непосредственного управления. Таковы, например, Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации, Методические рекомендации по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды.

Стоит отметить и то, что параллельно активному вовлечению граждан в принятие решений развивается направление, связанное с обеспечением принципов клиентоцентричности при реализации государственных услуг. При непосредственно положительных эффектах от применения этих механизмов вовлечение граждан в принятие решений, в том числе в рамках осуществления проектов инициативного бюджетирования, по своей форме более результативный инструмент, так как граждане вовлекаются в непосредственную деятельность. Поэтому инициативное бюджетирование можно рассматривать как определенную прогрессивную форму реализации принципов клиентоцентричности.

Статья подготовлена по плану НИР «Разработка практики инициативного бюджетирования, направленной на решение вопросов регионального значения» Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России в 2023 г.

Список источников

1. Беленчук А.А., Вагин В.В., Шульга И.Е. Инициативное бюджетирование как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов // Финансы. – 2017. – № 8. – С. 10–21.
2. Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии // Финансовый журнал. – 2015. – Т. 3, № 25. – С. 117–122.
3. Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Практики инициативного бюджетирования в деятельности местных органов власти // Власть. – 2015. – № 12. – С. 42–47.
4. Dias N., Sahsil E., Cardita R. et al. Participatory Budgeting World Atlas 2020–2021. – Epopeia and Oficina, Portugal, 2021. – URL: 2020/21 PB World Atlas published – PB Scotland (squarespace.com) (дата обращения: 22.02.2023).
5. Manual operativo de la estrategia “Vamos Juntos”. Gobierno del estado Jalisco. – URL: Inicio (jalisco.gob.mx) (дата обращения: 22.02.2023).
6. Serageldin M. Assessment of Participatory Budgeting in Brazil: Inter-American Development Bank. – Harvard University, 2004. – URL: <https://www.bibalex.org/baifa/en/resources/document/453563> (дата обращения: 22.02.2023).
7. Wyngowski S. Local Participation in Brazil: Porto Alegre’s model for 21st century local government // Journal of Communication, Culture and Technology. Geor-

getown University. December, 2013. – URL: <http://www.gnovisjournal.org/2013/12/11/local-participation-in-brazil-porto-alegres-model-for-21st-century-local-government> (дата обращения: 22.02.2023).

Информация об авторах

Петрова Ирина Вениаминовна (Россия, Москва) – кандидат экономических наук, научный сотрудник Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России (125375, Москва, Настасьинский пер., 3, стр. 2). E-mail: petrova@nifi.ru.

Шатохин Дмитрий Александрович (Россия, Москва) – заместитель руководителя Дирекции финансовой грамотности НИФИ Минфина России (125375, Москва, Настасьинский пер., 3, стр. 2). E-mail: shatohin@nifi.ru.

Паксиваткина Валерия Александровна (Россия, Москва) – эксперт Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России (125375, Москва, Настасьинский пер., 3, стр. 2). E-mail: paksivatkina@nifi.ru.

DOI: 10.15372/REG20240312

Region: Economics & Sociology, 2024, No. 3 (123), p. 274–293

I.V. Petrova, D.A. Shatohin, V.A. Paksivatkina

PARTICIPATORY BUDGETING IN EXERCISING THE POWERS OF PUBLIC AUTHORITIES ACROSS RUSSIAN FEDERATION CONSTITUENT ENTITIES

The implementation of participatory budgeting projects at the local level in the Russian Federation since 2007 has yielded visible results in effectively exercising the powers of local self-government bodies. Active local communities have emerged, becoming key players in generating and implementing management decisions by local authorities. Given the successful integration of participatory budgeting elements into municipal management, it is now feasible to consider scaling these procedures to the regional level of gover-

nance, integrating them into the activities of public authorities of the Russian Federation's constituent entities. This raises the task of identifying the areas and methods for incorporating participatory budgeting mechanisms into regional authorities' activities.

This article describes the prerequisites for extending participatory budgeting mechanisms to the powers of public authorities and examines the procedures of participatory budgeting in regional management processes. The research findings can be used in developing approaches to coordinate sectoral strategic and program documents and prepare program documents for advancing participatory budgeting in the constituent entities of the Russian Federation.

Keywords: powers of public authorities in the constituent entities of the Russian Federation; powers of local self-government bodies; citizen participation; participatory budgeting; initiatives

For citation: Petrova, I.V., D.A. Shatohin & V.A. Paksivatkina. (2024). Initsiativnoe byudzhetrovanie v realizatsii polnomochiy organov gosudarstvennoy vlasti subyektov Rossiyskoy Federatsii [Participatory budgeting in exercising the powers of public authorities across Russian Federation constituent entities]. Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology], 3 (123), 274–293. DOI: 10.15372/REG20240312.

This research was carried out with the plan of research work “Developing the practices of participatory budgeting aimed at solving issues of regional importance” by the Participatory Budgeting Center, Financial Research Institute, Ministry of Finance of the Russian Federation, in 2023

References

1. Belenchuk, A.A., V.V. Vagin & I.E. Shulga. (2017). Initsiativnoe byudzhetrovanie kak instrument povysheniya effektivnosti byudzhetnykh raskhodov [Participatory budgeting as a tool to increase the efficiency of budget expenditures]. Finansy [Finance], 8, 10–21.
2. Vagin, V.V., N.V. Gavrilova & N.A. Shapovalova. (2015). Initsiativnoe byudzhetrovanie: mezhdunarodnyy kontekst rossiyskoy versii [Initiative budgeting: International context of Russian version]. Finansovyy zhurnal [Financial Journal], Vol. 3, No. 25, 117–122.

3. *Vagin, V.V., N.V. Gavrilova & N.A. Shapovalova.* (2015). *Praktiki initsiativnogo byudzhetrovaniya v deyatelnosti mestnykh organov vlasti* [The practices of participatory budgeting in municipal governance]. *Vlast [Power]*, 12, 42–47.
4. *Dias, N., E. Sahsil & R. Cardita.* (2021). *Participatory Budgeting World Atlas 2020–2021*. Epopeia and Oficina, Portugal. Available at: 2020/21 PB World Atlas published – PB Scotland (squarespace.com) (date of access: 22.02.2023).
5. *Manual operativo de la estrategia “Vamos Juntos”.* Gobierno del estado Jalisco. Available at: Inicio (jalisco.gob.mx) (date of access: 22.02.2023).
6. *Serageldin, M.* (2004). *Assessment of Participatory Budgeting in Brazil: Inter-American Development Bank.* Harvard University. Available at: <https://www.bibalex.org/baifa/en/resources/document/453563> (date of access: 22.02.2023).
7. *Wynowski, S.* (2013). *Local participation in Brazil: Porto Alegre’s Model for 21st century local government.* *Journal of Communication, Culture and Technology*, Georgetown University, December. Available at: <http://www.gnovisjournal.org/2013/12/11/local-participation-in-brazil-porto-alegres-model-for-21st-century-local-government> (date of access: 22.02.2023).

About Authors

Petrova, Irina Veniaminovna (Moscow, Russia) – Candidate of Sciences (Economics), Researcher at the Participatory Budgeting Center, Financial Research Institute, Ministry of Finance of the Russian Federation (bld. 2, 3, Nastasyinsky Lane, Moscow, 125375, Russia). E-mail: petrova@nifi.ru.

Shatohin, Dmitriy Alexandrovich (Moscow, Russia) – Deputy Head of the Financial Literacy Directorate, Financial Research Institute, Ministry of Finance of the Russian Federation (bld. 2, 3, Nastasyinsky Lane, Moscow, 125375, Russia). E-mail: shatohin@nifi.ru.

Paksivatkina, Valeria Alexandrovna (Moscow, Russia) – Expert at the Participatory Budgeting Center, Financial Research Institute, Ministry of Finance of the Russian Federation (bld. 2, 3, Nastasyinsky Lane, Moscow, 125375, Russia). E-mail: paksivatkina@nifi.ru.

Поступила в редколлегию 06.08.2023.

После доработки 16.10.2023.

Принята к публикации 20.10.2023.