

УДК 352

*Д. А. Гончаров*

Московский государственный институт международных отношений (Университет)  
Министерства иностранных дел Российской Федерации, г. Москва,  
email: denisgoncharov99@gmail.com

## **ПРИВЛЕЧЕНИЕ ГРАЖДАН К ПРОЦЕССУ БЛАГОУСТРОЙСТВА ОБЩЕСТВЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ**

**Ключевые слова:** инициативное бюджетирование, участие граждан, местные инициативы, цифровые технологии, муниципальное управление, городская среда.

В статье рассматривается практика применения инициативного бюджетирования в России. Применение данного подхода к распределению муниципальных бюджетных средств позволяет учесть потребности населения в сфере благоустройства и улучшения городской среды. В региональных проектах инициативного бюджетирования используются различные инструменты привлечения граждан, которые могут обеспечить максимальное их участие в процессе выделения бюджетных средств на инициативы. Использование цифровых технологий позволяет сделать процесс инициативного бюджетирования более понятным для населения и повысить эффективность проектов.

*D. A. Goncharov*

Moscow State Institute of International Relations (university) of the Ministry of Foreign  
Affairs of Russia, Moscow, email: denisgoncharov99@gmail.com

## **INVOLVEMENT OF CITIZENS IN THE PROCESS OF IMPROVEMENT OF PUBLIC SPACES**

**Keywords:** participatory budgeting, participation of citizens, community-based initiatives, digital technologies, municipal government, urban environment.

The study examines the experience of participatory budgeting in Russia. The application of this approach to the distribution of municipal budgetary funds allows us to take into account the needs of the population in the field of improvement of the urban environment. In regional projects of initiative budgeting, various tools are used to involve citizens, which can ensure their maximum participation in the process of allocating budget funds for initiatives. The use of digital technologies makes it possible to organise the process of participatory budgeting more understandable for the population and increase the efficiency of projects.

Распределение бюджета государства является инструментом, который гарантирует доступ к основным товарам и услугам для всех слоев общества. Однако во многих случаях коррупция или нецелевое использование средств – чаще, чем нехватка ресурсов – препятствуют этому. Отсутствие политической ответственности – ключевая проблема в большинстве развивающихся стран. Традиционных механизмов горизонтальной подотчетности через внутренний аудит, систему сдержек и противовесов или конституционных ограничений явно недостаточно, чтобы заставить политиков брать на себя полную ответственность и обеспечивать полное оправдание своих действий и результатов. То же самое и с избирательной подотчетностью в демократических странах: слишком часто мы видим, что основные услуги не до-

ступны для малообеспеченных слоев населения, даже если они составляют значительную часть электората.

Определение механизмов улучшения политической отчетности было ключевой задачей для экономистов (и политиков) и предметом интенсивных исследований в политической экономической литературе. В развивающемся мире было реализовано несколько нововведений, направленных на усиление политической подотчетности. За последнее десятилетие это, как правило, восходящие механизмы, предполагающие более активное вовлечение и участие граждан, конечных получателей услуг, в процессах принятия решений и предоставлении услуг. Процесс формирования запроса общества на выделение бюджетных средств на цели, определенные самим обществом, будь то замена тропи-

ночного покрытия или высадка новых деревьев, называется инициативным бюджетированием.

**Цель исследования** заключается в рассмотрении проблемы взаимодействия органов власти и граждан при осуществлении проектов инициативного бюджетирования. Для этого предлагается проанализировать инструменты организации участия граждан в подобных проектах, а также предложить использование цифровых технологий для улучшения сотрудничества между властью и населением.

### Материал и методы исследования

Методологическую базу составляют методы системного, структурного, факторного и сравнительного анализов. Эмпирической базой являются региональные программы по внедрению инициативного бюджетирования и открытые данные, предлагаемые Министерством финансов России.

В мире не существует единого признанного определения инициативного бюджетирования, как в политическом, так и в научном контексте. Необходимо дать точное определение на мировом уровне, которое включало бы в себя ряд минимальных требований к тем проектам, которые можно было бы отнести к инициативному бюджетированию. Учебное пособие «50 вопросов об инициативном бюджетировании» дает следующее определение: «Инициативное бюджетирование – это совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов. Одновременно с этим инициативное бюджетирование является механизмом определения приоритетов в расходовании бюджетных средств с участием инициативных групп граждан» [1].

Сейчас правительства многих стран осознали необходимость участия граждан в создании новых проектов. Именно граждане являются конечными потребителями государственных услуг и пользователями инфраструктуры и именно

на мнение граждан нужно опираться при формировании новых проектов.

Сейчас многие страны реализуют проекты, основанные на инициативном бюджетировании. Выделяются следующие критерии инициативного бюджетирования:

- обсуждение бюджетного процесса. (Любой проект партисипаторного бюджетирования имеет дело с ограниченными ресурсами). Все программы инициативного бюджетирования могут иметь проблемы, связанные с финансированием, так как они влияют на стоимость городского планирования и могут становиться дешевле или дороже;

- требуется реализация на уровне города или района с определённой возможностью распоряжаться ресурсами. В настоящее время, мы наблюдаем существенный рост фондов развития территорий по всему миру, где население может распоряжаться ресурсами, но они ограничены во влиянии вне своего территориального образования;

- участие органов власти в обсуждениях совместно с гражданами. Это означает, что граждане должны приглашаться для участия в публичных обсуждениях совместно с властью. Обсуждение проектов инициативного бюджетирования должно быть организовано на отдельных площадках с осуществлением определённой процедуры. Поэтому, например, социологические опросы, которые любят использовать муниципальные органы, не могут считаться признаком проекта по партисипаторному бюджетированию, так как власть просто не может напрямую взаимодействовать с населением;

- регулярность проведения подобных проектов. Если процесс участия запланирован как одноразовый проект, мы не можем рассматривать его как часть мировой практики по внедрению инициативного бюджетирования: одна встреча, голосование по проекту или даже референдум по вопросам предоставления финансов не могут являться частью программ рассматриваемого подхода к бюджетированию;

- необходима ответственность за принимаемые решения. Мы наблюдаем, что граждане часто даже не имеют возможности отследить статус выполнения их инициатив. В инициативном

бюджетировании, так называя «обратная связь» от органов власти является обязательным требованием.

Нельзя отрицать, что главной особенностью проектов инициативного бюджетирования, которая исходит из определения самой методологии, является ведущая роль граждан, которые формулируют статьи и направления расходов бюджета. Поэтому важно активно привлекать население к участию в процессах инициативного бюджетирования.

К ключевым участникам взаимоотношений в рамках осуществления проектов инициативного бюджетирования относятся: [2]

- общественность, то есть сами граждане, которые являются держателями бюджетных средств;
- депутаты законодательных органов и государственные гражданские служащие;
- органы исполнительной власти, которые непосредственно занимаются работой по оперативному планированию и исполнению бюджета.

Первый опыт инициативного бюджетирования в России был предпринят в Ставропольском крае в 2007 году в рамках Программы поддержки местных инициатив. Данный опыт реализации подобных программ выявил препятствия на пути эффективной организации работы инициативного бюджетирования, которые предстояло решить:

- низкий уровень принятия авторитета местных властей у жителей;
- отсутствие законодательного обоснования инициативного бюджетирования;
- недостаточное желание и заинтересованность местных властей распределять средства с учётом мнения граждан;
- отсутствие плодотворного диалога между властью и гражданами;
- недостаточность опыта администрации при реализации проектов инициативного бюджетирования.

Проблему отсутствия должного диалога между населением и властью также выразил и Президент России Владимир Путин в Послании Федеральному посланию 2016 года: «Ещё раз хочу обратиться ко многим из вас: не прятаться в служебных кабинетах, не бояться диалога с людьми – идти навстречу, честно и от-

крыто разговаривать с людьми, поддерживать их инициативы, особенно когда речь идёт о таких вопросах, как благоустройство городов и посёлков, сохранение исторического облика и создание современной среды для жизни».[3]

Если говорить о достоинствах российского опыта применения программ инициативного бюджетирования, то они оказали должное влияние на развитие регионов.

В Кировской области в 2014 году смогли привлечь 20% взрослого населения к участию в Программе поддержки местных инициатив.[4] В отдельных муниципалитетах удалось достичь участия 70% взрослого населения. Участие граждан в обсуждениях и открытость власти позволили добиться принятия эффективных решений, которые как повышали рейтинг власти, так и повышали удовлетворенность граждан работой местной власти.

В 2017 году Министерство Строительства и ЖКХ Российской Федерации разработало методику для оценки степени вовлеченности граждан и общественных организаций к реализации проектов по созданию комфортной городской среды.[5] Методика оценки подразумевает установленный механизм оценки участия граждан при разработке проектов благоустройства общественных территорий, а также включает в себя механизмы контроля участия граждан. Прежний Министр Минстроя отметил, что проекты, где обеспечивается максимальное участие граждан, являются наиболее эффективными и отвечающими запросам на создание современных и удобных пространств и дворовых территорий.[6] Итоговые результаты оценки вовлечения граждан, согласно приказу, также учитываются при расчете индекса качества городской среды.

К решению вопроса об наилучшем варианте взаимодействия власти и населения в различных регионах подходят по-разному. Выделяются четыре инструмента взаимодействия, которые получили широкое распространение в нашей стране.

Первый, это привлечение комиссии, которая состоит из граждан и представителей власти. Состав такой комиссии варьируется от 10 до 20 представителей.

Данная комиссия наделяется правом выдвижения инициатив по улучшению городской среды. Комиссии выбираются жребием или голосованием.

Если говорить о преимуществах такого инструмента, то можно отметить:

- оперативность принятия решений комиссией. Комиссию легче быстрее собрать, нежели чем проводить масштабное собрание граждан, более того, скорость принятия решений также высока;

- обучение участников комиссии. Перед началом работы комиссии проводится интенсивный курс по инициативному бюджетированию, что повышает качество принимаемых решений.

Принимая во внимание недостатки созыва комиссий в рамках проектов по инициативному бюджетированию можно выделить следующие:

- низкая вовлеченность граждан в проекты. Зачастую комиссия не может точно определить потребности граждан в благоустройстве. Более того, у граждан не формируется ощущение причастности к процессу благоустройства.

- большая нагрузка комиссии. Участие в работе комиссии требует временных затрат, как для прохождения обучения, так и для участия в заседаниях, что не является удобным для граждан, которые несмотря на желание улучшить свой район, город имеют полный рабочий график, а также должны выполнять семейные обязательства.

Вторым инструментом привлечения граждан являются собрания граждан, в работе которых могут принимать участия все желающие. На собраниях могут выдвигаться и рассматриваться инициативы, которые являются актуальными для района. Представляется возможным сразу организовать голосование непосредственно на собрании, но как правило оно организуется на официальных сайтах органов власти или порталах.

Плюсами такого инструмента являются широкий охват населения, а также прямой диалог власти и населения. Минусами являются сложность привлечения граждан, а также трудности в достижении необходимого кворума. Также нужно выстроить эффективное модерирование собрания, так как без нее не удастся выстроить плодотворный диалог и учесть все мнения. Именно для

модерирования и для выработки финальных инициатив требуются специалисты, которые занимаются вопросами инициативного бюджетирования.

Третий вариант – создание проектного офиса или специальной инициативной рабочей группы. Данная практика подразумевает привлечение специалистов по инициативному бюджетированию. Подразумевается, что специалисты выезжают на места, проводят консультативную и информативную работу по вопросам применения инициативного бюджетирования. В их задачи также входит организация и модерирование собраний, подготовка материалов и их публикация, и подготовка проектов для государственных органов.

Данные три варианта эффективны при решении точечных вопросов, а также при решении вопросах в небольших поселениях и городах, где социальные связи выше, чем в городах с населением выше одного миллиона человек. В таких городах социальная разобщенность и большое количество районов, где жители одних совершенно не интересуются даже проблемами других районов представляют трудности для использования первых трех инструментов. Но общегородские проблемы все равно остаются, поэтому нужно использовать четвертый инструмент, который является предпочтительным в современном обществе – применение цифровых технологий при реализации мероприятий инициативного бюджетирования. Разработка специального портала, где граждане могут оставлять свои идеи и голосовать за проекты – важная отличительная черта развития современного благоустройства. Особенно показательны примеры порталов Москвы, а также в Твери и в Сургуте.

В городах-миллионниках развитие инициативного бюджетирования невозможно без цифровых технологий. Учесть мнения сотен тысяч граждан и сформировать четкую картину потребностей также не представляется возможным. В Москве действуют три портала в рамках инициативного бюджетирования:

- «Город идей», площадка для краудсорсинга, на которой граждане могут предлагать и обсуждать идеи развития города;

- портал «Активный гражданин», на котором проводятся общегородские

голосования по проектам, отобранным на портале «Город идей»;

– сайт «Наш город», где жители могут оставлять свои жалобы и обращения.

Использование подобных порталов позволяет охватить наибольшее количество граждан, а благодаря технологии блокчейн, которая активно используется при разработке новых цифровых проектов, граждане могут быть уверены, что их данные находятся в безопасности и результаты голосов не будут подделаны. Граждане в любое удобное для них время могут принять участие в голосовании, изучить проект инициативы или же создать свою собственную и получить поддержку других граждан.

### Выводы

Региональный опыт инициативного бюджетирования позволяет проследить эволюцию концепта проектов от повышения эффективности распределения бюджетных средств до развития социального партнерства и выстраивания плодотворного диалога между властью и гражданами. Тем не менее разноплановость процедур и применение различных методологий и подходов к инициативному бюджетированию не позволили достичь долгосрочных результатов от внедрения инициативного бюджетирования. Необходимо произвести аудит программ инициативного бюджетирования, привести программы к единому виду, и осуществить их перезапуск. Привлечение и активное участие граждан в проектах осложняется недостаточностью

инфраструктуры на всех уровнях власти, которые были бы успешно апробированы как в России, так и в зарубежных странах. Не во всех случаях программы инициативного бюджетирования получают должную информативную кампанию, необходимую для дальнейшего развития. Более того, муниципальные власти не всегда осознают возможности и преимущества, которые дает применение рассматриваемой практики.

Инициативное бюджетирование остается одним из самых перспективных направлений работы Министерства Финансов Российской Федерации в рамках проекта «Бюджет для граждан». В 2019 году продолжилось развитие Программы развития инициативного бюджетирования, которая включена в состав осуществляемых мероприятий государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

Масштабное внедрение практик по привлечению граждан в бюджетные процессы требовало изменений в части законодательства об организации местного самоуправления. В 2019 году инициативное бюджетирование активно обсуждалось на законодательном уровне. Идеи инициативного бюджетирования были заложены в основы законопроектов, которые были внесены в Государственную Думу 3 февраля 2020 года. Законопроекты об инициативном бюджетировании были приняты Государственной Думой 14 июля 2020 года и одобрены Советом Федерации 15 июля 2020 года.[7]

### *Библиографический список*

1. Вагин В.В., Поминова К.В. и соавт. 50 вопросов об инициативном бюджетировании: учебное пособие. М.: Филинь, 2018. 86 с.
2. Белоусов Ю.В. О повышении эффективности управления общественными финансами // Финансы. 2016. № 8. С. 58-61.
3. Путин В.В. Послание Президента Федеральному собранию. 01.12.2016.
4. Сергиенко Н.С. Проекты «народный бюджет» как форма инициативного бюджетирования // Проблемы социально-экономического развития России на современном этапе: материалы IX Ежегодной всероссийской научно-практической конференции (заочной) с международным участием: в 2 частях. 2016. С. 210–221.
5. Об утверждении Методики оценки степени привлечения граждан и общественных организаций к реализации мероприятий по созданию комфортной городской среды: Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 1 ноября 2017 г. № 1497/пр. [Электронный ресурс]. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/docs/15793/> (дата обращения: 12.05.2021).

6. Минстрой России оценит вовлеченность граждан в благоустройство городской среды. [Электронный ресурс]. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/press/minstroy-rossii-otsenit-vovlechennost-grazhdan-v-blagoustroystvo-gorodskoy-sredy> (дата обращения: 12.05.2021).

7. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 20 июля 2020 года No 216-ФЗ; [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45699> (дата обращения: 12.05.2021).

8. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 20 июля 2020 года No 236-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_357767/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357767/) (дата обращения: 12.05.2021).