

- Shipovalova L.V. (2014). Citation index and objectivity of experts (an attempt to philosophize on the topic of the day). *Higher Education in Russia*, no. 2, pp. 119–125 (in Russian).
- Baumol W.J., Bowen W.G. (1996). *Performing Arts: The Economic Dilemma*. New York, The Twentieth Century Fund.
- Buchanan J.M. (1968). *The Demand and Supply of Public Goods*. Chicago, Rand McNally & Company.
- Fazekas E. (2000). The 1% Law in Hungary: Private Donation from Public Funds to the Civil Sphere. *The Journal of East European Law* (Columbia University), vol. 7, no. 3–4.
- Grinberg R.S., Rubinstein A.Y. (2005). *Economic Socio-dynamics*. Berlin, New York, Springer, 190 p.
- Head J.G. (1988). On Merit Wants. *Finanzarchiv*, no. 46, pp. 1–37.
- Kuti E., Vajda A. (2000). Citizen's Votes for Non-Profit Activities in Hungary. Nonprofit Information and Training Center. New York, Non-Profit Research Group.
- Musgrave R.A. Merit Goods. In: Eatwell J., Milgate M., Newman P. (eds.). *The New Palgrave Dictionary of Economics*. London-Basingstoke, Palgrave, 1987, pp. 452–453.
- Neck R., Getzner M. (2007). Austrian Government Expenditures: Wagner's Law or Baumol's Disease? *International Business & Economics Research Journal* (IBER), vol. 6, no. 11, pp. 49–66.
- Nordhaus W. (2008) Baumol's Diseases: A Macroeconomic Perspective. *Contributions to Macroeconomics* (Berkeley Electronic Press), vol. 8(1).
- Samuelson P.A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, no. 36, pp. 387–89.
- Shultz N. (1975). Human Capital: Policy Issues and Research Opportunities. In: *Human Resources*. Fiftieth Anniversary Colloquium VI. N.Y., p. 69.
- Sunstein C., Thaler R. (2003). Libertarian Paternalism. *American Economic Review*, vol. 93, pp. 175–179.

Manuscript received 18.04.2019

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ФИНАНСИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В.В. Вагин, Н.А. Шаповалова

DOI: 10.33293/1609-1442-2019-3(86)-77-90

Статья посвящена актуальной теме – институциональному анализу инициативного бюджетирования и территориального общественного самоуправления, а также возможности их интегрирования. За несколько последних лет в России была выстроена система гражданского участия в бюджетных решениях, создана нормативно-правовая база, обучены тысячи сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления, появились проектные центры сопровождения развития инициативного бюджетирования. Участие граждан в бюджетных решениях способно существенным образом ускорить развитие низового звена местного самоуправления. Инициативное бюджетирование – инновационный инструмент общественных финансов и одновременно социальная технология, позволяющая обеспечить реальное вовлечение граждан в вопросы государственного и муниципального управления. Программы развития инициативного бюджетирования позволяют перевести на системную основу финансирование проектов, направленных на решение вопросов

© Вагин В.В., Шаповалова Н.А., 2019 г.

Вагин Владимир Владимирович, к.филос.н., руководитель Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов РФ, Москва, Россия, vagin@nifi.ru
Шаповалова Наталья Арнольдовна, старший научный сотрудник Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов РФ, Москва, Россия, Shipovalova@nifi.ru

местного значения, с участием граждан. Результаты и материалы данного исследования могут послужить фундаментом для теоретического осмысления институционального развития общественных финансов на региональном и местном уровнях. В то же время данная область практического знания, интенсивно развивающаяся в последние годы, нуждается в глубоком институциональном анализе.

Ключевые слова: общественные финансы, институциональный анализ, инициативное бюджетирование, самообложение, местное самоуправление, территориальное общественное самоуправление, софинансирование, Россия.

JEL: H76; H72.

Значение вовлечения территориальных сообществ в дела местного самоуправления не вызывает сомнений. Свидетельством важности этого направления работы стало Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г.¹, в котором вопросам развития местного самоуправления (МСУ) было уделено значительное внимание. Подписанный 7 мая 2018 г. Указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в котором Правительству РФ при разработке национального проекта в сфере жилья и городской среды предписано исходить из того, что в 2024 г. необходимо обеспечить «создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30%»². В Кирове 5 августа 2017 г. на заседании Совета при Президенте РФ о развитии мест-

ного самоуправления³, посвященном опыту регионов в плане вовлечения граждан в решение вопросов местного самоуправления, была дана высокая оценка таким институтам местного самоуправления, как территориальное общественное самоуправление, сельские старосты, инициативное бюджетирование. В перечне поручений Президента РФ от 7 сентября 2017 г., подготовленном по итогам заседания, были сформулированы конкретные поручения федеральным и региональным органам государственной власти на 2018 г., которые нашли отражение в ключевом документе – о стратегическом планировании Правительства России до 2024 г.⁴, где институт территориального общественного самоуправления и инициативное бюджетирование (далее – ИБ) были призваны в равной степени обеспечивать должное качество управления общественными процессами, выступая условиями принятия взвешенных и социально ответственных решений по вопросам социально-экономического развития, в первую очередь на региональном и местном уровнях, и тем самым повышать эффективность бюджетных расходов.

В то же время вопросы теории участия граждан в бюджетных решениях еще не стали предметом активного научного осмысления. Безусловный междисциплинарный характер темы обусловил размывание предметного фокуса, сложности отнесения тематики инициативного бюджетирования к проблематике различных направлений экономической науки.

Таким образом, задачей предлагаемого исследования является систематизация разнообразного регионального опыта институциональной интеграции территориального

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/56957>.

² Указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 7 мая 2018 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/57425>.

³ Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления от 7 сентября 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/55571>.

⁴ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. URL: <http://government.ru/news/34168>.

общественного самоуправления и нового инструмента финансирования его деятельности. Развитие практик участия граждан в бюджетных решениях, в том числе основанное на принципах инициативного бюджетирования, требует более глубокого применения *методологии институционального анализа*, разработанной в трудах Д. Норта и Дж. Ходжсона (Норт, 1997; Ходжсон, 2003).

В целях «определения правовых основ инициативного бюджетирования, а также наделения органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления полномочиями по установлению особенностей реализации такого бюджетирования», Министерством финансов РФ подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», который был согласован с Министерством юстиции РФ и внесен в Правительство РФ. Одновременно в состав проекта Бюджетного кодекса РФ (новая редакция) были включены положения, позволяющие урегулировать вопросы использования инициативных платежей при формировании местных бюджетов, что является характерной особенностью большинства региональных практик инициативного бюджетирования. Согласно данным доклада Минфина России о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ и муниципальных образованиях за 2017 г. софинансирование проектов инициативного бюдже-

тирования населением и бизнесом в 2017 г. составило 1,1 млрд р. (в 2016 г. этот показатель оценивался в 0,7 млрд р.) (Доклад о лучшей практике развития..., 2018).

Прослеживается положительная динамика развития ИБ в субъектах РФ (в 2018 г. в 57 субъектах РФ реализуются одна или несколько практик ИБ разного уровня) (Доклад о лучшей практике развития..., 2018). Процесс внедрения механизма ИБ в деятельность региональных органов государственной власти проходит вполне успешно и без специального федерального регулирования. Если исходить из того что законодательное регулирование ИБ требуется, то позиция экспертов и практиков состоит в том, что искомое решение должно иметь рамочный характер, учитывать развивающийся с 2007 г. процесс во всем его многообразии⁵ и не конструировать нового, искусственного механизма. Такое регулирование не только не будет помогать органам государственной власти и местного самоуправления в запуске программ ИБ, но поставит под вопрос саму возможность продолжения и развития уже применяемых в субъектах РФ практик, доказавших свою эффективность и востребованных как властями, так и гражданами.

⁵ Решение совещания по вопросу «О законодательном регулировании инициативного бюджетирования» от 18 июля 2018 г., организованного Комитетом Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам [Электронный ресурс]. URL: http://budget.council.gov.ru/activity/activities/other_activities/94339/.

Таблица 1

Объем поступлений в местные бюджеты от самообложения граждан, млн р.

Показатели	Годы				
	2013	2014	2015	2016	2017
Число субъектов РФ	33	34	38	35	42
Объем поступлений в местные бюджеты от самообложения граждан	25,7	114,3	156,2	213,6	377,4

Источники: Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления. Общероссийский Конгресс муниципальных образований. Москва, 2018. С. 33.

Законотворческий процесс в вопросах местного самоуправления изобилует такими решениями. Типичным примером является самообложение, которое так и не стало эффективным механизмом самостоятельного решения проблем на местном уровне в силу излишне регламентированной процедуры, не отражающей реальные процессы на местах и не отвечающей потребностям населения.

Согласно статистике, собираемой Минюстом России, практика самообложения сконцентрирована преимущественно на территории трех субъектов РФ, где применяются поощрительные механизмы софинансирования из бюджетов субъектов средств, собранных гражданами в ходе референдумов⁶. В 2016 г. состоялось 1554 референдума о самообложении (в том числе 1429 – в Республике Татарстан), в 2017 г. – уже 1093 (из них 866 – в Республике Татарстан).

В перечне поручений Президента РФ от 7 сентября 2017 г. была обозначена необходимость совершенствования правового регулирования деятельности сельских старост и ТОС, практика регионального регулирования и поддержки которых также складывалась на протяжении последних 20 лет не просто и изменчиво (Вагин, Шаповалова, 2016; Диденко, Бабичев, 2018; Доклад о состоянии местного..., 2018; Рекомендации по применению механизма грантовой..., 2016). И если в отношении ТОС все-таки была сформирована правовая основа в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», то правовой регламентации деятельности сельских старост в федеральном законодательстве до принятия Федерального закона № 83 (№ 83-ФЗ)⁷

⁶ Материалы разных лет мониторинга развития системы местного самоуправления. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>.

⁷ Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершен-

не было совсем, на региональном уровне формировались различные подходы к пониманию их правового статуса и предназначения. Возможно, именно отсутствие жестких норм регулирования данных институтов позволило органам власти субъектов РФ выработать собственную позицию и породило разнообразную практику применения этих институтов – с опорой на национальную, географическую и административно-территориальную специфику.

Безусловным минусом такого подхода является отсутствие системных мер поддержки, на что как раз и обратил внимание Президент РФ в своих поручениях. Другим следствием стагнации института территориального общественного самоуправления (ТОС) является тот факт, что существующая практика регулирования не обеспечивает органы территориального общественного самоуправления какими-либо властными полномочиями, а принимаемые ими решения не являются обязательными для муниципалитетов или иных органов власти, так как *не обеспечены механизмами государственного принуждения*⁸. Другой тенденцией последних лет является укрупнение, создание обширных по территории муниципальных образований с большим количеством разнотипных населенных пунктов, что отдаляет местную власть от жителей, затрудняет возможность полноценного участия жителей в вопросах местного самоуправления (Кураколов, Шевелев, 2019).

Исследуя ретроспективно практику формирования и развития ТОС в российских регионах, приходит понимание того, что для первых естественным образом сформиро-

ствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=296071&dst=100031>.

⁸ Заседание Совета по развитию местного самоуправления от 5 августа 2017 г. г. Киров. Сайт Администрации Президента России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/>.

вавшихся активных территориальных общественных самоуправлений официальные и целевые меры поддержки ТОС все-таки были вторичными. В отличие от сегодняшней, новой точки зрения на ТОС, предполагающей делегирование ТОС непосредственных обязанностей администраций муниципалитетов, которая существенно отличается от идеологии первых ТОС, природа которых была «волонтерской» (как и НКО) и «инициативной» (Решение Комитета Государственной Думы от 5 февраля 2018 г. № 8/88). Причем речь шла именно об инициативах жителей, чья деятельность была направлена на решение стоящих перед ними местных проблем, а не на решение «актуальных вопросов местного значения», которые должны решаться муниципалитетами. Как правило, активные ТОС всегда находят как внутренние ресурсы, так и финансовые возможности для воплощения своих инициатив, в том числе и в рамках программных методов поддержки субъектов РФ.

В настоящее время такие возможности для ТОС открылись в том числе через механизм инициативного бюджетирования, развиваемый органами власти субъектов РФ. Там, где институт ТОС начинал работать эффективнее других форм местного самоуправления, ситуация требовала иного уровня решений, что приводило к разработке регионального законодательства и выстраиванию системы такой поддержки. Видится, что именно таким образом развивался процесс в Архангельской области и Республике Бурятия⁹ – создавая поддержку в ответ на запрос населения. Напротив, создание специальных условий финансирования деятельности ТОС для развития этого института, подкручивание реальности юридическими методами в попытке отформатировать этот механизм оптимальным для государства образом способны привести лишь к росту формальных показателей по

числу создаваемых ТОС и освоенных бюджетных средств, но никак не к эффективному функционированию данной формы местного самоуправления.

В чем причина этой коллизии? Нельзя искусственным образом и за счет финансовых вливаний развить гражданское самосознание и воспитать ответственного за ту территорию, где проживает гражданин. Как только иссякает целевое бюджетное финансирование, а оно рано или поздно всегда заканчивается по мере истечения действия срока действия государственных программ, искусственно созданные для достижения целевых показателей ТОС перестают отвечать текущим вызовам. Ответственное гражданское поведение вырабатывается годами и проявляется постепенно в том случае, когда сообщество вынуждено объединяться для решения общих проблем, самостоятельно вырабатывать практики решения проблем, использовать различные возможности для развития территории, и далеко не всегда эти возможности бюджетные. Именно таким образом могут формироваться ТОС в процессе участия в программах ИБ – в ответ на вызов, а не на стимул.

Разнообразие форм участия граждан в местном самоуправлении является базовым, конституционным правом гражданина Российской Федерации. Сейчас в распоряжении граждан – спектр возможностей, как базирующихся на традиционных формах российского самоуправления (собрания и сходы граждан, сложившиеся в последние десятилетия, институт сельских старост, общественные советы, депутатские наказы), так и относительно новые формы – разнообразные практики инициативного бюджетирования, опирающиеся на более сложный механизм взаимодействия между местным сообществом, бизнесом и органами власти для решения вопросов местного значения. Непривычный и на первый взгляд сложный алгоритм реализации ИБ тем не менее не противоречит действующему законодательству и базируется на уже закрепленных в федеральном законодательстве формах реа-

⁹ Признанные лидеры в развитии ТОС, где выстроена система поддержки ТОС и приняты региональные законы.

лизации гражданами права на местное самоуправление.

Как раз отсутствие жесткого регулирования ИБ способствовало проявлению разнообразных практик ИБ. В каждом субъекте РФ были использованы уже сложившиеся формы самоуправления, которые активнее развивались на данной территории, – сходы, ТОС, сельские старосты, общественные советы. Они были ориентированы на те задачи организаторов, которые представляются им первостепенными (улучшение взаимодействия между гражданами и властью, эффективность расходования бюджета, развитие инфраструктуры сельских поселений, поиск нестандартных идей и пр.).

Уникальность механизма ИБ состоит в возможности гибко адаптироваться к местной специфике и разворачивать программы в заданном организаторами направлении. Уровень формализации и нормативного закрепления применяемых форм участия полностью зависел от местного контекста и намерений организаторов ИБ. Конкретный набор механизмов, как правило, закреплялся в определяющих порядок реализации нормативно-правовых актах или в методических рекомендациях. Именно так это и происходит в наиболее тиражируемой практике ИБ – Программе поддержке местных инициатив (Шульга и др., 2017). Насколько можно обобщить сложившуюся практику, закрепление тех или иных форм самоорганизации, в первую очередь ТОС, зависит от местного регулирования данного института. И поскольку законодательное регулирование ТОС не было широко распространено, то и формального закрепления в нормативно-правовых документах программ ИБ оно не получило.

Выработанное экспертным сообществом понимание процесса позволяет описать инициативное бюджетирование как совокупность практик вовлечения граждан в бюджетный процесс, объединенных общей идеологией гражданского участия, а также как сферу государственного регулирования участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет расходов бюджетной системы,

и последующем контроле за реализацией отобранных проектов (Шульга и др., 2017). Характерными особенностями инициативного бюджетирования (определяемыми как его процедурный канон) являются: непосредственное участие граждан в инициировании проектов; обсуждение и определение первоочередных предложений; реализация проектов, конкурсный отбор предложений; открытый, публичный характер процедур и общественный контроль над реализацией проектов.

Благодаря таким подходам механизм ИБ может быть применен в тематической повестке любого уровня государственной власти и местного самоуправления, где необходимо предусмотреть участие граждан в выработке решений, предполагающих расходы из государственного бюджета, в том числе с опорой на существующие формы местной самоорганизации – территориальные, функциональные или временно созданные для решения конкретной задачи. В той же логике для инициативного бюджетирования решений в сфере развития общественной инфраструктуры муниципальных образований может быть задействован институт ТОС, понимаемый как устойчивая форма самоорганизации граждан. При этом для получения бюджетного финансирования и реализации проекта в рамках ИБ органу ТОС не требуется его юридической регистрации в форме НКО, так как в практиках инициативного бюджетирования субсидии на реализацию проектов граждан поступают в бюджеты муниципалитетов, а реализация проектов и расходование бюджетных средств происходят при непосредственном контроле со стороны инициаторов проектов и заинтересованной общественности.

ПРИМЕРЫ ФОРМ ПОДДЕРЖКИ ТОС В СУБЪЕКТАХ РФ

По данным Минюста России, к началу 2018 г. на территории 5600 муниципальных образований в 76 субъектах РФ действовало

около 30 тыс. ТОС. Следует отметить, что похожую статистику Минюст приводил и два года назад: на начало 2016 г. общее число ТОС в Российской Федерации составляло 30 815, при этом ТОС в статусе НКО – 2117. На протяжении нескольких лет показатели развития ТОС существенным образом не меняются, что может быть связано с отсутствием системных мер поддержки развития ТОС. В то же время лишь 2500 ТОС по всей стране имеют статус юридических лиц и только 1700 используют бюджетные средства для решения вопросов местного значения на основе соглашений с муниципалитетом. Таким образом, более 90% ТОС действовали без юридического оформления (Доклад о состоянии местного самоуправления..., 2018).

Наиболее высоким уровнем развития ТОС отличаются регионы Центрального, Южного и отчасти Приволжского федеральных округов, где наблюдается относительно высокая плотность населения. Однако ТОС неравномерно распределены не только в масштабе страны, порой их число существенно различается в соседних субъектах РФ со схожими социально-демографическими параметрами. Например, в Саратовской области – 115 ТОС, а в соседней Волгоградской – 1500 ТОС; 25 ТОС в Вологодской области, а в Архангельской – 1055 (Доклад о состоянии местного самоуправления..., 2018).

Таблица 2
Численность ТОС в РФ

Год	Число МО, где создано не менее одного ТОС	ТОС, зарегистрированные органами МСУ	Число ТОС, зарегистрированных в форме юридического лица
2016	4800	27 600	2500
2017	5540	30 173	2149

Источник: Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления. Общероссийский Конгресс муниципальных образований. М., 2018. С. 74.

Неравномерный характер развития ТОС в субъектах РФ свидетельствует о том, что успешность деятельности ТОС зависит не столько от экономико-географических условий, а в значительной степени и от *внимания региональных и местных властей к этой теме*, что проявляется в наличии (либо отсутствии) различных механизмов и форм поддержки. В настоящее время только в пяти субъектах РФ приняты региональные законы о государственной поддержке ТОС: Архангельской области (2013), Ненецком автономном округе (2015), Московской области, (2017), Ульяновской области (2017), Республике Бурятия (2018). Почти 20 субъектов РФ в той или иной форме предусматривают бюджетные средства на поддержку ТОС, в том числе в рамках программных методов поддержки. В большинстве регионов такая поддержка реализуется в форме *межбюджетных трансфертов*, поддерживающих муниципальные программы развития ТОС (Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Новгородская, Ульяновская области). Встречается адресная поддержка из регионального бюджета проектов, реализуемых ТОС или с их участием (Тульская область). Отлично зарекомендовала себя практика проведения региональных конкурсов ТОС (Республика Бурятия, Забайкальский и Краснодарский края, Смоленская область), что позволяет предоставлять финансовую поддержку действительно востребованным местным сообществом проектам. Отдельные примеры такой поддержки ТОС рассматриваются в субъектах РФ как инициативное бюджетирование (Доклад о состоянии местного самоуправления..., 2018).

Финансовая поддержка ТОС осуществляется преимущественно через разного уровня *грантовые конкурсы*. Подобные механизмы активнее развиваются на уровне городских муниципальных образований. Примером тому может являться город Киров, на территории которого с 2008 г. реализуются мероприятия, направленные на создание и поддержку ТОС. В настоящее время зарегистрировано около 500 ТОС, объединяющих более 50 тыс.

человек. Усилия органов власти имеют целью вовлекать граждан в процесс решения городских проблем и формировать бережное отношение к городу. С 2013 г. проводится ежегодный конкурс проектов, направленных на поддержку социальных инициатив местного сообщества на территории *города Кирова*. Администрация города разработала следующий механизм поддержки инициатив граждан. Любой горожанин может создать или войти в уже действующий орган ТОС по месту жительства и совместно с другими горожанами решать жизненно важные проблемы подъезда, дома улицы, микрорайона. Наиболее активные представители органов ТОС по представлению территориальных управлений районов входят в *Городской координационный совет органов ТОС*, где вместе с главой администрации города Кирова решают общественно значимые проблемы. Активисты имеют возможность научиться грамотно оформлять свои идеи в проекты в *Школе социальных инициатив*, чтобы участвовать в городском грантовом конкурсе социальных проектов в системе ТОС и получать для них финансирование. Администрация города также проводит конкурсы уже реализованных проектов с целью популяризации лучшего опыта через СМИ. Государственная поддержка ТОС широко известна в Архангельской области, развивающей этот институт с 1998 г. Начиная с 2011 г. власти внедряют *программно-целевой метод финансирования движения ТОС*; субсидии на проектную деятельность ТОС получают как сельские, так и городские поселения и городские округа.

В регионе регулярно проводятся обучающие семинары, работает интернет-портал (<http://tos29.ru/>). Важной вехой стало принятие в феврале 2013 г. областного закона о государственной поддержке ТОС – одного из первых региональных законов. Основной формой государственной поддержки ТОС в Поморье является субсидирование на конкурсной основе проектов, предназначенных для решения местных проблем. В 2011–2012 гг. из областного бюджета на эти цели ежегодно направля-

лось 15 млн руб., в 2013 г. – 25 млн р. Всего за период 2006–2013 гг. на поддержку проектов ТОС из областного бюджета было потрачено 65,3 млн руб. Вклад местных бюджетов в проекты составил 38,3 млн р. Из внебюджетных источников за все эти годы было привлечено около 120 млн р. Это позволило за восемь лет реализовать 1212 проектов ТОС. В начале 2016 г. в Архангельской области был зарегистрирован 931 устав органов ТОС, из них свыше 700 – в сельских поселениях, 155 органов ТОС – в городских поселениях и 46 – в городских округах; 441 проект ТОС получил поддержку из регионального бюджета в размере 27 млн р., более 11 млн р. составили внебюджетные средства¹⁰.

В рамках мониторинга развития ИБ, реализуемого Минфином России через ежегодный запрос в финансовые органы субъектов РФ о лучших практиках ИБ, было выявлено, что по итогам 2017 г. в Хабаровском крае, республиках Коми и Бурятия, Архангельской области, в городах Пенза и Кемерово были реализованы практики, фокусом которых являлось ТОС. Еще в 11 субъектах РФ реализовывались грантовые конкурсы в рамках ФЦП Минсельхоза «*Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года*», где также предполагалась возможность участия ТОС. Число региональных и муниципальных практик, внедренных в рамках приоритетного проекта Минстроя России «*Формирование комфортной городской среды*», которые рассматриваются субъектами РФ в качестве лучших практик инициативного бюджетирования, составило 23. В субъектах РФ данные программы реализуются наряду с практиками ИБ либо являются единственными, предоставляющими гражданам возможность определять первоочередные направления расходования бюджетных средств. Факт отнесения субъектами РФ этих случаев к ИБ свидетельствует о формах возможной

¹⁰ Интернет-портал территориального общественного самоуправления Архангельской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tos29.ru>.

интеграции программных методов поддержки ТОС и инициативного бюджетирования в будущем, но пока не позволяет рассматривать эти практики в качестве полноценного механизма ИБ и лучших практик реализации (Доклад о лучшей практике..., 2018).

ВОЗМОЖНОСТИ ПРЯМОЙ ИНТЕГРАЦИИ ТОС В МУНИЦИПАЛЬНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ ИБ

Механизм ТОС может быть интегрирован в методологию любой практики *инициативного бюджетирования*, это готовый компонент участия. Конечно, речь идет о работающих, сложившихся ранее ТОС, а не искусственно созданных формальных объединениях граждан. Положительное следствие этой интеграции состоит в том, что органы ТОС получают возможность проявить максимум инициативы в решении вопросов местного значения, и при этом они избавлены от необходимости заниматься вопросами бухгалтерского обслуживания реализации проектов и нести связанные с этим затраты. Именно по такому пути идут организаторы ИБ в регионах, где имеется опыт программной поддержки развития ТОС. Однако примеры такой интеграции, когда роль ТОС получила нормативное закрепление в региональных программах ИБ, пока единичные; значительно чаще инфраструктура ТОС используется (по умолчанию) в региональной практике реализации ИБ.

Одним из примеров удачной интеграции, где ТОС стал фокусом и механизмом, определяющим организацию и порядок реализации ИБ, является проект г. Череповца Вологодской области. Мэрия Череповца активно занимается развитием ТОС, поэтому параллельно с программой ИБ *«Народный бюджет»*, запущенной в 2013 г., спустя год был дан старт проекту *«Народный бюджет –*

*ТОС»*¹¹. Каждое ТОС ежегодно может выдвинуть несколько инициатив. Инициативы проходят через народное голосование, а затем утверждаются рабочей группой проекта. Выбранные предложения получают финансирование из городского бюджета. Стоимость проектов ТОС варьирует в диапазоне от 1,5 до 2,5 млн р., что, в свою очередь, зависит от численности проживающих на территории ТОС жителей.

В первом цикле реализации *«Народного бюджета – ТОС»* участвовали всего четыре ТОС, которые имели возможность подготовить заявки с бюджетом до 1 млн р. на работы в пределах определенной территории. В 2015 г. участниками стали восемь ТОС, в 2016 г. на реализацию трех проектов ТОС было выделено более 5,4 млн р. В следующем цикле каждое из 12 зарегистрированных ТОС могло выдвинуть до трех инициатив, по итогам народного голосования победителями были признаны 15 проектов, на реализацию которых из муниципального бюджета было направлено 20 млн р. В 2018 г. запланированы ассигнования на проекты, предложенные 21 ТОС, в размере 38 млн р.

Если ранее ТОС был скорее городским феноменом, то с начала 2000-х гг. ТОС начинает получать распространение и в сельской местности. Ряд субъектов РФ фокусировали свои программы на поддержке и развитии ТОС на сельских территориях. Ярким примером такого подхода является Республика Коми, где институт ТОС развивают с 2012 г. В первые годы проектная деятельность ТОС обеспечивалась бюджетными источниками в форме грантового конкурса на реализацию социальных проектов – 64%, общественных фондов – 8 и собственным вкладом граждан – 28%. Всего в период 2013–2016 гг. было реализовано более 100 проектов на сумму более 30 млн р. По состоянию на 2018 г. 86 организаций ТОС зарегистрированы в Коми в качестве юридиче-

¹¹ Раздел программы *«Народный бюджет – ТОС»* на официальном портале мэрии Череповца. URL: <https://mayor.cherinfo.ru/nb>.

ских лиц, а несколько десятков осуществляют свою деятельность без образования юридического лица. Юридическую, информационную, консультационную и бухгалтерскую поддержку развитию института оказывает некоммерческая организация «Ассоциация органов территориального общественного самоуправления Республики Коми» (АТОС), объединяющая на добровольной основе органы ТОС. В 2014 г. для финансового обеспечения деятельности ТОС была запущена программа «*Малые проекты*», направленная на реализацию в короткие сроки небольших проектов в области благоустройства территории, спорта, культуры, обустройства дорог на территории муниципальных районов и городских округов республики. Механизм отбора проектов предусматривал привлечение граждан к формированию перечня проектов и их реализации, что в том числе позволяет создавать временные рабочие места.

Наработанную за эти годы практику поддержки ТОС впоследствии органы власти сумели использовать для развертывания ИБ в республике. С 2016 г. сразу на всей территории субъекта РФ начала работать программа «*Народный бюджет*», где инициаторами проектов на местах выступают активисты ТОС, но к обсуждению проектов ИБ должно быть привлечено уже значительно большее число жителей, а решение – приниматься на общем собрании или сходе. Наряду с программой ИБ «*Народный бюджет*» в Республике Коми параллельно продолжается поддержка ТОС в форме грантового конкурса, организуемого силами АТОС. С 2018 г. Ассоциация выполняет также функции проектного центра ИБ. Объединение двух типов организаций в одном центре можно только приветствовать, это послужит обогащению методологии, что и происходит при применении этих механизмов. Активные местные сообщества, выросшие на этапе республиканской поддержки ТОС, в 2013–2016 гг. активно влились в число участников ИБ, что подтверждают высокая активность и участие граждан в реализации проектов ИБ. Популярность ИБ, социально-экономические эффекты их реализации дали основание республиканским вла-

стям вдвое увеличить финансирование народных проектов в 2019 г.

В программах поддержки местных инициатив (далее – ППМИ) и методологически близких региональных программ ИБ возможность инициировать проекты непосредственно ТОС зафиксирована в нормативно-правовых актах и методических рекомендациях. Так, это происходит в ППМИ Тверской и Кировской областей; кроме ТОС такой возможностью здесь обладают ТСЖ, уличные комитеты (уличкомы), НКО (в частности, в Кировской области – дачные НКО) и др. В Вологодской области, где программа ИБ называется «*Народный бюджет*», право участия предусмотрено для инициативных групп, общественных организаций, товариществ собственников жилья, территориального общественного самоуправления; в ее реализацию активно вовлекаются также сельские старосты.

Механизм инициативного бюджетирования, обеспечивающий поддержку социально значимых инициатив со стороны жителей региона, стал также доступен жителям Самарской области в 2017 г. Для этих целей была принята государственная программа Самарской области «*Поддержка инициатив населения муниципальных образований в Самарской области*», рассчитанная до 2025 г. Целью программы является вовлечение населения муниципальных образований Самарской области в развитие их территорий, а одной из их задач – привлечение физических и юридических лиц к реализации мероприятий в развитие территорий муниципальных образований в Самарской области. В 2018 г. программа ИБ была преобразована в губернаторский проект «*Содействие*». В рамках принятого порядка реализации правом инициирования проектов наряду с гражданами обладают главы муниципальных образований, представительных муниципальных органов, общественные советы и ТОС¹².

¹² Портал Правительства Самарской области [Электронный ресурс]. URL: http://www.samregion.ru/open_government/institutions-gubernatorskij-proekt-sodejstvie.

Однако в практиках ППМИ возможны и иные формы повышения роли ТОС. В этой связи заслуживает упоминания пример Рязанской области. С 2017 г. в Рязанской области ведется работа, направленная на развитие ИБ. В первый год из областного бюджета на развитие программы ИБ было выделено 7 млн р., – их направили на обустройство общественных территорий, ремонт памятников, скверов, спортивных и детских площадок. В 2018 г. финансирование программы было увеличено в 17 раз и составило уже 130 млн р. В рязанской ППМИ наибольшее число баллов присваивается проектам, инициаторами которых выступили ТОС или граждане; заявить проект здесь могут в том числе местные администрации или предприниматели. В Рязанской области и ранее проводились ежегодные областные конкурсы, определяли лучшие ТОС и активисты общественного самоуправления. Такие мероприятия проводятся в рамках государственной программы Рязанской области «Развитие местного самоуправления и гражданского общества на 2016–2020 годы»¹³.

В Хабаровском крае уже несколько лет работает ППМИ на территории сельских муниципалитетов с относительно скромным бюджетом. Начиная с 2016 г. значительные финансовые возможности концентрируются для реализации краевого конкурса проектов развития ТОС, инициируемых муниципальными образованиями. Гранты в форме иных межбюджетных трансфертов в целях поддержки проектов ТОС предоставляют муниципальные образования. Под проектом здесь понимается комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на решение конкретных задач, соответствующих направлениям деятельности, указанным в уставе ТОС, а именно благоустройство территории ТОС и удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на территории ТОС. В 2017 г. грантовая поддержка по сравнению с 2016 г. увеличена более чем в 30 раз. Конкурс сти-

мулирует формирование ТОС под конкретный проект – для получения гранта. После разработки проекта инициативной группой и утверждения его в представительном органе муниципального образования проводится собрание, на котором должно присутствовать не менее $\frac{1}{3}$ граждан, проживающих в границах ТОС, после чего документы направляются на регистрацию в органах МСУ. Далее орган местного самоуправления готовит документы для получения гранта. Иными словами, конкурс позволяет поддержать ТОС, не имеющие юридического лица. Благодаря этому механизму за два года число ТОС в Хабаровском крае увеличилось более чем в 4 раза: 19 ТОС было зарегистрировано в 2015 г., 92 ТОС – в 2017 г. В настоящий момент в Хабаровском крае зарегистрировано 174 ТОС. Данный пример демонстрирует подход, направленный на достижение количественных показателей, но вряд ли может быть признан лучшей практикой поддержки ТОС¹⁴.

Существенный потенциал интеграции ТОС в реализации проектов ИБ имеется в Пермском крае, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, Республике Бурятия, Еврейской автономной области (более 200 ТОС, наиболее развита система ТОС в г. Биробиджане), Калужской (поддержка ТОС с 2011 г.) и Ульяновской (создано 156 ТОС, из которых 76 – в статусе НКО) областях и других регионах, уже развивающих или только планирующих программы ИБ.

ВЫВОД

Инициативное бюджетирование прежде всего необходимо рассматривать как новацию в сфере общественных финансов, инстру-

¹³ Официальный сайт ТОС г. Рязани [Электронный ресурс]. URL: <https://tosrzn.ru/home/>.

¹⁴ Официальный сайт администрации Хабаровского муниципального района [Электронный ресурс]. URL: <https://khabrayon.ru/?q=deyatelnost/territorialnoe-obshchestvennoe-samoupravlenie>.

мент или технологию выделения бюджетных средств на основании специальных процедур участия граждан. Именно в таком качестве ИБ может быть использовано участниками территориального общественного самоуправления. Более того, в долговременной перспективе ИБ способно стать регулярным источником финансирования решения острых проблем, волнующих граждан по месту их жительства. В основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2024 г. предусмотрена необходимость разработки программ развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ. Благодаря региональным программам развития инициативного бюджетирования территориальное общественное самоуправление получает дополнительный, а во многих субъектах РФ и единственный постоянный источник финансирования проектов, направленных на улучшение развития общественной инфраструктуры. Разработка таких мероприятий в составе государственных программ и региональных приоритетных проектов – актуальная задача для органов исполнительной власти субъектов РФ.

Хотелось бы отметить, что тематика проектов инициативного бюджетирования, реализуемых с опорой и при участии ТОС, может быть значительно расширена, в том числе они могут помогать решать проблемы целевых социальных групп (детей, молодежи, пожилых, одиноких, инвалидов).

Кроме того, ТОС благодаря реализации проектов инициативного бюджетирования, становятся носителями знаний и компетенций проектного подхода к управлению. Вероятно, имеет смысл большее внимание при разработке государственных программ и приоритетных проектов Российской Федерации уделять включению ТОС в их реализацию.

Однако хотелось бы также предостеречь организаторов территориального общественного самоуправления в субъектах РФ. Формирование ТОС – не цель, а скорее результат, проявляющийся в реализации проектов, созданных совместно с гражданами и направленных на решение острых для них

проблем. Наличие ТОС не должно стать условием получения гражданами государственных средств на софинансирование проектов. Именно в механизмах и процедурах инициативного бюджетирования кроется движущая сила развития территориального общественного самоуправления.

Список литературы

- Вагин В.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование и смежные практики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 38. С. 2–19. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=27161661>.
- Диденко А.Н., Бабичев И.В. Территориальное общественное самоуправление: актуальная повестка дня // Местное право. 2018. № 4.
- Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2017 год. Официальный портал Минфина России (публикация от 6 сентября 2018 г.). URL: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=124663&area_id=4&page_id=2104&popup=Y.
- Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления. Общероссийский Конгресс муниципальных образований. М., 2018. 78 с.
- Кураколов М.В., Швелев М.А. Риски и особенности реализации инициативного бюджетирования в городских округах // Российские регионы: взгляд в будущее. 2019. № 1.
- Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начало», 1997.
- Рекомендации по организации общественного участия в реализации проектов комплексного благоустройства городской среды. Сайт приоритетного проекта «Формирование комфортной

городской среды и ЖКХ». URL: http://www.gorodsreda.ru/fileadmin/user_upload/document/metodiki_i_rekomendacii/prezentatsiya-rekomendatsii-po-organizatsii-obshchestvennogo-uchastiya-v-realizatsii-proektov-kompleksnogo-blagoustroystva-sredy.pdf.

Рекомендации по применению механизма грантовой поддержки местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности: инф.-метод. изд. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2016. 88 с.

Решение Комитета Государственной Думы от 5 февраля 2018 г. № 8/88 «О рекомендациях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по итогам “круглого стола” на тему: “Инициативное бюджетирование как механизм поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения”» [Электронный ресурс]. URL: [http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Reshkom_88.8_\(s_rekomendაციами\).pdf](http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Reshkom_88.8_(s_rekomendაციами).pdf).

Ходжсон Дж. Экономическая теория и институты: манифест современной институциональной экономической теории. М.: Дело, 2003.

Шомина Е.С. Текущее состояние территориального общественного самоуправления (ТОС) // Территориальное общественное самоуправление. Текущее состояние и примеры успешных практик из регионов России. М.: Фонд «Устойчивое развитие», 2014.

Шульга И.Е., Вагин В.В., Хачатрян Г.Н., Сухова А.С., Шилов Л.А., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения. М.: Алекс, 2017. 124 с.

Рукопись поступила в редакцию 01.03.2019 г.

INITIATIVE BUDGETING AS AN INSTRUMENT OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT

V.V. Vagin, N.A. Shapovalova

DOI: 10.33293/1609-1442-2019-3(86)-77-90

Vladimir V. Vagin, Initiative Budgeting Center, Financial Research Institute, Ministry of Finance Russian Federation, Moscow, Russia, vagin@nifi.ru

Natalia A. Shapovalova, Initiative Budgeting Center, Financial Research Institute, Ministry of Finance Russian Federation, Moscow, Russia, Shapovalova@nifi.ru

The article is devoted to the actual issue – institutional analysis of initiative budgeting and territorial public self-government, as well as the possibility of their integration. Over the past few years, a system of civil participation in budget decisions has been built in Russia, the regulatory framework of practices has been created, thousands of employees of state and local government bodies have been trained, project centers have appeared for ensuring development of initiative budgeting. Citizen participation in budget decisions can significantly accelerate the development of the lower level of local government. Initiative budgeting is an innovative instrument of public finance and at the same time a social technology allowing for the real involvement of citizens in the issues of state and municipal governance. Initiative budgeting development programs make it possible to transfer financing of projects aimed at solving local issues with the participation of citizens onto a systemic basis. The results and materials of this study can serve a foundation for theoretical understanding of the institutional development of public finances at the regional and local levels. At the same time, this practical area that was intensively developing in recent years requires deep institutional analysis.

Keywords: public finance, institutional analysis, initiative budgeting, self-taxation, local government, territorial self-government, cofinancing, Russia.

JEL: H76, H72.

References

- Decision of the State Duma Committee of February 5, 2018 No. 8/88 «On the recommendations of the State Duma Committee on the federal structure and issues of local self-government according to the results of the round table on the topic: “Initiative budgeting as a mechanism to support local initiatives and public participation in resolving issues of local importance”». URL: [http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Reshkom_88.8_\(s_rekomendaciyami\).pdf](http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Reshkom_88.8_(s_rekomendaciyami).pdf) (in Russian).
- Didenko A.N., Babichev I.V. (2018). Territorial public self-government: Current agenda. *Mestnoe pravo*, no. 4 (in Russian).
- Hodzhson J. (2003). Economic theory and institutions: A manifesto of modern institutional economic theory. Moscow, Delo (in Russian).
- Kurakolov M.V., Shevelev M.A. (2019). Risks and features of the implementation of initiative budgeting in urban districts. *Russian Regions: Looking into the Future*, no. 1 (in Russian).
- Nort D. (1997). Institutions, institutional changes and the functioning of the economy. Moscow, Fond ekonomicheskoy knigi “Nachalo” (in Russian).
- Recommendations on the application of the grant support mechanism for local initiatives of citizens living in rural areas: inf.- method. ed. Moscow, FGBNU “Rosinformagroteh”, 2016. 88 p. (in Russian).
- Recommendations on the organization of public participation in the implementation of integrated urban development projects. The site of the Priority Project “Formation of a Comfortable Urban Environment and Housing and Public Utilities”. URL: http://www.gorodsreda.ru/fileadmin/user_upload/document/metodiki_i_rekomendacii/prezentatsiya-rekomendatsii-po-organizatsii-obshchestvennogo-uchastiya-v-realizatsii-proektov-kompleksnogo-blagoustroystva-sredy.pdf (in Russian).
- Report on the best practice of developing initiative budgeting in the subjects of the Russian Federation and municipalities for 2017. The official portal of the Ministry of Finance of Russia (publication of September 6, 2018). URL: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=124663&area_id=4&page_id=2104&popup=Y (in Russian).
- Report on the state of local self-government in the Russian Federation, the prospects for its development and proposals for improving the legal regulation of the organization and implementation of local self-government. All-Russian Congress of Municipalities. Moscow, 2018. 78 p. (in Russian)
- Shomina E.S. (2014). The current state of territorial public self-government (TOS). Territorial public self-government. Current status and examples of successful practices from Russian regions. Moscow, Fond “Ustojchivoe razvitiye” (in Russian).
- Shul’ga I.E., Vagin V.V., Hachatrjan G.N., Suhova A.S., Shilov L.A., Gavrilova N.V., Shapovalova N.A. (2017). Proactive budgeting. Russian experience in the field of citizen participation in solving local issues. Moscow, Aleks, 124 p. (in Russian).
- Vagin V.V., Shapovalova N.A. (2016). Proactive budgeting and related practices. *Finansovaya Analitika: Problemy i Resheniya*, no. 38, pp. 2–19. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=27161661> (in Russian).

Manuscript received 01.03.2019