



ЭКОНОМИКА

УДК 332.1

Роль инициативного бюджетирования и соучаствующей реализации при повышении комфорта городской среды

С.А. Астафьев^а, Г.В. Хомкалов^б

Байкальский государственный университет, ул. Ленина, 11, Иркутск, Россия

^аhgv1950@mail.ru; ^бastafievsa@mail.ru

Статья поступила 19.04.2022, принята 18.05.2022

Актуальность исследования связана с необходимостью вовлечения населения в благоустройство среды проживания и повышение ее комфорта. Данная обязанность возникла в связи с изменением бюджетного законодательства в 2021 году, которое увеличило долю финансирования на развитие территорий по инициативе ее жителей. В мае 2022 года в Иркутской области принят закон «Об отдельных вопросах реализации на территории Иркутской области инициативных проектов», раскрывающий особенности реализации инициатив населения за счет бюджетных средств. В связи с этим, целью исследования является анализ подходов к финансированию инициативных проектов граждан в Иркутской области и в других регионах Российской Федерации. Методология исследования базируется на применении метода аналитического сравнения публикаций с достигнутыми результатами по учету мнения населения при благоустройстве городской среды и выработке на их основе рекомендаций для муниципальных органов власти Иркутской области по организации процедуры сбора инициатив населения и их дальнейшей реализации. Основным выводом из проведенного исследования стало то, что в Иркутской области в прошлом году было реализовано более 1500 инициатив населения в различных муниципальных образованиях. Основные из них были связаны именно с благоустройством городской среды. При этом у населения возникают проблемы, как и за чей счет разработать концепцию развития той или иной территории. Данная концепция нужна при рассмотрении инициативы муниципальной комиссией для принятия решения о ее целесообразности. Необходимость разработки концепции развития территории всегда являлась краеугольной проблемой в инициативном бюджетировании. Задача муниципальных образований, проводящих конкурсы инициативных проектов, разработать механизм привлечения вузовского сообщества, занимающегося разработкой архитектурных концепций территорий, а также привлечение регионального Центра компетенций для помощи в визуализации проектов, требующих минимального архитектурного оформления концепции развития территории.

Ключевые слова. Инициативное бюджетирование, соучаствующее проектирование, формирование комфортной городской среды, благоустройство, комфорт проживания, комфортная городская среда.

The role of initiative budgeting and collaborative design in increasing the comfort of the urban environment

S.A. Astafiev^а, G.V. Khomkalov^б

Baikal State University; 11, Lenin Street, Irkutsk, Russia

^аhgv1950@mail.ru; ^бastafievsa@mail.ru

Received 19.04.2022, accepted 18.05.2022

The relevance of the study is related to the need to involve the population in the improvement of the living environment and increase its comfort. This obligation arose in connection with a change in budget legislation in 2021, which increased the share of funding for the

development of territories at the initiative of its inhabitants. In May 2022, the Irkutsk Region adopted the law "On Certain Issues of the Implementation of Initiative Projects in the Irkutsk Region", which reveals the specifics of the implementation of public initiatives at the expense of budgetary funds. In this regard, the purpose of the study is to analyze approaches to financing initiative projects of citizens in the Irkutsk region and other regions of the Russian Federation. The research methodology is based on the application of the method of analytical comparison of publications with the results achieved in taking into account the opinion of the population in the improvement of the urban environment and the development on their basis of recommendations for the municipal authorities of the Irkutsk region on organizing the procedure for collecting public initiatives and their further implementation. The main conclusion from the study is that more than 1,500 initiatives of the population in various municipalities were implemented last year in the Irkutsk region. The main ones were connected with the improvement of the urban environment. At the same time, the population has problems how and at whose expense to develop a concept for the development of a particular territory. This concept is needed when considering the initiative by the municipal commission to decide on its feasibility. The need to develop a concept for the development of the territory has always been a cornerstone problem in initiative budgeting. The task of municipalities holding competitions of initiative projects is to develop a mechanism for attracting the university community involved in the development of architectural concepts for territories, as well as attracting a regional Competence Center to help visualize projects that require a minimum architectural design of the territory development concept.

Key words: initiative budgeting, collaborative design, formation of a comfortable urban environment, improvement, comfort of living, comfortable urban environment.

В 2021 году вступили в силу изменения в закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», [1] по которому у региональных властей появилась обязательность разработать соответствующий региональный нормативный акт, регулирующий процедуру инициативного бюджетирования.

Министерство финансов РФ в 2019 году провело анализ опыта реализации инициативного бюджетирования в 20 регионах страны¹. Из аналитического отчета следует, что регионы сформировали три подхода к управлению процессом инициативного бюджетирования:

- исполнительные органы власти региона самостоятельно реализуют функцию управления процессом инициативного бюджетирования;

- исполнительные органы власти региона делегируют полностью или частично функции сопровождения практики государственным (муниципальным) учреждениям или некоммерческим организациям, учрежденным муниципальными образованияами;

3. исполнительные органы власти региона частично делегируют функции сопровождения практики внешним организациям-консультантам.

Исходя из проведенного анализа опыта соучаствующей реализации проектов и инициативного бюджетирования, целью исследования стала выработка предложений по синхронизации усилий населения и власти по разработке проектов развития территорий и повышения комфорта проживания.

Например, в Алтайском крае, где изначально сопровождение практики осуществлялось министерством финансов самостоятельно, для дальнейшего развития практики было принято решение сконцентрировать персонал и информационные ресурсы, необходимые для инициативного бюджетирования, в краевом автономном учреждении «Алтайский центр финансовых исследований», в котором был создан «Центр инициативного бюджетирования». При этом при привлечении внешней организации консультантов к реализации практики инициативного бюджетирования, как это происходит, например, в Кировской области и Санкт-Петербурге, исполнительные органы государственной власти заключают контракт с такими организациями на ограниченный набор задач по сопровождению.

Очевидно, что без регионального проектного офиса или проектного центра решение такой масштабной задачи невозможно. В Иркутской области в 2020 году был создан ведомственный проектный офис Министерства экономического развития Иркутской области, занимающийся курированием процесса инициативного бюджетирования [2].

Отметим классификацию проектов, с которыми приходится иметь дело проектному офису региона и место инициативных проектов в этом перечне.

– Национальные проекты;

– Федеральные проекты;

– Региональные проекты Иркутской области, реализуемые в соответствии с федеральными и национальными проектами². В табл. 1. Приведем пример региональных программ в рамках национального проекта «Жилье и городская среда»;

¹Обзор действующей практики и отдельные рекомендации по организации сопровождения практик инициативного бюджетирования
https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2019/12/main/Obzor_praktiki_i_rekomendatsii_po_PTS.pdf

²Официальный портал Иркутской области. Национальные проекты
URL: <https://irkobl.ru/region/priority/>

– Ведомственные проекты – проекты, обеспечивающие достижение целей и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти;

– Инфраструктурные проекты – проекты, направленные на развитие инженерной инфраструктуры муниципальных образований, строительство социальных объектов и т.п. Региональными постановлениями Правительства Иркутской области ежегодно утверждается

перечень таких проектов, финансируемых за счет бюджета, а также за счет бюджетных кредитов из федерального бюджета;

– Инициативные проекты – проекты, направленные на решение вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов.

Таблица 1. Пример взаимосвязи между национальным, федеральным и региональным проектом

Наименование Национального проекта	Наименование федерального проекта	Наименование регионального проекта
Жилье и городская среда	F1 Жилье	Жилье (Иркутская область)
	F2 Формирование комфортной городской среды	Формирование комфортной городской среды
	F3 Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда	Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда
	F5 Чистая вода	Чистая вода

В рамках инициативных проектов в настоящее время можно выделить, например, партийный проект партии Единая Россия «Народные инициативы», а также проекты, имеющие приоритетное значение для жителей муниципальных образований, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления.

При этом в Иркутской области в пилотном режиме уже идет реализация партийного проекта «Народные инициативы» с 2011 года, по которому к подаче заявок на реализацию каких-то важных для муниципалитета проектах привлекается местное население. Теперь данное направление урегулировано и на федеральном и на региональном уровне.

В соответствии с подписанным 6 мая 2022 года Законом № 33-ОЗ [3] «Об отдельных вопросах реализации на территории Иркутской области инициативных проектов» инициативный проект должен содержать:

– описание проблемы, решение которой имеет приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части;

– обоснование предложений по решению указанной проблемы;

– описание ожидаемого результата (ожидаемых результатов) реализации инициативного проекта;

– предварительный расчет необходимых расходов на реализацию инициативного проекта;

– планируемые сроки реализации инициативного проекта;

– сведения о планируемом (возможном) финансовом, имущественном и (или) трудовом участии заинтересованных лиц в реализации инициативного проекта, в том числе о планируемом объеме инициативных платежей;

– указание на территорию муниципального образования или его часть, в границах которой будет реализовываться инициативный проект, в соответствии с порядком, установленным нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования;

Конкурсный отбор инициативных проектов проводится межведомственной комиссией, утвержденной Губернатором.

Минимальная доля инициативных платежей со стороны населения должна составлять не менее 10 процентов от общей суммы реализации инициативного проекта.

Предельный размер субсидии местному бюджету, предоставляемой из областного бюджета на реализацию одного инициативного проекта, не может превышать двух миллионов рублей.

В соответствии с заявлениями региональных депутатов,³ в 2023 году на реализацию инициативных проектов в Приангарье планируется

³Первые проекты инициативного бюджетирования будут реализованы в Иркутской области в 2023 году <https://irkutsk.news/novosti/2022-05-19/332296-pervye-proekty-incipiativnogo-byudzhetirotvanija-budut-realizovany-v-irkutskoi-oblas.html>

направить 500 миллионов рублей. В июле 2022 года начнут принимать инициативные заявки, а победителей определяют до конца года. При этом, в 2022 году 850 миллионов рублей будет направлено на реализацию 1237 мероприятий по программе «Народные инициативы».

Следует помнить, что в отличие от предыдущих лет действия Народных инициатив, с 2023 года инициаторам от муниципалитетов придется озаботиться поиском софинансирования проекта. 10% от максимально возможной суммы гранта на инициативу составит 200 тысяч рублей. Это может оказаться реальным препятствием у населения. Правда, при этом они могут обращаться к предпринимательскому сообществу за помощью в софинансировании. Тем не менее, реализация инициативы по принятому Закону становится чуть более сложной, чем было по программе Народные инициативы. При этом, если ранее по Народным инициативам население могло выбирать полноценное благоустройство территорий, скверов и т.п. на значительные суммы, то ограничение в 2 млн.рублей делает инициативы менее масштабными и значимыми.

Например, в Иркутске в прошлом году были определены лучшие проекты, реализованные по Народным инициативам⁴. В частности, в Октябрьском округе г.Иркутска лидерами стали обустройство сквера в районе дома № 314 на улице Байкальской; проект по ремонту многофункциональной спортивной площадки средней школы № 16 на улице Зверева, 16, благоустройство Солнечного бульвара от здания по улице Байкальской, 320/2 до дома 330А по этой же улице, оснащение звуковым и осветительным оборудованием школы № 26, обустройство сквера в районе дома № 100 по улице Пискунова, а также обустройство сквера на пересечении улиц Пискунова и Красноярской. В остальных округах были профинансированы примерно такие же инициативы, связанные с благоустройством территорий

Лучшие практики по проекту «Народные инициативы 2020» отметила председатель бюджетного комитета Законодательного Собрания Иркутской области Наталья Дикусарова⁵. По результатам голосования определились победители по четырем номинациям:

- проекты благоустройства мест памяти участников Великой Отечественной войны в рамках празднования 75-летия Победы;

- проекты благоустройства общественных территорий;

- проекты развития дорожной инфраструктуры;

- проекты мероприятий, направленных на развитие социальной сферы.

Очевидно, что после принятия нового Закона такие масштабные мероприятия уже будут невозможны. Их можно будет реализовывать в основном по программе Формирование комфортной городской среды, которая реализуется ежегодно уже более 5 лет и направлена непосредственно на благоустройство общественных и дворовых пространств.

Помимо опыта законодательного исполнения Народных инициатив в ходе исследования были изучены практики инициативного бюджетирования [4-18]. Методологической основой исследования стала систематизация опыта различных ученых и выработка на их основе предложений по совершенствованию взаимодействия власти и населения при благоустройстве территорий. В указанных источниках практически каждый автор изучает опыт своего региона и дает рекомендации по совершенствованию регионального законодательства в области инициативного бюджетирования. Так, Пилипенко Н.Г. отметила, что в стране в 2020 году направления инициативного бюджетирования сложились следующим образом:

- места массового отдыха – 13,7%
- дорожная инфраструктура – 12,4%
- благоустройство дворов – 11,1%
- детские площадки – 9,27%
- объекты массового спорта – 7,5%
- водоснабжение – 5,2%
- уличное освещение – 5%
- иное – 23%

Из представленной статистики видно, что основные инициативные проекты в стране связаны с повышением комфортности проживания, что соответствует и статистике по Иркутской области, изученной ранее.

Завершая исследование, можно отметить, что имеющийся опыт благоустройства городских и сельских территорий с привлечением населения в рамках федеральной программы Формирование комфортной городской среды также предусматривает соучаствующую реализацию проектов, то есть проведение стратегических сессий с представителями различных групп населения и формирование на основе стратегических сессий коллегиального решения по благоустройству территории, которое бы учитывало интересы различных групп населения муниципального образования. Такая же практика используется и в проекте инициативного бюджетирования. Очевидно, что чем больше население будет вовлечено в создание идеи проекта и его дальнейшую реализацию, тем

⁴Названы проекты, которые победители в голосовании по программе «Народные инициативы» в Иркутске URL: <https://irkutsk.news/novosti/2019-11-21/137012-nazvany-proekty-kotorye-pobediteli-v-golosovanii-po-programme-narodnye-incipiativy.html>
⁵В Иркутской области назвали лучшие «Народные инициативы» 2020 года <https://irzs.ru/events/news/detail.php?ID=34778>

комфортнее оно будет себя чувствовать по результатам проведения различных анкетирования оценки удовлетворенности качеством проживания. А если население будет еще и свои деньги вкладывать в проект, то оно само будет следить за сохранностью объектов и не допускать их преждевременного разрушения, нерационального и вандального отношения к ним, что позволит в дальнейшем сэкономить бюджетные средства на периодический ремонт и содержание благоустроенных территорий.

Учитывая схожесть подходов по привлечению населения к реализации проекта «Формирование

комфортной городской среды» и к реализации проекта «Народные инициативы», необходимо методически и административно синхронизировать данные проекты. Привлечь Центр компетенций при службе архитектуры Иркутской области для помощи муниципальным образованиям при подготовке концепций развития территорий, а также синхронизировать работу межведомственной комиссии по реализации проекта «Формирование комфортной городской среды» с работой создаваемой комиссии по реализации проектов по инициативному бюджетированию.

Литература

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Доступ из справ. -правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 08.06.2022).
2. Положение о ведомственном проектно-офисе Министерства экономического развития Иркутской области: распоряжение М-ва экономического развития Иркутской обл. от 17 июля 2020 г. № 62-97-мр.
3. Об отдельных вопросах реализации на территории Иркутской области инициативных проектов: закон Иркутской обл. от 6 мая 2022 года № 33-ОЗ. URL: <https://www.ogirk.ru/pravo/archives/law/331003/> (дата обращения: 08.06.2022).
4. Ашурбекова З.Н., Магомедова П.А. Инициативное бюджетирование как способ эффективного использования средств местного самоуправления // Теория и практика мировой науки. 2022. № 1. С. 9-12.
5. Вагин В.В., Шугрина Е.С. Роль инициативного бюджетирования в формировании экосистемы гражданского участия в государственном и муниципальном управлении // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 9-24.
6. Кропотова Н.В., Хаирова С.И., Юдеева Т.В. Инициативное бюджетирование как механизм вовлечения граждан в муниципальное управление // E-Scio. 2021. № 9 (60). С. 229-233.
7. Кочева К.Н., Шеметова Н.К. Инициативное бюджетирование в системе государственного и муниципального управления // Молодежь и наука. 2021. № 5.
8. Лукьянова Н.Г. Особенности развития инициативного бюджетирования в Санкт-Петербурге // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 61-69.
9. Локтионова Э.А., Минакова Е.И., Тепляков А.И. Основные направления реформирования муниципальных образований на основе механизма инициативного бюджетирования // Науч. записки Орел-ГИЭТ. 2021. № 1 (37). С. 30-33.
10. Маковник Т.Д. Практика и проблемы инициативного бюджетирования в Новгородской области // Вестн. Новгородского филиала РАНХиГС. 2021. Т. 11. № 1 (13). С. 54-67.
11. Михеева Т.Н., Бояринцева И.А. Инициативные проекты - новая форма непосредственной муниципальной демократии // Вестн. Рос. ун-та кооперации. 2021. № 4 (46). С. 155-160.
12. Мрачек Е.М., Валюшицкая И.В. Роль проектных центров в развитии инициативного бюджетирования: практика Красноярского края // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 70-82.
13. Пилипенко Н.Г., Иванова Е.Ю., Колесниченко Е.А. Опыт инициативного бюджетирования как форма взаимодействия органов местного самоуправления с населением // Актуальные направления науч. исследований XXI века: теория и практика. 2021. Т. 9. № 4 (55). С. 91-108.
14. Подгорская С.В., Мирошниченко Т.А. Роль механизма партисипаторного бюджетирования в развитии сельских территорий (на примере Ростовской области) // Мелиорация и гидротехника. 2021. Т. 11. № 4. С. 187-206.
15. Смирнов Д.А. Финансово-правовое регулирование инициативного бюджетирования в субъектах РФ // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 148-155.
16. Фадейкина Н.В., Морозова О.В. Опыт регионов сибирского федерального округа в области инициативного бюджетирования. Часть 1 // Сибирская финансовая школа. 2020. № 2 (138). С. 15-18.
17. Фадейкина Н.В., Морозова О.В. Опыт регионов Сибирского федерального округа в области инициативного бюджетирования. Часть 2 // Сибирская финансовая школа. 2020. № 3 (139). С. 55-61.
18. Фадейкина Н.В., Морозова О.В. Опыт регионов Сибирского федерального округа в области инициативного бюджетирования. Часть 3 // Сибирская финансовая школа. 2021. № 2 (142). С. 72-79.