

УДК 33.332.1

ОСОБЕННОСТИ ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

М.Д. Подхватилина

Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС

E-mail: marusia_p@mail.ru

В статье рассматриваются вопросы актуальности участия граждан в распределении части муниципального бюджета на основе опыта муниципальных образований стран Латинской Америки, Северной Америки и Европы. Выявлены особенности реализации партиципаторного бюджетирования в каждой из представленных моделей, а также обоснована необходимость формирования смешанной модели партиципаторного бюджетирования для муниципалитетов России на основе лучших зарубежных практик.

Ключевые слова: бюджетирование, местный бюджет, вопросы местного значения, механизм взаимодействия власти и общества, партиципаторное бюджетирование.

SPECIFICS OF PARTICIPATORY BUDGETING AT MUNICIPAL LEVEL: FOREIGN EXPERIENCE

M.D. Podkhvatilina

Siberian Institute of Management – Branch of Russian

Presidential Academy of National Economy and Public Administration

E-mail: marusia_p@mail.ru

The article considers the issues of actuality of participation of citizens in distribution of part of municipal budget on the basis of experience of municipal formations of Latin America, North America and Europe. The specifics of realization of participatory budgeting in each of the presented models are revealed, besides, the need for formation of a mixed model of participatory budgeting for municipalities of Russia on the basis of the best foreign practices is proved.

Keywords: budgeting, local budget, matters of local significance, mechanism of interaction of authorities and society, participatory budgeting.

В настоящее время одной из актуальных задач является повышение прозрачности и доступности информации об управлении общественными финансами, вовлечение граждан в обсуждение и принятие решений по вопросам местных бюджетов, развитие механизмов общественного контроля.

Следовательно, наиболее эффективным управленческим решением для выполнения поставленных перед органами управления задач должно стать создание действенного механизма взаимодействия власти и общества, позволяющего не только донести до населения полную и достоверную информацию о финансах территории, но и вызвать у граждан реальную заинтересованность в решении вопросов местного значения посредством предоставления им возможности непосредственного участия в распределении бюджетных средств и повышения уровня доверия к органам власти.

К сожалению, сегодня такая функция бюджета, как институционализация общественных предпочтений, т.е. (в наиболее широком смысле) выражение интересов населения территории при формировании и распределении бюджетных средств через депутатов, избранных в качестве его представителей в законодательном (представительном) органе местного самоуправления, практически не реализуется. Такая ситуация порождает повышение уровня коррупционности органов местного самоуправления и, как следствие, снижение уровня доверия граждан к органам власти, что в том числе подтверждается данными, представленными Всероссийским центром изучения общественного мнения: 20 % россиян при упоминании слова «депутат» представляют себе «взяточника, вора, жулика, казнокрада, мошенника»; по мнению 9 % опрошенных, главным мотивом действий депутата является жажда наживы; еще 7 % опрошенных считают народных избранников «дармоедами и бездельниками». По словам 60 % опрошенных, на первом месте у депутатов стоят собственные интересы, 57 % считают, что депутат – это «оторванный от народа, равнодушный к людям человек» [9].

Таким образом, на муниципальном уровне назрела чрезвычайная необходимость внедрения принципиально новой модели взаимоотношений власти и общества, способной устранить имеющиеся проблемы и противоречия. Такой моделью может стать модель партиципаторного бюджетирования муниципального образования, подразумевающая прямое участие граждан в процессе распределения бюджетных средств для финансирования приоритетных направлений развития территории в рамках вопросов местного значения.

В переводе с английского языка слово «participatory» (партиципаторный) имеет несколько схожих по смыслу значений, а именно:

- 1) характеристика процесса или системы, в которых все участники влияют на происходящее; в которых нет пассивных участников или зрителей;
- 2) характеристика экономической или политической системы, в которой все участники системы принимают участие в управлении [10].

Тогда под словосочетанием «партиципаторное бюджетирование» (англ. participatory budgeting) в самом общем смысле необходимо понимать участие граждан в распределении бюджетных средств на местном уровне. Целью партиципаторного бюджетирования является расширение рамок участия населения муниципалитетов в бюджетном процессе путем созыва специальных комиссий, состоящих из представителей населения и органов управления и занимающихся распределением выделенных из бюджета денежных средств. Партиципаторное бюджетирование было впервые введено в Латинской Америке в 80-е гг. XX в. В настоящее время эта практика успешно реализуется в Западной и Восточной Европе, США, Канаде, Латинской Америке.

Проведенный сравнительный анализ успешных зарубежных практик позволил сформировать три модели партиципаторного бюджетирования: латиноамериканскую, североамериканскую и европейскую.

Самой первой моделью партиципаторного бюджетирования можно по праву считать латиноамериканскую, которая действует с 1989 г. и реализуется в муниципальных образованиях Бразилии (Порту-Алегри, Штат

Рио-Гранде-ду-Сул, Белу-Оризонти) и Аргентины (Росарио, Ла-Плата). В основе модели лежит календарное планирование, а все процессы сопровождаются сильной коммуникационной связью органов власти с населением. К задачам, которые можно решить в рамках применения латиноамериканской модели, относятся, в первую очередь, устранение социального и экономического неравенства среди населения и решение проблем социальной сферы (преимущественно в области здравоохранения и образования). В среднем число ежегодных участников проектов партиципаторного бюджетирования в различных муниципалитетах стран Латинской Америки варьируется в диапазоне от 12,5 тыс. чел. (Порту-Алегри, Бразилия) до 87 тыс. чел. (Росарио, Аргентина), объем денежных затрат на реализацию модели партиципаторного бюджетирования составляет от 9,6 млн долл. (Росарио) до 200 млн долл. – это 20 % всего муниципального бюджета (Порту-Алегри, Рио-Гранде-ду-Сул) [11]. Сегодня латиноамериканская модель выступает образцом для муниципальных образований во всем мире по внедрению практики участия граждан в перераспределении денежных средств муниципального бюджета. Кроме того, данная модель партиципаторного бюджетирования реализует не только принципы формирования бюджета с учетом мнения населения, но и выполняет функцию воспитания гражданской ответственности и необходимости участия граждан в решении местных проблем. Так, например, во всех школах муниципальных образований Бразилии проводят проблемные лекции и предоставляют информационные материалы о процессе партиципаторного бюджетирования в понятном для школьного восприятия формате.

Североамериканская модель представляет собой сочетание информационных технологий организации процесса партиципаторного бюджетирования с классическими принципами, заложенными в латиноамериканской модели и впервые была введена на территории США в 1999 г. Необходимость внедрения модели партиципаторного бюджетирования в США (Нью-Йорк, Чикаго, Бостон) была вызвана низким уровнем вовлечения молодежи, в основном, студентов, в процессы принятия решений на местном уровне. В Канаде (Торонто, Монреаль, Ванкувер) модель партиципаторного бюджетирования была создана в целях увеличения объемов строительства объектов социальной инфраструктуры. Среднее число ежегодных участников проектов партиципаторного бюджетирования в рамках североамериканской модели невелико и составляет от 736 чел. (Сент-Луис, США) до 18 576 чел. (Нью-Йорк, США), объем денежных затрат заложен в диапазоне от 1 млн долл. (Бостон) до 25 млн долл. (Нью-Йорк) [11].

Европейская модель партиципаторного бюджетирования самая молодая среди выделенных: работает с 2004 г. Главной ее особенностью является исключительное применение электронных информационных ресурсов, что предполагает обязательное наличие дистанционной связи между представителями власти и общества. В рамках такой модели успешно выполняется задача более эффективного распределения бюджетных средств муниципалитета на приоритетные сферы жизни общества, однако вследствие дистанционного взаимодействия населения и органов власти добиться увеличения уровня доверия к действиям последних или же установления прямого контакта в рамках европейской модели практически невозможно. В сред-

нем число ежегодных участников европейской модели партиципаторного бюджетирования находится в диапазоне от 450 чел. (Ньюкасл, Великобритания) до 20 тыс. чел. (Севилья, Испания), объем денежных затрат варьируется от 4 млн долл. (Лондон) до 19 млн долл. (Севилья) [11].

Анализ зарубежного опыта партиципаторного бюджетирования позволил сделать вывод о том, что ни одну из успешно реализуемых моделей партиципаторного бюджетирования за рубежом невозможно осуществить в условиях российских реалий. Представляется целесообразным заимствование лишь отдельных элементов партиципаторного бюджетирования представленных моделей и формирование четвертой смешанной модели партиципаторного бюджетирования, адаптированной для муниципальных образований России.

Перспективность развития данного направления бюджетной политики, с точки зрения управления, очевидна. При рассмотрении зарубежного опыта партиципаторного бюджетирования наиболее успешной для заимствования является практика стран Латинской Америки. Однако стоит отметить, что Россия и страны Латинской Америки выстраивают процесс управления на местном уровне в рамках разных моделей местного самоуправления. Для стран Латинской Америки характерна иберейская система МСУ, которая приближена к европейской континентальной модели. На всех уровнях административно-территориальной структуры государства есть выборные советы, а также избираемые населением или советом их исполнительные органы. В то же время на местном уровне в качестве основных должностных лиц присутствуют представители государственной власти.

На современном этапе российская модель организации местного самоуправления носит смешанный характер и включает в себя черты как англосаксонской, так и континентальной моделей, она наиболее приближена к германской практике, которая учитывает конституционный принцип выраженной муниципальной автономии, и в то же время характерна для российской политической традиции, характеризующейся сильной государственной властью.

В этой связи изменения вносимые в бюджетный процесс в связи с реализацией смешанной модели партиципаторного бюджетирования в России не вызовут весомых противоречий, так как в наиболее общем смысле модели местного самоуправления в России и странах Латинской Америки отличаются лишь компонентами процесса организации системы управления. Более того, смешанный характер модели местного самоуправления в России позволяет вносить в него наилучшие компоненты всех существующих моделей управления.

Таким образом, создание смешанной модели партиципаторного бюджетирования на основе латиноамериканской модели с учетом результата первых пилотных проектов в России позволит заложить принципы для единой системы вовлечения граждан в принятие значимых управленческих решений на местном уровне. При этом нельзя отрицать необходимость выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований «сверху» путем привлечения средств вышестоящих бюджетов. Однако во избежание формирования иждивенчества со стороны территорий федеральная по-

мощь должна оказываться лишь при условии недостаточности налогового потенциала на подведомственной территории, в основе которой лежат объективные причины. В целом лишь опора на собственные силы представляется надежным залогом достижения действительной самостоятельности местных бюджетов.

Литература

1. Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3. С. 117–122.
2. Вагин В.В., Шаповалова Н.А., Гаврилов Н.В. Анализ и систематизация лучшей российской и зарубежной практики вовлечения граждан в бюджетные инициативы // Инициативное бюджетирование в Российской Федерации. Материалы Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию. Вып. 1. М.: НИФИ, 2015. С. 38–153.
3. Гаврилова Н.В. Зарубежные тренды в сфере партиципаторного бюджетирования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2 (30). С. 118–125.
4. Мельцер Д.В. Партиципаторное бюджетирование как механизм прямого участия граждан в процессе обсуждения и принятия городского бюджета // Молодой ученый. 2015. № 4. С. 389–391.
5. Подхватилина М.Д., Мирук В.А. Зарубежные модели партиципаторного бюджетирования и возможность их реализации в России // Теоретические и практические аспекты развития управленческой мысли в современном мире: сборник трудов преподавателей и аспирантов. Новосибирский государственный аграрный университет, 2015. С. 118–121.
6. Dias N. 25 years of Participatory Budgets in the world: a new social and political movement? Hope for Democracy / São Brás de Alportel, Portugal: In Loco Association. 2014. P. 21–27.
7. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting // Journal of Public Deliberation. 2012. Vol. 8. Issue 2. Article 9.
8. Wyngowski S. Local Participation in Brazil: Porto Alegre's Model for 21st Century Local Government // Journal of Communication, Culture and Technology, Georgetown University. December, 2013. URL: <http://www.gnovisjournal.org/2013/12/11/local-participation-in-brazil-porto-alegres-model-for-21st-century-local-government>
9. ВЦИОМ: Слово «депутат» ассоциируется у россиян с жуликом и вором: Официальный сайт РБК / [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rbc.ru/society/25/04/2013/5704077e9a7947fcbd44844d>
10. Англо-русский экономический словарь / [Электронный ресурс]. URL: http://rus-eng.com/anglo_russkiy_ekonomicheskij_slovar/page/participatory.47789/
11. Официальный сайт международной организации «PARTICIPATORY BUDGETING PROJECT» / [Электронный ресурс]. URL: <http://www.participatorybudgeting.org/>
12. Шилов Л.А. Партиципаторный бюджет. Как граждане участвуют в распределении муниципальных средств / [Электронный ресурс]. URL: <http://komitetgi.ru/news/news/1799/>

Bibliography

1. Vagin V.V., Gavrilova N.V., Shapovalova N.A. Inicijativnoe bjudzhetirovanie: mezhduнародnyj kontekst rossijskoj versii // Nauchno-issledovatel'skij finansovyj institut. Finansovyj zhurnal. 2015. № 3. P. 117–122.

2. *Vagin V.V., Shapovalova N.A., Gavrilov N.V.* Analiz i sistematizacija luchshej rossijskoj i zarubezhnoj praktiki вовлечения grazhdan v bjudzhetnye iniciativy // *Iniciativnoe bjudzhetirovanie v Rossijskoj Federacii. Materialy Vserossijskoj konferencii po iniciativnomu bjudzhetirovaniju*. Vyp. 1. M.: NIFI, 2015. P. 38–153.
3. *Gavrilova N.V.* Zarubezhnye trendy v sfere participatornogo bjudzhetirovanija // *Nauchno-issledovatel'skij finansovyj institut. Finansovyj zhurnal*. 2016. № 2 (30). P. 118–125.
4. *Mel'cer D.V.* Participatornoe bjudzhetirovanie kak mehanizm prjamogo uchastija grazhdan v processe obsuzhdenija i prinjatija gorodskogo bjudzheta // *Molodoj uchenyj*. 2015. № 4. P. 389–391.
5. *Podhvatilina M.D., Miruk V.A.* Zarubezhnye modeli participatornogo bjudzhetirovanija i vozmozhnost' ih realizacii v Rossii // *Teoreticheskie i prakticheskie aspekty razvitija upravlencheskoj mysli v sovremennom mire: sbornik trudov prepodavatelej i aspirantov. Novosibirskij gosudarstvennyj agrarnyj universitet*, 2015. P. 118–121.
6. *Dias N.* 25 years of Participatory Budgets in the world: a new social and political movement? Hope for Democracy / São Brás de Alportel, Portugal: In Loco Association. 2014. P. 21–27.
7. *Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G.* Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting // *Journal of Public Deliberation*. 2012. Vol. 8. Issue 2. Article 9.
8. *Wygowski S.* Local Participation in Brazil: Porto Alegre's Model for 21st Century Local Government // *Journal of Communication, Culture and Technology*, Georgetown University. December, 2013. URL: <http://www.gnovisjournal.org/2013/12/11/local-participation-in-brazil-porto-alegres-model-for-21st-century-local-government>
9. VCIOM: Slovo «deputat» associiruetsja u rossijan s zhulikom i vorom: Oficial'nyj sajt RBK / [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.rbc.ru/society/25/04/2013/5704077e9a7947fcbd44844d>
10. Anglo-russkij jekonomicheskij slovar' / [Jelektronnyj resurs]. URL: http://rus-eng.com/anglo_russkiy_ekonomicheskij_slovar/page/participatory.47789/
11. Oficial'nyj sajt mezhdunarodnoj organizacii «PARTICIPATORY BUDGETING PROJECT» / [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.participatorybudgeting.org/>
12. *Shilov L.A.* Participatornyj bjudzhet. Kak grazhdane uchastvujut v raspredelenii municipal'nyh sredstv / [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://komitetgi.ru/news/news/1799/>