



# МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

---

---

УДК 332.1:336

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-96-127

## ПАРТИСИПАТОРНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ В СУБЪЕКТАХ РФ: САМООБЛОЖЕНИЕ ГРАЖДАН И ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ

**О. В. СИВИНЦЕВА**

Пермский государственный национальный исследовательский университет,  
г. Пермь, Россия

**К. В. БУДНИК**

Пермский государственный национальный исследовательский университет,  
г. Пермь, Россия

---

### Для цитирования:

Сивинцева О. В., Будник К. В. Партиципаторные инструменты в субъектах РФ: самообложение граждан и инициативное бюджетирование // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Том 10, № 1. С. 96–127. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-96-127.

---

**Введение:** в связи с постепенным внедрением и развитием в современной России партиципаторных инструментов, в частности самообложения граждан и инициативного бюджетирования, в исследовании был поставлен вопрос об их дальнейшем сосуществовании.

**Цель:** выявить особенности и потенциальные возможности дальнейшего применения самообложения граждан и инициативного бюджетирования в России.

**Методы:** компаративистский подход, метод анализа нормативных актов, статистический и институциональный методы, метод сравнительно ориентированного «case-study».

**Результаты:** в ходе исследования были идентифицированы такие партиципаторные инструменты, как самообложение граждан и инициативное бюджетирование, их позитивное значение в развитии местных сообществ регионов России. В работе отдельное внимание было уделено опыту Пермского края, который существенно преуспел в этой сфере: регион успешно практикует самообложение граждан семь лет подряд и является первым субъектом в России, в котором условия применения инициативного бюджетирования были закреплены на законодательном уровне. Было выяснено, что основная роль в распростра-

нении партиципаторных инструментов принадлежит региональной политической элите, которая в основном за счет особых схем софинансирования интегрирует эти инструменты в общественно-политическую среду муниципалитетов. Пермский край, как регион-лидер по объемам собранных средств и реализованных проектов, в перспективе имеет все условия для обеспечения сосуществования самообложения и инициативного бюджетирования: первого – на поселенческом уровне, второго – в городских округах и муниципальных районах края.

**Выводы:** дальнейшее сосуществование инструментов инициативного бюджетирования и самообложения граждан на территории субъектов РФ возможно с учетом соблюдения определенных условий: для реализации самообложения благоприятны экономия средств на организацию соответствующих процедур, а также компактность проживания населения, в то время как инициативное бюджетирование требует соответствующей институциональной инфраструктуры. Основным объединяющим требованием к успешной реализации обоих инструментов является активное сотрудничество граждан и органов местной власти в этом процессе.

**Ключевые слова:** партиципаторное бюджетирование; инициативное бюджетирование; самообложение граждан; институциональная инфраструктура; гражданское общество; софинансирование; голосование

---

## **ВВЕДЕНИЕ**

В условиях дефицита бюджетных средств на местном уровне особую актуальность приобретает поиск дополнительных источников финансирования для решения социально значимых для территории задач. В этой связи распространенным становится объединение средств граждан, бизнеса, местных и региональных бюджетов посредством применения популярных в мире партиципаторных инструментов (речь идет о так называемом партиципаторном бюджетировании). В России в качестве таковых активное развитие получили самообложение граждан и инициативное бюджетирование.

Эти инструменты имеют общие задачи: достижение эффективности расходования бюджетных средств, а также вовлечение граждан в бюджетные и управленческие планы на местном уровне. Однако порядок их реализации в значительной степени дифференцирован. При инициативном бюджетировании местным жителям предоставляется возможность в конкурсном порядке предложить свои идеи по решению наиболее значимых вопросов муниципалитета. Ключевой процедурой порядка реализации самообложения является проведение местного референдума, на котором население дает согласие или несогласие на мобилизацию собственных средств для финансирования вопросов местного значения, которые формируются инициативной группой граждан или, чаще всего, органами местной власти.

Опыт некоторых российских регионов (Республика Татарстан, Кировская область, Пермский край, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Тульская область и др.) в этом ключе является успешным и уникальным и представляет прикладной интерес в целях совершенствования технологии реализации этих инструментов.

Особую важность представляет вопрос дальнейшего развития институтов самообложения и инициативного бюджетирования. В ходе исследова-

ния предполагается выяснить, будут ли сосуществовать эти инструменты или один, наиболее выгодный и оптимальный для развития муниципальных образований, вытеснит другой.

## МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Методологическую основу исследования составляет компаративистский (сравнительный) подход, суть которого заключается в выявлении общих и отличительных признаков общественно-политических явлений. В исследовании в качестве последних выступают средства самообложения и инициативное бюджетирование.

Сравнение основано на критериях, которые определяют суть и параметры реализации механизмов самообложения и бюджетирования: степень и динамика их развития на территории России и Пермского края (история возникновения, территориальный охват, объемы собранных средств); нормативно-правовые рамки регулирования этих институтов; основные подходы органов власти к реализации процедур; легитимность (признание со стороны населения и его стремление проявлять гражданское участие); конкурентные преимущества; проблемы и ограничения; перспективы для региона в продвижении рассматриваемых инструментов.

В рамках компаративистского методологического подхода помимо общенаучных методов применяются метод анализа нормативных актов, статистический и институциональные методы. Особое значение для исследования представляет метод сравнительно ориентированного «case-study», который позволил оценить основные аспекты применения самообложения граждан и инициативного бюджетирования в специфических условиях Пермского края и некоторых других успешных субъектов РФ.

Теоретическая основа исследования представлена моделью партисипаторного бюджетирования (от англ. participative – участвующий). Эта концепция органично переняла основные принципы современных постбюрократических моделей государственного управления: Good Governance (достойного управления) и New Public Management (нового государственного менеджмента). При реализации проектов партисипаторного бюджетирования население выступает в качестве не только потребителя государственных услуг, но и их сопроизводителя, принимающего активное участие в управленческом процессе (Красильников и др., 2014, с. 52).

Инициированная в России в 2000-е годы административная реформа также соответствует современным мировым тенденциям. По результатам ее реализации, в частности, исполнительная власть стала информационно более открытой и готовой к сотрудничеству с гражданским обществом, однако результативность сложившихся механизмов гражданского участия в государственном управлении, использования систем обратной связи остается недостаточной (Клименко, 2014, с. 8). Активное применение инструментов партисипаторного бюджетирования должно способствовать устранению этого недостатка.

История развития института партисипаторного бюджетирования начинается в 1989 году в бразильском городе Порту-Алегри, который оказался

в катастрофической финансовой ситуации, когда 98 % муниципального бюджета уходило на покрытие оперативных расходов (Sintomer et al., 2008, p. 164). В целях решения проблемы была разработана модель партиципаторного бюджета. Совместное бюджетирование оказало положительное влияние на предоставление социальных благ и услуг, качество управления и участие граждан в новом общественном пространстве (Koonings, 2004). Эта модель уже получила признание не только в Бразилии и Латинской Америке, но и во всем мире, оказалась признанной ООН и Всемирным банком. Постепенно набирает обороты и в России.

В этом контексте следует отметить Программу Всемирного банка «Развитие силами местных сообществ» (Community Driven Development)<sup>1</sup>, в рамках которой за последние 25 лет было реализовано более 1000 проектов в 84 странах мира. Среди них фонды социальных инвестиций в Армении, Киргизии, проект развития городской инфраструктуры в Бразилии, проект снижения бедности и развития сообществ в Индонезии и Вьетнаме, программа развития сельских территорий в Азербайджане (Вагин и др., 2015а) и проч. Подобные примеры свидетельствуют о том, что партиципаторные инструменты разнообразны и способны оказывать позитивное воздействие на состояние жизни местных сообществ.

По официальным данным развитие партиципаторного бюджетирования в мире находится на стадии интеграции в более широкую систему гражданского участия (Dias, 2014, p. 23–24). Речь идет о расширении практики партиципаторных процедур до национального уровня, внедрении их в государственную политику бюджетной открытости. В США с недавнего времени модель стала использоваться в рамках федеральных программ по развитию местных сообществ (Гаврилова, 2016).

Руководитель Центра инициативного бюджетирования В.В. Вагин называет пять критериев, которые присущи проектам партиципаторного бюджетирования: обязательный учет мнения граждан, участие местной администрации, институциональный диалог между властью и гражданским обществом, обратная связь и постоянный характер реализации (Вагин, 2016б).

Партиципаторные инструменты выступают в качестве форм непосредственной демократии, которые укрепляют связи управленческого аппарата с населением, стимулируют его гражданскую инициативу (Холопов, 2011, с. 107). Ключевая особенность развития партиципаторного бюджетирования – инновационный характер. В связи с этим в мире существует много разных, интересных и удачных вариаций модели:

- «фонды соседских сообществ» в городе Рейкьявик (Исландия);
- государственный инвестиционный фонд по кредитованию инфраструктурных проектов в сельских районах в провинции Чэнду (Китай);
- стратегия развития города Плоцка (Польша) в рамках государственно-частного партнерства;
- бюджетные школы и организации добровольной поддержки мероприятий в городе Йонсу-Гу (Южная Корея) (Гузь и Царева, 2016) и др.

<sup>1</sup> Community-Driven Development [Электронный ресурс]. URL: <http://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment> (дата обращения: 21.08.2017).

Модель партисипаторного бюджетирования в первую очередь ориентирована на удовлетворенность жителей. Именно ее можно считать конечной целью деятельности органов местного самоуправления и основным критерием результативности их работы (Божья-Воля, 2015). Инструменты инициативного бюджетирования и самообложения граждан наделяются всеми основными характеристиками, присущими модели. Если инициативное бюджетирование является точной версией модели, но с российской спецификой (включенность в финансовую систему государства), то самообложение в силу отличительных особенностей (иной механизм реализации посредством референдума, более узкий набор возможностей применения, иные требования к использованию) рассматривается как смежный партисипаторному бюджетированию инструмент. Так или иначе, инициативное бюджетирование и самообложение граждан вполне можно обозначить как партисипаторные инструменты со свойственной каждому из них спецификой.

## РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Анализ общероссийских условий развития инструментов самообложения граждан и инициативного бюджетирования позволил сделать следующие выводы:

– Россия имеет давнюю историю применения инструментов самообложения, что может являться фактором успеха для его реализации сегодня. Однако в силу негативного советского опыта использования разовых средств государством в собственных интересах у населения отсутствует положительное восприятие преимуществ этого инструмента. Инициативное бюджетирование, в свою очередь, является относительно молодым институтом не только для России, но и для любого другого государства. Его основное преимущество в том, что оно учитывает современные мировые тенденции государственного управления, активно вовлекая граждан в управленческий процесс, предоставляя последним реальную возможность повлиять на результат управления. В любом случае оба института в современной интерпретации не имеют устойчивых традиций в России и вынуждены развиваться с нуля в 2000-е годы.

– Повышая роль общественного участия в управленческих проектах, имея множество форм реализации с учетом специфических условий отдельного региона, инициативное бюджетирование является более перспективным и выгодным инструментом, нежели самообложение. В связи с этим в России реализуется федеральная политика стимулирования регионов к активному участию в программах бюджетирования посредством ведения рейтингов или проведения консультационных мероприятий, а также финансовой и других мер поддержки. При этом оба института являются предметом активного внимания руководства отдельных субъектов РФ.

– Инструмент самообложения граждан нуждается в совершенствовании параметров (в части модификации процедур местного референдума, вопроса ответственности за неуплату разовых средств, факта социальной несправедливости при определении объекта инфраструктуры). Инициативное бюджетирование, напротив, является наиболее гибким институтом с иннова-

ционной направленностью, но требует благоприятных условий для своего развития: гораздо более высокой степени активности как органов власти, так и населения.

– Размер регионального финансового стимулирования определяется в зависимости от степени гражданской активности, проявленной при реализации проектов. При самообложении граждан объемы региональных средств выделяются пропорционально уровню собираемости разовых платежей в соответствии с установленным коэффициентом, который является фиксированным. В условиях инициативного бюджетирования размер региональных средств на реализацию проектов варьируется ежегодно в зависимости от социально-экономической значимости проектов, финансовых возможностей региона, «возраста» реализации программы, и, прежде всего, активности населения, которое выражает желание и требование благоустроить место своего проживания.

– Констатируем, что оба института, бюджетирование и самообложение, имеют положительные тенденции развития в России, однако первый по темпам распространения, развития, объемам местного софинансирования превосходит второй.

Отвечая на поставленный в исследовании вопрос о возможности сосуществования рассматриваемых инструментов на территории субъектов РФ, прогнозируем следующие выводы с учетом общероссийских:

– Преследуя общую цель, инициативное бюджетирование и самообложение граждан обладают общими особенностями реализации в Пермском крае, а также в таких регионах РФ, как Кировская область, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Тульская область, Ульяновская область и др. Эти особенности связаны с активной региональной политикой в области продвижения партиципаторных инструментов и формирования доверия к ним со стороны общества (Симонова, 2017).

– Пермский край наряду с Кировской областью, а также Республикой Башкортостан занимает лидирующие позиции среди других субъектов по степени вовлеченности в проекты самообложения и бюджетирования одновременно. Уже не первый год он входит в первую десятку регионов по объемам собираемых разовых средств, имеет наибольшие объемы регионального софинансирования. Кроме того, в 2016 году в Пермском крае был принят первый в своем роде закон об инициативном бюджетировании, а с 2017 года стартовали первые конкурсные процедуры в этой области.

– Несмотря на все усилия руководства Пермского края, статистические показатели свидетельствуют о негативной динамике распространения практики самообложения в регионе. Показатели высокой активности муниципалитетов, проявленной в ходе выдвижения проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае на первоначальном этапе, говорят о перспективности развития инструмента.

– Успех реализации инициативного бюджетирования в условиях регионов зависит, прежде всего, от уровня развития институциональной инфраструктуры, которая на сегодняшний день ожидает своего наполнения. Успеха в реализации самообложения граждан можно достигнуть путем компенсации его недостатков. Совмещение процедур местного референдума и выбо-

ров, максимальный среди других субъектов Федерации размер регионального софинансирования проектов самообложения снижают издержки по организации процедур самообложения. Кроме того, в перспективе вполне возможно заменить местные референдумы электронными голосованиями, что позволит сократить расходы на организацию процедуры.

– В перспективе наиболее благоприятным для субъектов РФ является сосуществование самообложения и инициативного бюджетирования: первого на поселенческом уровне, второго – в муниципальных районах и городских округах. Залогом успеха является поддержка со стороны региональных и местных органов власти, направленная на повышение гражданской активности жителей и постепенную передачу инициатив в их руки.

## ОБСУЖДЕНИЕ

**Степень и динамика развития** самообложения граждан и инициативного бюджетирования в Пермском крае и других регионах России предполагает оценку истории возникновения этих институтов, их территориального охвата, а также объема привлеченных средств.

Институт самообложения граждан имеет относительно продолжительную **историю своего функционирования** в России. Он получил первое законодательное закрепление посредством принятия постановления ЦИК СНК СССР от 29 августа 1924 года «О самообложении населения для удовлетворения местных общественных нужд», в дальнейшем приобрел форму обязательного платежа и стал использоваться государством как средство самораскулачивания крестьянских хозяйств (Сергиенко, 2014). В результате всех законодательных изменений этот финансовый источник потерял свою самостоятельность, стал частью местного бюджета, приняв форму налогового платежа.

В современной России средства самообложения стали применяться с начала 2000-х годов как одна из составляющих муниципальной реформы. В отличие от советской России, в настоящее время самообложение определяется как неналоговый доход в структуре местных бюджетов; решение о его введении принимают жители территории путем голосования.

Инициативное бюджетирование, наоборот, является совершенно новым институтом, насчитывающим не более 10 лет «точечного» (характерного для отдельных субъектов) применения в России. В стране действует три основных типа бюджетирования под собственными названиями: Программа поддержки местных инициатив, группа самостоятельных практик «Народный бюджет», а также практики партисипаторного бюджетирования (Вагин и др., 2015b).

Развитие и активное распространение бюджетирования началось с реализации Программы поддержки местных инициатив в 2007 году. Она была запущена Министерством финансов РФ совместно с Всемирным банком в рамках осуществляемой, в том числе в других государствах мира, стратегии «Развитие силами местных сообществ»<sup>2</sup>. Программа предполагает вовлечение

<sup>2</sup> UNDP – United Nations Development Programme: глобальная сеть ООН в области развития [Электронный ресурс]. URL: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/> (дата обращения: 21.08.2017).

граждан в бюджетный процесс и их непосредственное участие в софинансировании проектов по приоритетным для населения направлениям социальной инфраструктуры: водоснабжение, дорожное строительство, уличное освещение и проч. (Tsurkan et al., 2016, p. 7785).

В дальнейшем распространение инициативного бюджетирования связано с программами под названиями «Народный бюджет» или «Народная инициатива» (в некоторых случаях – «Народные инициативы»). Например, в 2011 году Общероссийская партия «Единая Россия» совместно с Общероссийским народным фронтом инициировала процесс публичного обсуждения федерального трехлетнего бюджета на 2012–2014 годы. Попытки внедрения оригинальной модели партиципаторного бюджетирования имеют место с 2013 года и связаны с деятельностью проектной группы Европейского университета в Санкт-Петербурге при поддержке Комитета гражданских инициатив (Фонда Кудрина).

В Пермском крае, одном из первых среди других регионов РФ, начало реализации процедур самообложения граждан датируется 2011 годом, когда правительство региона приступило к реализации проекта «Активизация института самообложения граждан в муниципальных образованиях Пермского края», который указывается в качестве направления в Государственной программе Пермского края «Региональная политика и развитие территорий»<sup>3</sup>. Что касается инициативного бюджетирования, то Пермский край в 2016 году стал одним из 26 регионов России, включенных в состав участников проекта Министерства финансов РФ и Всемирного банка по распространению партиципаторного опыта в России.

Таким образом, если самообложение в России имеет определенные исторические корни, то инициативное бюджетирование существует как пилотный проект на протяжении не более 10 лет. По сравнению с советским опытом характер самообложения кардинально меняется с начала 2000-х годов: в современной России оно не может применяться без учета мнения населения, выраженного на референдуме. Инициативное бюджетирование – совершенно новый институт для России, не обладающий сложившимися традициями и действующий пока лишь в качестве пилотного проекта в отдельных регионах. Бюджетирование предполагает наличие высокого уровня участия со стороны населения, что может вызвать целый ряд трудностей, связанных с отсутствием демократической традиции в России. В Пермском крае оба института используются относительно недавно (с 2011 и 2016 года соответственно) и исторических корней не имеют (за исключением советского периода).

По **территориальному охвату** оба инструмента распространены далеко не во всех регионах и муниципалитетах России. По сведениям Концепции развития и регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации, первые референдумы по местному самообложению состоялись в 2006 году, в 2007 году механизм использовался уже в 25 регионах,

<sup>3</sup> *Об утверждении государственной программы Пермского края «Региональная политика и развитие территорий»* [Электронный ресурс]: постановление Правительства Перм. края от 01.10.2013 № 1305-п. URL: <http://docs.cntd.ru/document/494900031> (дата обращения: 12.06.2017).

в 2010 – в 35<sup>4</sup>. С тех пор ситуация существенно не менялась: в 2015 году самообложение применялось в 38 субъектах РФ (44,7 %), в 2016 году – в 35 (41,2 %). Несмотря на незначительную положительную динамику распространения механизма разовых средств в России, большинство местных бюджетов не используют самообложение (по данным Министерства финансов РФ, процент активных муниципалитетов в 2015 году составлял 6,9 %, 1571 муниципалитет; в 2016 году – 7 %, 1454 муниципальных образования<sup>5</sup>).

В Пермском крае большинство муниципальных образований поселенческого уровня так или иначе оказалось вовлечено в процедуры самообложения. В 2011 году самообложение введено в 17 поселениях, в 2012 году – в 118, в 2013 году – в 10, в 2014 году – в 29, в 2015 году – в 12 и в 2016 году – в 5. Пик пришелся на 2012 год, когда референдумы совместили с выборами Президента РФ. Остальные показатели свидетельствуют о постепенном снижении распространенности механизма в крае, что отчасти может быть обусловлено развитием смежных самообложению практик (например, проектов инициативного бюджетирования). Позитивной тенденцией является повторное введение разовых средств в территориях: в 2013 году – в 10 поселениях, в 2014 году – в 27, 2015 году – в 12, 2016 году – в 5<sup>6</sup>.

По данным Избирательной комиссии Пермского края, в результате последних местных референдумов 10 сентября 2017 года на 2018 год запланированы мероприятия по следующим вопросам местного значения: обустройство мест массового отдыха населения; восстановление или приобретение детских, спортивных площадок, остановочных комплексов; устройство площадок для установки мусоросборников; ликвидация несанкционированных свалок; ремонт и устройство ограждений парков, скверов, мест традиционного захоронения; устройство уличного освещения; ремонт водопроводных сетей; ремонт автомобильных дорог общего пользования местного значения; приобретение пожарно-технического вооружения, ремонт пожарных машин; проведение работ по сохранению объектов культурного наследия<sup>7</sup>. Суммы

<sup>4</sup> Концепция развития и регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://depfin.admhmao.ru/kontseptsiya-razvitiya-i-regulirovaniya-initsiativnogo-byudzhetirovaniya/735927/kontseptsiya-razvitiya-i-regulirovaniya-initsiativnogo-byudzhetirovaniya-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 30.04.2017).

<sup>5</sup> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2015 год [Электронный ресурс]. URL: [http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/Monitoring\\_local/results/](http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/) (дата обращения: 29.04.2017); Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 год [Электронный ресурс]. URL: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/06/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzhetrov\\_za\\_2016\\_god-versiya\\_28.06.2017.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/06/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_za_2016_god-versiya_28.06.2017.pdf) (дата обращения: 12.09.2017).

<sup>6</sup> Экспертное интервью с заместителем начальника управления развития и поддержки местного самоуправления – начальником отдела развития муниципальных кадров и общественного самоуправления Министерства территориального развития Пермского края Т. Н. Фофановой // Из лич. арх. авт. (14.05.2017).

<sup>7</sup> Протоколы голосования по местным референдумам, проведенным 10.09.2017 [Электронный ресурс] // Избират. комиссия Перм. края: офиц. сайт. URL: <http://www.permkrai.izbirkom.ru/vyboru-i-referendumu/edinyu-den-golosovaniya/10%20сентября%202017%20года/index.php> (дата обращения: 30.10.2017).

средств устанавливались преимущественно в размере 100–200 руб., в отдельных случаях достигали 500 или 1000 руб. Кроме этого, некоторыми муниципалитетами предусматривалось снижение платежа для льготных категорий граждан<sup>8</sup>, размер которого варьировался от 50 до 150 руб. или в отдельных случаях равнялся нулю. Так, оптимальный размер платежа с учетом мнения и материальных возможностей граждан позволяет достичь положительных результатов голосования.

Число участников проекта инициативного бюджетирования, по прогнозам Минфина РФ, увеличивается с каждым годом: с 26 регионов в 2016 году до 30–40 в 2017 году<sup>9</sup>. В первую группу регионов вошел Пермский край, утвердивший нормативные границы этой практики. Среди пилотных регионов также необходимо отметить Ставропольский край, в котором впервые была реализована Программа поддержки местных инициатив в 2007 году, а также Кировскую, Тверскую области, Хабаровский край (с 2013 года), Республики Башкортостан и Северная Осетия – Алания (с 2014 года), Еврейскую автономную область (с 2015 года). С 2014 года два региона – Ставропольский край и Нижегородская область – продолжили реализацию программы самостоятельно без поддержки федерального центра (Чулков, 2016, с. 13). Оригинальная модель партиципаторного бюджетирования под названием «Народный бюджет» активно осуществляется в 13 городах и городских поселениях Ленинградской, Вологодской, Кировской областях. С 2016 года проект запущен в г. Санкт-Петербурге на территории двух муниципалитетов.

Вызывает интерес десятилетняя практика развития проектов инициативного бюджетирования в Ставропольском крае. Всего за это время в регионе было реализовано 418 проектов. Сумма региональных средств в 2017 году была увеличена более чем в 3 раза и составила 197, 9 млн руб.<sup>10</sup>; в 2018 году планируется израсходовать уже порядка 300 млн руб. в связи с расширением границ применения программы до уровня городских территорий. С самого начала программа в Ставрополье была направлена на преодоление депрессивного состояния экономики восточных районов – на сегодняшний день регион достиг позитивных результатов социально-экономического развития (в частности, сокращение миграционной убыли населения, повышение рождаемости, рост прибыльных организаций, рост заработной платы и т.д.). Достижение этих показателей стало возможным, по мнению представителей краевой власти, благодаря участию в проектах инициативного бюджетирования – в этой связи инициативное бюджетирование становится одним из важных инструментов стратегического развития территории.

Для сравнения отметим показатели региональной поддержки в других субъектах по состоянию на 2016 год: в Вологодской области – 7,6 млн руб.;

<sup>8</sup> Льготные категории граждан: пенсионеры, престарелые в возрасте старше 75 лет, инвалиды 1-й, 2-й групп, малоимущие и многодетные семьи, ветераны ВОВ, вдовы участников ВОВ, одинокие матери, имеющие на иждивении 2 и более несовершеннолетних детей, погорельцы 2017 года.

<sup>9</sup> Концепция развития и регулирования инициативного бюджетирования...

<sup>10</sup> О бюджете Ставропольского края на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс]: закон Ставропол. края от 08.12.2016 № 121-кз. URL: <http://docs.cntd.ru/document/444796774> (дата обращения: 19.08.2017).

в Хабаровском крае – около 20 млн руб.; в республике Карелия – 35,3 млн руб.; в Ульяновской области – 62 млн руб.; в Нижегородской области – 186 млн руб.; в Тульской области – 1 млрд руб.; в Ярославской области – 1,6 млрд руб. Суммы региональных средств зависят от значимости проектов (они могут быть приурочены к юбилею города – пример Ярославской области), от финансовых возможностей региона, от активности населения (т.е. от общего числа поданных заявок), а также от «возраста» реализации программы в регионе (постепенное позитивное развитие проектов бюджетирования в регионе обуславливает увеличение региональных средств софинансирования).

Отдельные регионы имеют уникальный и разнообразный опыт применения инициативного бюджетирования на своей территории, что позволяет в той или иной степени нивелировать несовершенства этой практики в целом в России.

Внедрение инициативного бюджетирования предусматривает создание органами власти специализированного интернет-портала, который имеет уникальный интерфейс с наличием разных возможностей для пользователей. К примеру, в Ставропольском крае при помощи официальной страницы главы муниципалитетов отчитываются по результатам проектов в режиме реального времени; в Республике Башкортостан на соответствующем сайте предусматривается возможность заполнения и подачи электронной заявки.

Помимо этого, регионы проводят активную кампанию, информируя о существовании института бюджетирования через всевозможные каналы (радио, телевидение, печатные СМИ), а также организуя образовательные программы для представителей органов власти, общественных организаций и населения по вопросу участия в проектах. Так, в Тверской области реализуется ежегодный проект «Школа Программы поддержки местных инициатив», который направлен на развитие компетенций бюджетирования у специалистов органов местного самоуправления (около 400 работников поселений ежегодно проходят обучение)<sup>11</sup>. Создание собственной идеологии региона может быть эффективным инструментом в привлечении и объединении жителей: в Ставропольском крае создан свой бренд программы местных инициатив со слоганом «Общая идея – реальные дела».

В Пермском крае 2017 год стал стартовым в области реализации инициативного бюджетирования. Для участия в конкурсе Министерству территориального развития были направлены 462 заявки от 247 муниципалитетов (73 % от общего количества), 89 проектов были одобрены для регионального финансирования на 2017 год в размере 85,8 млн руб. Круг мероприятий, планируемых к реализации, не ограничен, однако должен касаться решения вопросов местного значения. Самыми актуальными в 2017 году стали следующие направления проектов: создание детских/спортивных площадок – 162 заявки; благоустройство парков – 90; ремонт домов культуры – 43; ремонт водопроводов – 34; ремонт дорог – 32; создание/ремонт памятников Великой Отечественной войны – 29, установка освещения – 21; ремонт тротуаров – 16 и др. Важным моментом по результатам первого запуска бюджетирования стало отклонение 142 заявок. Основной причиной, по сообще-

<sup>11</sup> Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях [Электронный ресурс]. URL: [https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/09/main/DBDG17\\_1.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/09/main/DBDG17_1.pdf) (дата обращения: 29.09.2017).

нию Министерства территориального развития, стало элементарное незнание правовых норм об инициативном бюджетировании в крае: в частности, муниципалитетами не было соблюдено требование к составу муниципальной комиссии, которая должна состоять в большей своей части из представителей общественности и не более 30 % депутатов и муниципальных служащих (47 % от всех отклоненных заявок). Другие причины: отсутствие подтверждающих документов на землю, имущество в муниципальной собственности (26 %), о софинансировании со стороны муниципалитета (19 %) и др. В этой связи конкурсной комиссией было рекомендовано организовать семинар для муниципальных служащих по разбору типичных ошибок, допущенных в подготовке проектов предыдущего сезона.

В 3-м квартале 2017 года был инициирован второй запуск программы, в котором приняли участие 237 муниципалитетов (70,3 % от общего количества), представивших на конкурсный отбор 455 заявок. По результатам конкурса число победителей возросло до 102 (на 14,6 % больше, чем в первом сезоне), что может быть связано с увеличением региональной поддержки, которая составила 96,5 млн руб. Таким образом, отмечается незначительное сокращение количества участников – вполне вероятно, что основной причиной стала конкурсная основа участия. Несмотря на это, показатели охвата территорий, динамики отобранных проектов и финансирования свидетельствуют об активности и заинтересованности муниципалитетов. Однако подобное участие требует получения необходимого опыта в составлении и представлении заявки на конкурс.

По результатам двух сезонов реализации программы Министерством территориального развития края проведена «работа над ошибками» в этой области: внесены поправки в Закон об инициативном бюджетировании, устраняющие коллизии, оптимизирующие организационные процедуры, а также смягчающие отдельные механизмы допуска заявок к участию. Так, ликвидирована проблема отсутствия возможности оформить результаты проекта в муниципальную собственность – либо по причине долгосрочности процедуры, либо ввиду нахождения имущества в собственности других субъектов. В связи с этим внесена поправка с установлением альтернативных прав: постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, хозяйственного ведения или оперативного управления, а также возможность использовать результаты проекта в аренду<sup>12</sup>.

**Объемы собранных средств** ежегодно увеличиваются при реализации как самообложения, так и инициативного бюджетирования. Как сообщается Министерством финансов РФ, в 2015 году объем финансовых поступлений в результате процедур самообложения вырос на 36,6 % относительно показателя 2014 года и составил 156,2 млн руб. В 2016 году объемы увеличились на 36,7 % по сравнению с предыдущим годом и достигли 213,6 млн руб.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> О внесении изменений в Закон Пермского края «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае» [Электронный ресурс]: пояснительная записка к законопроекту № 2019-17/07 от 08.08.2017. URL: <http://zakon.zspermu.ru/data/docs/258326.pdf> (дата обращения: 03.11.2017).

<sup>13</sup> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2015 год...; Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 год...

Следует отметить, что основной объем собранных средств приходится на 10 субъектов РФ (96,5 %), среди которых абсолютное лидирующее положение занимает Республика Татарстан (85,9 %), далее следует Кировская область (7,3 %), республика Башкортостан (1,3 %), Липецкая (1,3 %) и Калужская области (1,2 %). Пермский край находится на 6 месте: по итогам 2016 года в регионе удалось собрать 2,3 млн руб. разовых платежей (1,1 %); в 2015 году – 3,1 млн руб. (2 %).

Стоит особо отметить практику применения самообложения в Татарстане, руководство которого проводит активную работу по внедрению этого механизма в территориях. Всего за 2013–2017 годы общий объем средств самообложения в этом регионе составил порядка 584,9 млн руб.: в 2013 году – 3,7; в 2014 году – 80,3; в 2015 году – 122,3; в 2016 году – 183,4; за 9 месяцев 2017 года – 194,6<sup>14</sup>. Работа по вовлечению граждан в решение вопросов местного значения через самообложение наиболее активно была организована в Арском, Балтасинском, Кукморском, Муслюмовском районах. Так, например, в Арском районе по состоянию на 2017 год средства самообложения граждан были израсходованы в размере 54,4 млн руб. (85 % от общей суммы поступлений) на: строительство и ремонт дорог общего пользования и пешеходных мостов; содержание мест захоронения; организацию водоснабжения, содержание и ремонт уличного освещения; обеспечение мер пожарной безопасности; благоустройство территорий; утилизацию и содержание мест захоронений твердых бытовых отходов; санитарную вырубку зеленых насаждений.

Органы местной и региональной власти республики применяют различные методы для повышения эффективности бюджетирования. Во исполнение поручения главы Муслюмовского района Республики Татарстан с начала 2016 года в сельских поселениях были организованы ревизионные комиссии и начаты проверки<sup>15</sup>, которые должны обеспечить контроль над эффективным использованием разовых средств, а также прозрачность отчетности по результатам реализации местных проектов. Особое значение имеет постоянное внимание со стороны местного сообщества: вопрос реализации разовых средств граждан в Муслюмовском районе включается в повестку дня регулярных совещаний администрации и общественности<sup>16</sup>.

Еще одним фактором успешности является решение руководства Татарстана сократить сроки организации отдельных процедур самообложения в части проведения референдумов (которые рекомендуется проводить до 1 января очередного финансового года), а также предоставления зая-

---

<sup>14</sup> *Обязательно скидываться на нужды села? 10 вопросов о самообложении в РТ* [Электронный ресурс] // АиФ Казань. 2017. 17 нояб. URL: [http://www.kazan.aif.ru/society/obyazatelno\\_skidyvatsya\\_na\\_nuzhdy\\_sela\\_10\\_voprosov\\_o\\_samooblozhenii\\_v\\_rt](http://www.kazan.aif.ru/society/obyazatelno_skidyvatsya_na_nuzhdy_sela_10_voprosov_o_samooblozhenii_v_rt) (дата обращения: 30.11.2017).

<sup>15</sup> *Отчет контрольных проверок использования средств самообложения граждан в сельских поселениях Муслюмовского района в период с 2013 по 2015 год* [Электронный ресурс]. URL: <http://muslumovo.tatarstan.ru/rus/index.htm/news/572568.htm> (дата обращения: 15.11.2017).

<sup>16</sup> *Деловой понедельник* [Электронный ресурс] // Муслюмовский муниципальный район: офиц. портал. 2017. 4 дек. URL: <http://muslumovo.tatarstan.ru/rus/index.htm/news/1071628.htm> (дата обращения: 15.11.2017).

вок на получение региональной субсидии (с 30 до 15 календарных дней)<sup>17</sup>. Это должно способствовать более последовательной и рациональной организации процедур. Роль электронных технологий, безусловно, немаловажна в оптимизации процедур самообложения: в целях удобства внесения соответствующих платежей на Портале государственных и муниципальных услуг республики размещен сервис оплаты разовых средств граждан.

Несмотря на положительную динамику показателей по России, самообложение не распространено повсеместно. Практика привлечения разовых платежей граждан находит преимущественное применение на небольшой по размерам территории (в основном в сельских поселениях), что обусловлено сложностью его реализации в «крупных» муниципалитетах (муниципальных районах и городских округах). По итогам 2016 года из общего объема средств самообложения 88,5 % поступило в бюджеты сельских поселений и 11,5 % – в бюджеты городских.

Объемы средств, направляемых на проекты инициативного бюджетирования, значительно больше. В 2015 году объем региональных субсидий на реализацию программ в этой сфере составил 1 652 млн руб.; софинансирование населением и бизнесом – 884,9 млн руб.; общая стоимость проектов с учетом федеральных субсидий и средств из бюджетов муниципалитетов – 2 958 млн руб.<sup>18</sup>

Таким образом, оба инструмента добровольного привлечения средств граждан – самообложение и инициативное бюджетирование – не распространены повсеместно, однако активно развиваются в отдельных территориях, с каждым годом увеличивая степень присутствия на территории страны. Инициативное бюджетирование в этом ключе имеет больше возможностей и по территориальному охвату (осуществляется в любых муниципалитетах, тогда как самообложение реализуется только на поселенческом уровне), и по финансированию (высокая степень государственной поддержки). Несмотря на позитивную динамику по всей России, в Пермском крае наблюдается сокращение количества муниципалитетов, участвующих в процедурах самообложения и, соответственно, объемов собранных средств. В области инициативного бюджетирования по результатам 2017 года отмечается положительная тенденция участия в конкурсных процедурах, степень которого достигает порядка 70 % всех муниципалитетов края, что для стартовых условий является достаточно хорошим показателем. Также нужно сказать, что число участников-победителей возрастает по мере увеличения регионального софинансирования.

В 2000-е годы постепенно начинают складываться **нормативные рамки** регулирования обоих институтов.

<sup>17</sup> О внесении изменений в постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 22.11.2013 № 909 «Об утверждении порядка предоставления из бюджета Республики Татарстан иных межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований Республики Татарстан на решение вопросов местного значения, осуществляемое с привлечением средств самообложения граждан» [Электронный ресурс]: постановление Кабинета министров Респ. Татарстан от 03.10.2016 № 706. URL: <http://docs.cntd.ru/document/429067622> (дата обращения: 15.11.2017).

<sup>18</sup> Концепция развития и регулирования инициативного бюджетирования...

На сегодняшний день самообложение имеет исключительно добровольный характер и регламентируется Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Статья 56 закона определяет, что под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи населения, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения, предусматривается решение данного вопроса посредством голосования на местном референдуме (сходе граждан)<sup>19</sup>. Статья 41 Бюджетного кодекса РФ определяет средства самообложения как неналоговый доход<sup>20</sup>. Необходимо отметить недостаточность регулирования отдельных аспектов института самообложения. Так, Федеральный закон не устанавливает процедуры введения самообложения, порядок уплаты, разграничение полномочий органов местного самоуправления в вопросах организации самообложения, сроки уплаты, ответственность за несвоевременную уплату платежей граждан в бюджет и т.д. (Красницкий, 2014, с. 80).

На региональном уровне органами власти принимаются различные нормативно-правовые акты, направленные на стимулирование и поддержку развития института разовых средств в муниципалитетах. Правительство Кировской области (региона-пионера в этом направлении) утвердило порядок и методику<sup>21</sup> предоставления и распределения межбюджетных трансфертов в условиях самообложения, согласно которым на каждый рубль граждан предоставляется дополнительно 1,5 рубля региональной поддержки (в Пензенской, Владимирской, Ульяновской областях на каждый рубль граждан предоставляется 1 рубль из областного бюджета; в Томской области – 3 рубля; в Татарстане – 4 рубля<sup>22</sup>). Также в области действует государственная программа «Содействие развитию гражданского общества, поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций и укрепление единства российской нации на 2013–2020 годы»<sup>23</sup>, отдельным направлением которой стала активизация работы органов местного самоуправления по введению

<sup>19</sup> *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации* [Электронный ресурс]: Федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 01.04.2017).

<sup>20</sup> *Бюджетный кодекс Российской Федерации* [Электронный ресурс]: Федер. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/) (дата обращения: 01.04.2017).

<sup>21</sup> *О предоставлении межбюджетных трансфертов, направленных на активизацию работы органов местного самоуправления городских и сельских поселений, городских округов области по введению самообложения граждан* [Электронный ресурс]: постановление Правительства Кир. обл. от 16.02.2010 № 40/48. URL: <http://docs.cntd.ru/document/973026548> (дата обращения: 15.11.2017).

<sup>22</sup> *Анализ и проблемы применения самообложения граждан в муниципальных образованиях Пермского края* [Электронный ресурс]: материалы, подготовленные управлением аналит. и законотвор. деятельности аппарата Законодат. Собр. Перм. края от 17.03.2014. URL: <http://region.council.gov.ru/media/files/41d4ce5bd8cc547e56ad.pdf> (дата обращения: 01.06.2016).

<sup>23</sup> *Об утверждении государственной программы Кировской области «Содействие развитию гражданского общества, поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций и укрепление единства российской нации на 2013–2020 годы»* [Электронный ресурс]: постановление Правительства Кир. обл. от 28.12.2012 № 189/839. URL: <http://docs.cntd.ru/document/973035939> (дата обращения: 15.11.2017).

самообложения. Органами власти области также подтверждается значение этого источника для регионального бюджетного регулирования: в документе «О Концепции развития местного самоуправления в Кировской области на 2009–2012 годы»<sup>24</sup> ставится задача укрепления доходной части местных бюджетов, в том числе за счет средств самообложения граждан. Подобная нормативно-правовая практика в развитии института добровольных средств граждан дала свои положительные результаты в Кировской области и была заимствована некоторыми регионами, в том числе Пермским краем.

Необходимо также отметить, что на местном уровне процесс использования самообложения в муниципалитетах регулируется уставом территории, а также положением о порядке самообложения, которым регламентируются общие правовые основы, принципы, а также порядок введения, сбора и использования разовых платежей. Нужно сказать, что не во всех муниципалитетах разработано положение о самообложении (например, в отдельных случаях отсутствует возможность возврата разовых средств жителям или создания целевого бюджетного фонда для аккумулирования и дальнейшего использования средств). Положительным примером является решение Совета сельского поселения Бадраковский сельсовет (Республика Башкортостан), в котором устанавливается: «В случае невозможности использования средств самообложения на решение конкретных вопросов местного значения неиспользованные денежные средства могут быть возвращены жителям пропорционально внесенным разовым платежам»<sup>25</sup>. Нужно подчеркнуть, правовое регулирование процедур применения разовых средств на местном уровне должно учитывать все аспекты его реализации ввиду наличия пробелов в этой области в федеральном законодательстве.

Иные особенности развития имеет институт инициативного бюджетирования, который функционирует в России относительно недавно (с 2007 года) и пока не нашел оформления в федеральном законодательстве. По наблюдению С. В. Мироновой, обязательное нормативное регулирование процессов партиципаторного бюджетирования в мире воспринимается неоднозначно: с одной стороны, местные и региональные органы власти рассматривают такую обязательность как насилие, с другой – местное население оценивает такое законодательство положительно, видя в нем гарантию реализации своих прав (Миронова, 2017). Отметим, что, руководствуясь именно последним соображением, органы власти Пермского края решились испытать возможности законодательного закрепления процедур инициативного бюджетирования на региональном уровне.

Федеральное регулирование инициативного бюджетирования в России все-таки ограничивается отдельными стратегическими документами,

<sup>24</sup> О Концепции развития местного самоуправления в Кировской области на 2009–2012 годы [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Кир. обл. от 28.04.2009 № 86. URL: <http://docs.cntd.ru/document/973022556> (дата обращения: 17.11.2017).

<sup>25</sup> О самообложении граждан на территории сельского поселения Бадраковский сельсовет муниципального района Бураевский район Республики Башкортостан [Электронный ресурс]: решение Совета сельского поселения Бадраковский сельсовет Бураевского района. URL: <http://spbadrakovski.ru/reshenie-o-samooblozhenii-grazhdan-na-te/> (дата обращения: 17.12.2017).

в частности Концепцией<sup>26</sup> и Программой развития и регулирования инициативного бюджетирования в России (последняя – на стадии разработки). Экспертами признается важность включения ряда принципов инициативного бюджетирования в ключевые финансовые документы: Бюджетный кодекс РФ, Программу повышения эффективности общественных финансов, Основные направления бюджетной политики (Вагин, 2016а). Верхней палатой парламента России, в свою очередь, закреплена необходимость изучения положительного опыта реализации проектов бюджетирования в ряде субъектов<sup>27</sup>.

В регионах практика инициативного бюджетирования реализуется в рамках отдельных указов или программ. Так, в Тверской области утверждена Программа «Управление общественными финансами и совершенствование региональной налоговой политики на 2017–2022 годы», которая направлена на обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, а также эффективного функционирования системы управления общественными финансами. В Республике Коми средства региональной поддержки формируются за счет мероприятий 9 государственных программ. По сведениям Министерства финансов РФ, благодаря такому решению удастся поддержать проекты в сферах занятости населения, малого и среднего предпринимательства, агропромышленного комплекса, этнокультурного развития народов, проживающих на территории республики, образования, культуры, спорта<sup>28</sup>.

В Республике Башкортостан помимо общей Программы поддержки местных инициатив реализуется проект «Уфимские дворики», предусматривающий конкурсный отбор проектов комплексного благоустройства дворовых территорий многоквартирных домов, основанных на местных инициативах. Таким образом, нормативно-правовое закрепление проектов народного бюджетирования может быть обеспечено на уровне муниципалитета в рамках определенного направления общественной инфраструктуры или какой-либо отрасли (нескольких отраслей).

Правовая основа для реализации самообложения в территориях Пермского края создана и имеет содержательный характер: принят ряд нормативно-правовых актов, регулирующих процедуры самообложения, а также признается необходимость развития механизма в одном из стратегических документов региона – государственной программе «Региональная политика и развитие территорий». Кроме того, приказом Министерства территориального развития края утверждены Методические рекомендации по применению самообложения в муниципальных образованиях Пермского края<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Концепция развития и регулирования инициативного бюджетирования...

<sup>27</sup> О первоочередных задачах государственной региональной политики Российской Федерации в современных социально-экономических условиях и мерах по их реализации [Электронный ресурс]: постановление Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации от 29.06.2016 № 442-СФ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420368124> (дата обращения: 30.04.2017).

<sup>28</sup> Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан»...

<sup>29</sup> Об утверждении методических рекомендаций по применению самообложения граждан в муниципальных образованиях Пермского края с целью получения субсидий из бюджета Пермского края: приказ М-ва регион. развития Перм. края от 01.08.2011 № СЭД-53-05.01-43 // Из арх. М-ва регион. развития Перм. края.

Реализация инициативного бюджетирования в Пермском крае началась с принятия в 2016 году первого в стране регионального закона об инициативном бюджетировании<sup>30</sup>. Уточняющий и конкретизирующий характер принимают нормативно-правовые акты Правительства Пермского края. В частности, это постановление Правительства региона об утверждении Порядка предоставления субсидий на софинансирование проектов и Порядка проведения конкурсного отбора проектов краевой конкурсной комиссией<sup>31</sup>.

Таким образом, в стране создана определенная нормативная база регулирования как самообложения, так и инициативного бюджетирования. И хотя на федеральном уровне она имеет ограниченный характер, это только подтверждает тот факт, что инициаторами этих практик должны выступать политическое руководство и общественность субъектов РФ. Среди последних Пермский край занимает лидирующие позиции благодаря включению самообложения в стратегические документы развития региона и законодательному оформлению инициативного бюджетирования.

**Основные подходы к реализации процедур самообложения и инициативного бюджетирования** находятся в прямой зависимости от того, каким образом органы власти способны выстроить двустороннюю коммуникацию с гражданами (Zhang Yahong and Liao Yuguo, 2011, p. 281). В России по большей части эти подходы формируются региональной политической элитой.

Тем не менее федеральные власти фокусируют больше внимания на развитии такого нового для российской среды института, как инициативное бюджетирование, нежели самообложения. Бюджетирование активно интегрируется в реалии российского общества посредством: масштабной информационной кампании; ведения базы данных реализованных проектов, которая размещается на федеральном интернет-портале инициативного бюджетирования; организации публичных дискуссионных мероприятий международного (конференция «Инициативное бюджетирование на местном уровне» в рамках форума стран БРИКС) и межрегионального уровней (всероссийская конференция по инициативному бюджетированию); проведения исследований по совершенствованию института, организации конкурсов; формирования рейтингов проектов и т.д. Уже сформирована организационная структура в этой сфере, важными элементами которой являются Министерство финансов РФ, Федеральный координационный центр, региональные проектные центры, а также непосредственные участники (регионы, муниципалитеты, население). Примечательным является то, что к процессу инициативного бюджетирования в России привлекается международное сообщество в лице Всемирного банка.

<sup>30</sup> *О реализации* проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае [Электронный ресурс]: Закон Перм. края от 02.06.2016 № 654-ПК. URL: <http://docs.cntd.ru/document/423916118> (дата обращения: 20.04.2017).

<sup>31</sup> *Об утверждении* порядка предоставления субсидий из бюджета Пермского края бюджетам муниципальных образований Пермского края на софинансирование проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае и порядка проведения конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования краевой конкурсной комиссией инициативного бюджетирования [Электронный ресурс]: постановление Правительства Перм. края от 10.01.2017 № 6-п. URL: <http://docs.cntd.ru/document/444971152> (дата обращения: 08.04.2017).

В Пермском крае усилия региональных властей направлены на развитие обоих институтов. Самообложение находится в приоритете региональной элиты уже более 5 лет. Министерством территориального развития Пермского края была проведена значительная работа по методической и информационной поддержке органов местного самоуправления: на сегодня уже реализованы обучающие семинары, осуществлены выезды на сходы граждан, на сайте Министерства территориального развития края создан отдельный информационный блок «Самообложение граждан».

Кроме того, был разработан и применяется в настоящий момент механизм стимулирования органов местного самоуправления и населения в виде предоставления из регионального бюджета межбюджетных трансфертов. Размер региональной поддержки устанавливается в определенной пропорции на единицу средств самообложения и стремительно увеличивается с годами: в начале 2011 года он составлял 1 рубль, на конец 2011 года – 3 рубля, в 2013 году – 5 рублей. В 2015 году краевые власти не остановились на достигнутом и предложили увеличить размер регионального софинансирования до 7 рублей – вопрос находится на рассмотрении губернатора края. Начиная с 2016 года в крае действует интересная и довольно уникальная в российской практике схема: 5+1+1 рублей выделяются из краевого бюджета на каждые собранные 3 рубля (1 рубль средств граждан +1 рубль добровольных пожертвований +1 рубль средств местного бюджета)<sup>32</sup>.

Закрепив на законодательном уровне базовые аспекты реализации инициативного бюджетирования в регионе, Пермский край постепенно формирует основные подходы к его поступательному развитию. Планируется, что со временем в регионе должен быть создан региональный проектный центр с функцией консультационной, методической и образовательной поддержки для муниципалитетов и населения.

Финансирование проекта инициативного бюджетирования осуществляется за счет средств бюджета Пермского края, с одной стороны, и местных бюджетов, населения, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц (спонсоров) – с другой в соотношении 90 % к 10 % соответственно<sup>33</sup>. Для муниципальных образований, не получающих дотации из бюджета Пермского края, субсидии на проекты инициативного бюджетирования предоставляются в пропорции 50 % на 50 %. Такой баланс софинансирования является наиболее оптимальным и практичным для повышения степени участия общественности. В других регионах доля местных средств варьируется от 15 до 60 % – в Кировской области, в Тверской области – до 46 %<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> *Об утверждении* порядка предоставления из бюджета Пермского края субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края на решение вопросов местного значения, осуществляемых с участием средств самообложения граждан, и Методики распределения из бюджета Пермского края субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края на решение вопросов местного значения, осуществляемых с участием средств самообложения граждан [Электронный ресурс]: постановление Правительства Перм. края от 13.04.2011 № 188-п. URL: <http://docs.cntd.ru/document/911530820> (дата обращения: 10.05.2017).

<sup>33</sup> *О реализации* проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае...

<sup>34</sup> *Народный бюджет – закон для людей* // Рекламно-информ. портал «Гайва плюс». 2016. 9 марта. URL: <http://gayva-plus.ru/narodny-j-byudzheth-zakon-dlya-lyudej/> (дата обращения: 06.05.2017).

Возможно, по мере развития механизма инициативного бюджетирования в Пермском крае размер местного софинансирования будет изменен, в лучшем случае увеличен, в зависимости от того, каким образом в этой программе проявит себя местное сообщество: насколько оно будет заинтересовано и активно в продвижении проектов, а также согласно на их финансирование со своей стороны.

Некоторые трудности (в первую очередь у населения) вызывает сложная процедура участия. По мнению члена правления Пермской гражданской палаты В. Ковина, установленная процедура отбора получается крайне сложной и бюрократизированной из-за большого количества критериев, соблюдение которых для жителей сельских поселений представляется сомнительным<sup>35</sup>. Среди таких критериев – уровень софинансирования проекта, информационная работа с населением, значение проекта для населения и т.д.

Таким образом, основные подходы к организации самообложения и бюджетирования формируются на региональном уровне. Для успешного развития подобных практик региональное руководство Пермского края берет на себя основную финансовую и организационную нагрузку. Вполне вероятно, что это поможет создать предпосылки для повышения активности местного сообщества и дальнейшего укоренения институтов самообложения и бюджетирования в муниципалитетах.

Устойчивое развитие обоих институтов возможно только при условии позитивной обратной связи со стороны населения и его желания участвовать в подобных практиках. В связи с этим для осуществления цели настоящего исследования важно оценить **легитимность** обоих институтов, а именно их признание населением.

Очевидно, что самообложение граждан не требует от населения того же объема временных и трудовых ресурсов, как инициативное бюджетирование. Для жителей достаточно лишь принять участие в голосовании, а также вложить небольшие финансовые ресурсы в реализацию проекта. Заметим, что в Пермском крае в 66 % (144 из 217) поселений, в которых проводились референдумы по вопросам самообложения, разовые платежи были введены, в 81 % поселений (177 из 217) голосование было признано состоявшимся. Эти цифры свидетельствуют о том, что в большинстве случаев население поддерживает подобные инициативы, однако прецеденты пассивности или отказа от финансирования проектов тоже имеют место.

По информации Совета муниципальных образований Пермского края, по состоянию на 2015 год устойчивое применение института разовых средств в Пермском крае нашло себя в Ошибском и Егвинском сельских поселениях Кудымкарского района, Андреевском сельском поселении Оханского района, Брюзлинском сельском поселении, Красноярском сельском поселении, Новоашапском сельском поселении и Федорковском сельском поселении Бардымского района, Платошинском сельском поселении Пермского района<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Краевые чиновники придумали, как жители Перми и Пермского края смогут получить финансирование для реализации своих идей [Электронный ресурс]. URL: <http://pgpalata.ru/novosti/kraevyie-chinovniki-privdumali-kak-zhiteli-permi-i-permskogo-kрая-smogut-poluchit-finansirovanie-dlya-realizaczii-svoix-idej.html> (дата обращения: 21.05.2017).

<sup>36</sup> О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Пермском крае в 2015 году: докл. Совета муницип. образований Перм. края. URL: <http://permsovet.ru/assets/files/doklad-o-msu-za-2015.pdf> (дата обращения: 19.11.2017).

Так, в Ошибском сельском поселении по состоянию на 1 января 2017 года самообложение было введено повторно 7 раз (в 2016 году референдум не состоялся), средняя явка за период с 2013 по 2017 год составила 55,1 %; средний процент голосующих «за» самообложение – 88 %<sup>37</sup>. Важно подчеркнуть, что средства собираются в полном объеме: в 2015 году жителями поселения было собрано 205 тыс. руб. на ремонт тротуаров; в 2016 году – 200 тыс. руб. на ремонт уличного освещения. Небольшой размер разового платежа (100 руб.) и продолжительный позитивный опыт позволяет Ошибскому поселению стабильно поддерживать успешное применение самообложения.

В Платошинском сельском поселении Пермского района в 2016 году население внесло в бюджет 110 тыс. руб. целевых средств, что составило около 97 % плана. Фактором успеха в сборе разовых средств на этой территории, в частности, является компактное проживание населения, когда жители консолидированы территориально, и потому они социально заинтересованы в решении общей проблемы своего места жительства. По словам главы муниципалитета, бывают случаи, когда не зарегистрированные на территории люди, имеющие дачу или земельный участок, добровольно приходят в администрацию для того, чтобы внести взнос на самообложение для благоустройства села<sup>38</sup>. Положительные результаты реализации программы самообложения свидетельствуют о том, что граждане благодаря отдельным успешным примерам убеждаются в действенности данного инструмента, что может повышать их заинтересованность и участие.

Что касается собираемости средств в крае, то по сведениям исполнительного директора Совета муниципальных образований Пермского края А. А. Русанова, она составляет порядка 20–110 % (с учетом добровольных пожертвований) (Русанов, 2017, с. 25). Нижний предел вызывает опасения, в связи с чем встает злободневный вопрос повышения дисциплины населения. Однако собираемость в 110 % в отдельных случаях удается достичь за счет особой схемы регионального софинансирования. Обращаясь к опыту Пермского района, было выяснено, что население территории в целом довольно результатами самообложения. Это подтверждают положительные результаты социологов, которые проводятся на ежегодных собраниях (с февраля по апрель)<sup>39</sup>.

Поскольку инициативное бюджетирование является новым институтом, как для России, так и для Пермского края, оно не получило широкого распространения и признания со стороны населения. Первый год реализации бюджетирования в регионе показал, что люди не умеют «писать» проекты. В связи с этим особую значимость имеет осуществление консультационной и информационной поддержки жителей со стороны органов власти. В этом контексте в соответствии с законодательством края уполномоченный орган государственной власти по реализации инициативного бюджетирования вправе привлекать на конкурсной основе организации для проведения мероприятий

<sup>37</sup> *Выборы и референдумы* [Электронный ресурс] // Террит. избир. комиссия Кудымкар. муницип. района: офиц. сайт. URL: <http://81t001.permkrai.ru/> (дата обращения: 19.11.2017).

<sup>38</sup> *Отчет главы Платошинского поселения за 2016 год* [Электронный ресурс]. URL: <http://platoshino59.ru/index.php/2012-01-05-09-21-25/2016-08-28-09-25-48> (дата обращения: 19.12.2017).

<sup>39</sup> *Экспертное интервью с начальником отдела внутренней политики Администрации Пермского муниципального района Пермского края М. Г. Тарасовым* // Из лич. арх. авт. (10.05.2017).

по сопровождению инициативного бюджетирования, которые будут осуществлять прием заявок, предварительную оценку и проверку сметных расчетов.

Примечательно, что особая роль в конкурсном отборе проектов отводится общественным организациям, гражданам и экспертам, которые должны составлять около 70 % состава конкурсной комиссии. По сведениям начальника отдела внутренней политики Пермского района, процедура муниципального отбора в 2017 году проходила следующим образом: «...Всех инициаторов проектов приглашали на данное обсуждение, на котором они проводили мини-презентацию. По результатам в случае возникновения вопросов у конкурсной комиссии авторы проектов разъясняли нюансы»<sup>40</sup>. Такой формат взаимодействия граждан и представителей органов местной власти позволяет обеспечить объективность результатов отбора.

Таким образом, самообложение граждан поддерживается большинством жителей сельских поселений региона. Инициативное бюджетирование для своей последующей легитимации нуждается в тщательном информационном и консультативном содействии со стороны органов власти и общественников.

Каждый из исследуемых институтов обладает определенными **конкурентными преимуществами**.

Процедуры самообложения граждан являются наиболее упрощенными и удобными для населения. Кроме того, ввиду отсутствия в Пермском крае полноценной инфраструктуры для обеспечения проектов инициативного бюджетирования данные процедуры могут быть более привлекательными для муниципалитетов. Расходы на организацию самообложения могут быть компенсированы путем существенной региональной поддержки (размер которой в Пермском крае является рекордным среди других регионов – 5:1), участие в процедурах не требует от населения специальных навыков и знаний, а решение, принимаемое на голосовании, зависит от коллективной воли жителей территории.

Инициативное бюджетирование потенциально может оказать большее социально-экономическое и общественно-политическое воздействие на муниципальную среду, нежели самообложение: в ходе реализации проектов бюджетирования повышается грамотность населения в вопросах управления через реальное включение его активных представителей в управленческий процесс, а у сотрудников местных администраций приобретаются новые компетенции. Кроме этого, за счет привлечения бизнеса повышается экономический потенциал территории в отличие от проектов по самообложению, которые направлены по большей своей части на инфраструктурное обустройство городского или сельского поселения. При этом механизм инициативного бюджетирования дает возможность участия муниципалитетам абсолютно любого уровня (поселениям, городским округам, муниципальным районам). Реализация проектов инициативного бюджетирования оказывает долгосрочный положительный эффект на муниципалитеты, поскольку подразумевает систематический характер (реализуется в ежегодном порядке) в отличие от эпизодической процедуры самообложения.

Результат проектов при реализации обоих инструментов зависит, прежде всего, от собираемости денежных средств, которая при самообложении гаранти-

<sup>40</sup> Там же.

руется решением референдума, а при инициативном бюджетировании – подписанием гарантийных писем желающими гражданами в добровольном порядке. Исходя из последнего обязательства, возникающие в ходе бюджетирования, являются справедливыми для всего населения (в отличие от самообложения), за счет чего сбор средств с большей вероятностью может быть максимальным, несмотря на то, что в нем принимает участие лишь часть населения. В пользу инициативного бюджетирования свидетельствует и то, что конкурсные условия и требования к наличию специальной подготовки от всех участников проектов способствуют развитию социально-политической среды муниципалитета.

Констатируем, что при оптимальной реализации обоих институтов инициативное бюджетирование является более привлекательным для региона. Однако в условиях отсутствия полноценной институциональной инфраструктуры для его осуществления в Пермском крае (собственный опыт реализации программ; развитое нормативно-правовое регулирование практик; наличие проектных центров и достаточного количества опытных консультантов; разнообразие практик; система обучения активистов и представителей органов власти; налаженные каналы информирования населения и т.д.) пока не представляется возможным воспользоваться всеми его преимуществами. В таком случае обращение сельских поселений к простому и имеющему более чем благоприятную схему регионального софинансирования самообложению представляется рациональным.

Реализация самообложения и инициативного бюджетирования сталкивается с рядом **проблем**. Помимо пробелов в федеральном законодательстве, очевидные сложности при осуществлении самообложения связаны с экономической нецелесообразностью проведения местных референдумов, которые могут быть признаны несостоявшимися по причине невысокой явки населения. К тому же низкая собираемость разовых средств не компенсирует тех значительных затрат (в среднем 200–300 тыс. руб.) на подготовку и проведение голосования. Поэтому в некоторых регионах эту проблему решают, совмещая голосование на референдуме с голосованием на выборах в органы власти, применяют рассрочки установленного платежа, а также заменяют это финансовое обязательство общественными работами, соизмеримыми с взносом самообложения.

Инициативы со стороны представителей регионов об упрощении процедуры самообложения поступали в федеральный парламент множество раз: так, к примеру, в 2008 году было отклонено предложение представителей Алтайского края о введении такой формы волеизъявления граждан в рамках самообложения, как заочное голосование. Поправки не были одобрены в связи с тем, что при такой форме голосования конституционные права граждан на участие в местном референдуме и непосредственно решение вопросов местного значения не обеспечиваются институтами государства и права (эта форма голосования по своему юридическому значению приравнивается к местному референдуму, но не гарантируется соответствующим законодательством)<sup>41</sup>.

Наибольшее признание получила инициатива о введении и использовании средств самообложения на сходе граждан (жителей отдельных населен-

<sup>41</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части введения заочного голосования граждан [Электронный ресурс]: стенограмма обсуждения законопроекта от 09.04.2008 № 496114-4. URL: <http://api.duma.gov.ru/api/transcript/496114-4#> (дата обращения: 11.12.2017).

ных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородской территории федерального значения.), которая была принята 22 ноября 2017 года в форме федерального закона<sup>42</sup>. При этом возможность применения процедуры местного референдума не исключается. Поправка должна существенно повысить эффективность и распространенность самообложения.

Стоит отметить тенденцию злоупотребления со стороны органов местной власти административным ресурсом в целях достижения результативности самообложения. В частности, на этапе проведения местных референдумов по вопросу самообложения бывают случаи фальсификации результатов голосования в обход реального волеизъявления граждан. Так, по утверждению представителей движения «Голос», в Республике Татарстан была зафиксирована закономерность, когда явка на голосование по вопросу введения разовых средств в 14 поселениях составила менее 50 % (в 10 поселениях из них присутствовали наблюдатели, которыми были установлены нарушения) при средней явке в 66,29 %<sup>43</sup>. В этом же контексте можно привести другой пример, когда должностные лица ограничивают отдельные права граждан в качестве меры наказания за уклонение от уплаты разового платежа. Примечателен случай, произошедший в Алтайском крае, когда жительнице Первомайского района неправомерно было отказано в просьбе выдачи выписки из домовой книги по указанной причине<sup>44</sup>. Работа органов местной власти в этой области должна быть честной, добросовестной и основанной на высоком профессионализме в целях поддержания доверия и признания со стороны населения.

Следующая проблема связана с установлением размера платежа, величина которого должна обеспечивать решение заявленных на референдуме задач и в то же время не затруднять финансовое положение местных жителей. В законодательстве не закреплено никаких ограничений, связанных с размером сбора, его периодичностью и способом уплаты. Как правило, сумма варьируется от 100 до 1000 рублей и характеризуется ежегодным ростом.

С идеей установления градации населения и системы коэффициентов в 2015 году выступала депутат Государственной Думы Н. С. Максимова<sup>45</sup>. Такое предложение является вполне справедливым, однако процедура распределения населения по категориям является сложной и может привести к бюрократическим барьерам при закреплении за той или иной семьей конкретного статуса при оплате разовых средств.

---

<sup>42</sup> О внесении изменений в статьи 25.1 и 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федер. закон от 05.12.2017 № 389-Ф. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_284134/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284134/) (дата обращения: 07.12.2017).

<sup>43</sup> В Татарстане подвели итоги референдумов по самообложению [Электронный ресурс] // NEWSru.com. 2017. 21 нояб. URL: <http://www.newsru.com/russia/21nov2017/tat.html> (дата обращения: 02.12.2017).

<sup>44</sup> Онлайн-форум на тему «Соблюдение социальных прав граждан»: ответ на вопрос гражданина от 21.03.2011 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.altairegion22.ru/public\\_reception/on-line-topics/10814/?sphrase\\_id=376258](http://www.altairegion22.ru/public_reception/on-line-topics/10814/?sphrase_id=376258) (дата обращения: 19.12.2017).

<sup>45</sup> Стенограмма заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 28.05.2015 // Местное самоуправление. 2015. № 5. С. 5.

В ходе организации референдума в поселениях нередко возникает проблема формулировки вопроса, выносимого на обсуждение. Вопрос должен быть поставлен таким образом, чтобы цель его решения была понятна жителю поселения и признана им в качестве действительно необходимой. Недостаток также и в том, что население не имеет возможности выбрать наиболее оптимальные для него условия самообложения. Возможно, активность населения на референдумах могла бы увеличиться в случае наличия у граждан возможности формулировать вопросы, выносимые на голосование. По мнению Ю. И. Черкасовой, это можно было бы осуществить через голосование на интернет-сайте местной администрации (Черкасова, 2013, с. 57). Такая практика могла бы повысить интерес жителей к подобным практикам.

Отсутствие четко законодательно закрепленных мер воздействия в отношении лиц, уклоняющихся от уплаты разового целевого платежа, является еще одним недостатком реализации института самообложения. Известно, что в Республике Татарстан вносился законопроект, утверждающий штрафные санкции в размере от 1 до 2,5 тыс. руб. за неуплату разовых средств. Однако его принятие столкнулось с бурным общественным резонансом в связи с запредельными суммами штрафов. В Пермском крае также имели место попытки ввести административную ответственность, но инициатива не была одобрена ни в региональном, ни в федеральном парламентах.

Основным недостатком реализации инициативного бюджетирования в стране и крае является отсутствие устоявшихся традиций и опыта. Последнее непосредственно связано с пассивностью и неимением навыков проектного управления как со стороны органов власти, так и населения. Доминирующая роль в этих процедурах должна быть отдана органам местной власти, прогрессивным муниципальным правительствам с высокой степенью поддержки и доверия со стороны общественных организаций, социальных движений, населения (Wampler, 2000, р. 6). К сожалению, как правило, таких представителей местной власти в России мы не имеем. Кроме этого, необходимо повышение бюджетной грамотности населения, а именно знаний специфики распределения бюджетных средств, процедур субсидирования, умений осуществлять общественный контроль за расходованием бюджетных средств, навыков составления конкурсной документации (Цуркан и др., 2017, с. 94) и т.д.

Эти недостатки, в свою очередь, усугубляются достаточно сложной процедурой участия в проектах инициативного бюджетирования в регионе. К тому же проблемы имеют место при организации поддержки этого института со стороны органов власти – в основном они связаны как со слабой информационно-разъяснительной кампанией, так и отсутствием самостоятельной организационной структуры для реализации проектов инициативного бюджетирования.

В целом инициативное бюджетирование сталкивается с меньшим количеством проблем, чем самообложение. Однако эти проблемы имеют более сложный характер, требуют значительных усилий со стороны политического руководства и времени для формирования устойчивых рычагов взаимодействия между населением и органами власти. Сложности в сфере самообложения в основном носят технический характер и могут быть разрешены в ближайшем будущем.

**Перспективы развития** обоих институтов в первую очередь зависят от политической воли лидеров страны и регионов, а также гражданской активности населения.

В дальнейшем с окончательным формированием институциональной инфраструктуры и приобретением положительного опыта участия в проектах инициативного бюджетирования программа по активизации института самообложения граждан в некоторых регионах, в том числе Пермском крае, возможно, потеряет смысл и востребованность. Однако развитие информационных технологий может позволить модифицировать содержание программы самообложения в части экономически невыгодной процедуры ее реализации. Электронные голосования с учетом высокого уровня верификации участников могли бы сократить значительные финансовые расходы на организацию процедур введения разовых средств. На сегодняшний день самообложение является хорошей альтернативой для муниципалитетов, имеющих относительно низкий уровень доходов, для которых оно может стать резервом устойчивости местного бюджета и открыть новые возможности по благоустройству местности. В перспективе электронный формат также может применяться при организации процедур конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования. Подобные демократические инновации позволят установить более прямые формы представительства интересов населения (Coleman and Sampalo, 2017, p. 754).

Пермский край имеет благоприятные стартовые условия для развития и самообложения, и инициативного бюджетирования. Разовые средства «работают» именно на территориях сельских поселений, в то время как инициативное бюджетирование вполне может найти применение в муниципалитетах абсолютно любого уровня (как в поселениях, так и в городских округах и муниципальных районах).

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Получившая мировую известность и зарекомендовавшая себя во многих странах модель партиципаторного бюджетирования активно применяется в отдельных российских регионах. В России основными партиципаторными инструментами выступают самообложение граждан и инициативное бюджетирование. И если самообложение известно еще с советских времен и в 2000-е годы частично модифицировалось в российских муниципалитетах, то инициативное бюджетирование является новым, требующим высокой степени гражданской активности инструментом. Пермский край так же, как и Кировская область, Республика Башкортостан, является одним из передовых субъектов России, в котором органами власти предпринимаются серьезные усилия по оптимизации самообложения и инициативного бюджетирования.

Позитивный сценарий развития этих партиципаторных практик в регионах предполагает их сосуществование. При этом самообложение может применяться в отдельных, преимущественно небольших сельских поселениях; более динамичное развитие этого института возможно за счет сведения на нет значительных расходов на проведение местных референдумов посредством реализации

электронных форм голосования. Инициативное бюджетирование может быть характерно для разностатусных муниципалитетов при условии роста уровня информированности и подготовленности населения к формированию проектов в различных областях. Негативный сценарий, в свою очередь, может быть воспроизведен в случае незаинтересованности населения и отсутствия у него навыков при формировании заявок. Институт самообложения граждан также может исчерпать себя, если затраты на проведение референдума будут преобладать над получаемыми на реализацию проектов финансовыми ресурсами.

Только заинтересованность со стороны органов власти и населения может стать залогом позитивного развития событий. И если сегодня движущей силой являются властные структуры, то в перспективе успешное развитие партисипаторных инструментов как в Пермском крае, так и в России в целом видится в постепенном изменении направления вектора активности от органов региональной власти к органам местного самоуправления и населению.

### Библиографический список

*Божья-Воля А. А.* Оценка органов местного самоуправления: статистика или мнение жителей? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 53–69.

*Вагин В. В.* К вопросу о теории развития и регулирования инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации // Муниципальная власть. 2016а. № 1. С. 16–23.

*Вагин В. В.* Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016б. № 3. С. 105–114.

*Вагин В. В., Шаповалова Н. А., Гаврилова Н. В.* Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015а. № 3. С. 118–119.

*Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А.* Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015б. № 4. С. 94–103.

*Гаврилова Н. В.* Зарубежные тренды в сфере партисипаторного бюджетирования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2. С. 118–125.

*Гузь Н. А., Царева Л. М.* Партисипаторное бюджетирование: обзор зарубежного опыта // European Journal of Economics and Management Sciences. 2016. № 3. С. 53–55.

*Клименко А. В.* Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 8–51.

*Красильников Д. Г., Сивинцева О. В., Троицкая Е. А.* Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance // Ars Administrandi (Искусство управления). 2014. № 2. С. 45–62.

*Красницкий Б. Р.* К вопросу о самообложении // Путеводитель предпринимателя. 2014. № 22. С. 79–85.

*Миронова С. М.* Зарубежный опыт участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2017. № 2. С. 275–280.

*Русанов А. А.* Опыт применения самообложения в Пермском крае // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 24–26.

*Сергиенко Н. С.* Самообложение: история и современность // Деньги, кредит, бюджет России: история и современность: материалы междунар. науч.-практ. конф., посвященной 125-летию со дня рождения Г. Я. Сокольникова. М.: Маска, 2014. С. 293–298.

*Симонова Е. В.* Доверие органам местного самоуправления и участие граждан в региональных практиках инициативного бюджетирования: характер взаимосвязи (на примере Тверской области) // Научный результат. Серия: Социология и управление. 2017. Т. 3, № 1. С. 26–37. DOI: 10.18413/2408-9338-2017-3-1-26-37.

*Холопов В. А.* Правовые аспекты совершенствования институтов непосредственной демократии и информационного обеспечения местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 4. С. 106–115.

*Цуркан М. В., Любарская М. А., Наумова О. А.* Повышение бюджетной грамотности населения сельских территорий в рамках инициативных проектов // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2017. № 2. С. 88–100.

*Черкасова Ю. И.* Средства самообложения граждан в доходах бюджетов сельских поселений // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. 2013. № 12. С. 54–59.

*Чулков А. С.* Опыт и перспективы применения в России инициативного бюджетирования // Финансы и кредит. 2016. № 8. С. 10–21.

*Coleman S., Sampalo R. C.* Sustaining a Democratic Innovation: a Study of Three E-participatory Budgets in Belo Horizonte // Information, Communication & Society. 2017. Vol. 20, № 5. P. 754–769.

*Dias N.* Hope for the Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide [Электронный ресурс]. URL: [https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Studie\\_Hope\\_for\\_democracy\\_-\\_25\\_years\\_of\\_participatory\\_budgeting\\_worldwide.pdf](https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Studie_Hope_for_democracy_-_25_years_of_participatory_budgeting_worldwide.pdf) (дата обращения: 26.08.2017).

*Koonings K.* Strengthening Citizenship in Brazil's Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre // Bulletin of Latin American Research. 2004. Vol. 23, № 1. P. 79–99.

*Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A.* Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges // International Journal of Urban and Regional Research. 2008. Vol. 32, № 1. P. 164–178. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x.

*Tsurkan M. V., Sotskova S. I., Aksinina O. S., Lyubarskaya M. A., Tkacheva O. N.* Influence of the Participatory Budgeting on the Infrastructural Development of the Territories in the Russian Federation // International Journal of European and Science Education. 2016. Vol. 11, № 15. P. 7684–7702.

Wampler B. A Guide of Participatory Budgeting [Электронный ресурс]. URL: [http://www.participation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/themen/A\\_guide\\_to\\_PB.pdf](http://www.participation.at/fileadmin/media_data/Downloads/themen/A_guide_to_PB.pdf) (дата обращения: 26.08.2017).

Zhang Yahong, Liao Yuguo. Participatory Budgeting in Local Government // Public Performance & Management Review. 2011. Vol. 35, № 2. P. 281–302.

### **Информация об авторах**

**Сивинцева Ольга Владимировна** – канд. полит. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0002-2490-5715

ResearcherID: N-3283-2017

Электронный адрес: sivenc8@gmail.com

**Будник Кристина Владимировна** – магистрант I курса направления «Государственное и муниципальное управление» историко-политологического факультета ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0002-2850-0715

ResearcherID: N-3674-2017

Электронный адрес: kristusha0711@gmail.com

*Статья получена 14 декабря 2017 года*

UDC 332.1:336

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-96-127

## **PARTICIPATORY INSTRUMENTS IN RF SUBJECTS: SELF-TAXATION AND INITIATIVE BUDGETING**

**Olga V. Sivintseva**

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0002-2490-5715

ResearcherID: N-3283-2017

E-mail: sivenc8@gmail.com

**Kristina V. Budnik**

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

ORCID: 0000-0002-2850-0715

ResearcherID: N-3674-2017

E-mail: kristusha0711@gmail.com

**For citation:**

Sivintseva, O. V. and Budnik, K. V. (2018), "Participatory Instruments in RF Subjects: Self-Taxation and Initiative Budgeting", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 1, pp. 96–127, doi: 10.17072/2218-9173-2018-1-96-127.

---

**Introduction.** The research is focused on studying the possibilities for self-taxation and initiative (participative) budgeting coexistence and development in the Perm Region.

**Aims.** The paper is aimed at determining specific features and potential opportunities of self-taxation and initiative budgeting for further application in Russia.

The following **methods** were used: comparative approach, analysis of standard regulations, statistical and institutional methods, and "case-study" method.

**Results.** In the course of the research self-taxation and initiative budgeting in the Perm Region and in Russia were examined, both instruments having a positive influence on Russian territories. The main role in their development belongs to regional political elite capable of integrating separate co-financial scheme to municipal social and political space. The Perm Region, being among the leaders amongst the Russian regions by amounts of finance and quantity of implemented projects, in the long run possesses all the necessary conditions providing for co-existence of self-taxation and initiative budgeting, the first being used in village settlements, the latter – in urban districts and municipal districts.

**Conclusion.** Further co-existence of initiative budgeting and self-taxation in the Perm Region is possible provided certain conditions are maintained. Successful organization of self-taxation should be fostered by cutting costs in provision procedures as well as inhabitancy density, while initiative budgeting demands the relevant institutional infrastructure. The main common claim for both participative instruments is an active cooperation between the residents and public authorities.

**Key words:** participatory budgeting; initiative budgeting; self-taxation; institutional infrastructure; civil society; co-financing; voting

## References

Bozhya-Volya, A. A. (2015), "Local Governance Performance: Objective Indicators or Citizens' Satisfaction", *Public Administration Issues*, no. 1, pp. 53–69.

Vagin, V. V. (2016a), "On the Theory of Development and Regulation of Initiative Budgeting in the Subjects of the Russian Federation", *Munitsipal'naya vlast'*, no. 1, pp. 16–23.

Vagin, V. V. (2016b), "Theoretical Aspects of Development Initiative Budgeting in the Russian Federation", *State University of the Ministry of Finance of the Russian Federation. Financial journal*, no. 3, pp. 105–114.

Vagin, V. V., Shapovalova, N. A. and Gavrilova, N. V. (2015a), "Initiative Budgeting: International Context of Russian Version", *State University of the Ministry of Finance of the Russian Federation. Financial journal*, no. 3, pp. 118–119.

Vagin, V. V., Gavrilova, N. V. and Shapovalova, N. A. (2015b), "Participatory Budgeting in Russia: Best Practices and Current Trends in Development", *State University of the Ministry of Finance of the Russian Federation. Financial journal*, no. 4, pp. 94–103.

Gavrilova, N. V. (2016), "The Current Trends in Participatory Budgeting", *State University of the Ministry of Finance of the Russian Federation. Financial journal*, no. 2, pp. 118–125.

Guz', N. A. and Tsareva, L. M. (2016), "Participatory Budgeting: International Experience", *European Journal of Economics and Management Sciences*, no. 3, pp. 53–55.

Klimenko, A. V. (2014), "The Decade of Administrative Reform: Results and New Challenges", *Public Administration Issues*, no. 1, pp. 8–51.

Krasilnikov, D. G., Sivintseva, O. V. and Troitskaya, E. A. (2014), "The Modern Western Managerial Models: Synthesis of New Public Management and Good Governance", *Ars Administrandi*, no. 2, pp. 45–62.

Krasnicky, B. R. (2014), "To a Question of Self-Taxation of Citizens", *Putevoditel' predprinimatel'ya*, no. 22, pp. 79–85.

Mironova, S. M. (2017), "International Experience of Citizen Participation in the Financial Activities of Municipalities", *Business. Education. Law. Bulletin of the Volgograd Business Institute*, no. 2, pp. 275–280.

Rusanov, A. A. (2017), "Self-Taxation Practice in the Perm Region", *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie*, no. 1, pp. 53–55.

Sergienko, N. S. (2014), "Self-Taxation: History and Modernity", *Den'gi, kredit, byudzhel Rossii: istoriya i sovremennost'. Materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi 125-letiyu so dnya rozhdeniya G. Ya. Sokol'nikova* [Money, Credits and Budget of Russia: History and Modernity. Proceedings of the International scientific-practical conference dedicated to the 125th anniversary of G. Ya. Sokolnikov], Maska, Moscow, Russia, pp. 293–298.

Simonova, E. V. (2017), "Trust to Local Authorities and the Participation of Citizens in Regional Practices of Initiative Budgeting: The Nature of the Relationship (On the Example of Tver Region)", *Research Result. Series: Sociology and Management*, vol. 3, no. 1, pp. 26–37, doi: 10.18413/2408-9338-2017-3-1-26-37.

Holopov, V. A. (2011), "The Legal Aspects of Perfection of Direct Democracy Institutes and Local Government Informational Provision", *Public Administration Issues*, no. 4, pp. 106–115.

Tsurkan, M. V., Lyubarskaya, M. A. and Naumova, O. A. (2017), "The Increase of the Budget Literacy of the Rural Population in the Framework of Initiative Projects", *Vestnik of Samara State University of Economics*, no. 2, pp. 88–100.

Cherkasova, Yu. I. (2013), "The Citizen Self-Taxation Funds in the Local Agricultural Settlement Budget Revenues", *the Bulletin of KrasGAU*, no. 12, pp. 54–59.

Chulkov, A. S. (2016), "Participatory Budgeting in Russia: Experience and Prospects", *Finance and credit*, vol. 22, no. 8, pp. 10–21.

Coleman, S. and Sampalo, R. C. (2017), "Sustaining a Democratic Innovation: a Study of Three E-Participatory Budgets in Belo Horizonte", *Information, Communication & Society*, vol. 20, no. 5, pp. 754–769.

Dias, N. (2014), *Hope for the Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide* [Online], available at: [https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Studie\\_Hope\\_for\\_democracy\\_-\\_25\\_years\\_of\\_participatory\\_budgeting\\_worldwide.pdf](https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Studie_Hope_for_democracy_-_25_years_of_participatory_budgeting_worldwide.pdf) (Accessed August 26, 2017).

Koonings, K. (2004), “Strengthening Citizenship in Brazil’s Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre”, *Bulletin of Latin American Research*, vol. 23, no. 1, pp. 79–99.

Sintomer, Y., Herzberg, C. and Röcke, A. (2008), “Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, no. 1, pp. 164–178, doi: 10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x.

Tsurkan, M. V., Sotskova, S. I., Aksinina, O. S., Lyubarskaya, M. A. and Tkacheva, O. N. (2016), “Influence of the Participatory Budgeting on the Infrastructural Development of the Territories in the Russian Federation”, *International Journal of European and Science Education*, vol. 11, no. 15, pp. 7684–7702.

Wampler, B. (2000), *A Guide of Participatory Budgeting* [Online], available at: [http://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/themen/A\\_guide\\_to\\_PB.pdf](http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/themen/A_guide_to_PB.pdf) (Accessed August 26, 2017).

Zhang, Yahong and Liao, Yuguo (2011), “Participatory Budgeting in Local Government”, *Public Performance & Management Review*, vol. 35, no. 2, pp. 281–302.

*Received December 14, 2017*