А.К. Шакирова

Пермский национальный исследовательский политехнический университет

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ И САМООБЛОЖЕНИЕ ГРАЖДАН В ГОРОДАХ И РАЙОНАХ ПЕРМСКОГО КРАЯ

В статье рассматриваются особенности общественного участия в бюджетном процессе, а именно в проектах инициативного бюджетирования и самообложения граждан в Пермском крае, проведен сравнительный анализ механизмов реализации проектов до и после преобразования муниципальных образований.

Ключевые слова: общественное участие, инициативное бюджетирование, самообложение граждан, софинансирование, органы местного самоуправления, преобразование муниципальных образований.

В условиях дефицита бюджетных средств на местном уровне особую актуальность приобретает поиск дополнительных источников финансирования для решения социально значимых задач для территории. В этой связи распространенным становится объединение средств граждан, бизнеса, местных и региональных бюджетов посредством участия муниципальных образований в проектах инициативного бюджетирования и самообложения граждан [1, с. 97].

Эти инструменты имеют общие задачи: достижение эффективности расходования бюджетных средств, а также вовлечение граждан в бюджетные и управленческие планы на местном уровне.

Объектом исследования являются взаимодействия органов публичной власти и граждан в реализации вопросов местного значения.

Предметом исследования выступают особенности реализации проектов самообложения и инициативного бюджетирования в Пермском крае в условиях преобразования муниципальных образований.

Цель работы состоит в раскрытии механизмов реализации проектов самообложения и инициативного бюджетирования в Пермском крае в условиях преобразования муниципальных образований.

В качестве методологии исследования выступает институциональный подход. Институты общественного участия в бюджетном процессе на муниципальном уровне представляют собой «рамки взаимодействия», с одной стороны, для населения, активных граждан, представителей общественных организаций, бизнеса, с другой стороны, органов публичной власти. Как данные институты опосредуют взаимодействие участников, так и сами участники влияют на их изменение. В результате в исследовательском ракурсе оказываются определенные масштабы и эффекты общественного участия в реализации региональных проектов самообложения и инициативного бюджетирования.

В законодательстве Российской Федерации отсутствуют специальные нормы, регламентирующие внедрение и реализацию механизмов инициативного бюджетирования. Впервые механизм инициативного бюджетирования опробован Всемирным банком. Его Программа поддержки местных инициатив (далее ППМИ) запущена в 2007 году и направлена на консультирование разработки инициативными группами в городских и сельских поселениях проектов, предусматривающих решение наиболее острых проблем МО, а также конкурсный отбор и финансовую поддержку проектов-победителей. В настоящий момент Программа работает в семи регионах РФ. Впервые ППМИ запущена в Ставрополье.

За период с 2007-2016 гг. в российских регионах было реализовано около 4000 проектов. Прямыми благополучателями реализованных по проектам услуг ежегодно становятся более 1,5 млн человек [2, с. 17]. 2 июня 2016 года в Пермском крае принят Закон № 654-ПК «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае» (далее Закон №654-ПК), согласно которому с начала 2017 года запущен новый проект участия населения в бюджетном процессе.

Почти параллельно в регионе стартовала масштабная реформа территориальных основ МСУ. Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» были созданы правовые основы для развития одноуровневой системы муниципального управления в сельских территориях. Новый вид муниципалитета второго уровня — муниципальный округ — отличается от городского преимущественно сельским укладом экономики, а также тем, что доля сельских жителей в общем составе населения должна составлять не менее одной трети. Пермский край стал одним из первых регионов, где были созданы муниципальные округа. В настоящее время в Пермском крае 17 муниципальных округов.

Таблица 1

Динамика количества муниципальных образований в Пермском крае

Муниципалитеты	2006	2017	2018	2019	2020
Городские округа	6	8	14	26	26
Муниципальные районы	42	40	32	7	3
Муниципальные округа	0	0	0	13	17
Городские поселения	33	29	21	0	0
Сельские поселения	282	260	213	65	41
Всего	363	337	280	111	87

В результате создания городских и муниципальных округов в 2018 – 2020 гг. количество муниципалитетов в Пермском крае уменьшилось с 337 до 87 (26 городских округов, 17 муниципальных округов, 3 муниципальных района и 41 сельское поселение). Таким образом, в 43 из 46 муниципалитетов второго уровня действует одноуровневая модель местного самоуправления, что составляет 93%. В табл. 1 отражено изменение количества муниципалитетов в Пермском крае с 2006 по 2020 год [3].

Как в условиях преобразования муниципальных районов в городские /муниципальные округа в Пермском крае реализуются проекты общественного участия в бюджетном процессе?

Инициативное бюджетирование. Финансирование проектов инициативного бюджетирования предусматривает несколько источников: денежные средства бюджета Пермского края, местного бюджета, населения МО (жители, индивидуальные предприниматели, юридические лица, общественные организации). 15 апреля 2020 года были внесены изменения в Постановление Правительства Пермского края № 6-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из бюджета Пермского края бюджетам муниципальных образований Пермского края на софинансирование проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае» касаясь количества проектов от муниципальных образований и их стоимости. Изменения, прежде всего, продиктованы реформированием территориальных основ МСУ, преобразованием районов в городские/муниципальные округа. Так, сельское поселение может представить 1 проект стоимостью не выше 1 млн. руб., муниципальный район - не более 2 проектов стоимостью не выше 2 млн. руб., городские и муниципальные округа, в которых численность населения в административном центре составляет более 40 тыс. чел., - рассчитывается по формуле $KП=4+(Чн/10000)+(Нп/2)$, где КП - количество проектов, Чн – численность населения, Нп – количество населенных пунктов. При этом для муниципальных районов, городских и муниципальных округов, не являющихся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов, муниципальных и городских округов Пермского края, уровень софинансирования субсидии не может превышать 75% стоимости Проекта. Не менее 25% стоимости Проекта обеспечиваются за счет софинансирования из бюджета муниципального образования. До 2020 года уровень софинансирования для всех типов муниципальных образований был одинаковый, он не должен был превышать 90% стоимости проекта из краевого бюджета и не менее 10% из бюджета муниципального образования.

Проследим динамику количества проектов инициативного бюджетирования (табл. 2). Всего на конкурс с 2017-2019 гг. поступил 1701 проект. Победителями признаны 506 проектов. Общая стоимость 572 млн. руб., из них субсидии - 514 млн. руб. Все поступившие на конкурс проекты распределены по группам в зависимости от стоимости проектов, также выделены отдельные группы для проектов ТОС и моногородов [4].

Таблица 2

Динамика проектов инициативного бюджетирования¹

Год	Кол-во проектов, поступивших на конкурсный отбор	Кол-во проектов, победивших в конкурсе
2017	462	89
2018	455	102
2019	306	130
2020	475	185

Стоит отметить, что в 2019 году изменился конкурсный отбор. До 2019 года конкурсный отбор осуществляется краевой комиссией отдельно по 8 группам МО в зависимости от численности населения: 1) городские округа, 2) муниципальные районы, 3) городские поселения, 4) сельские поселения с численностью от 5 тыс. человек и выше; 5) сельские поселения от 2 тыс. до 5 тыс. человек, 6) сельские поселения от 1 тыс. до 2 тыс. человек, 7) сельские поселения до 1 тыс. человек; 8) моногорода. С 2019 года отбор осуществляется по 6 группам в зависимости от стоимости проекта: 1) проекты, стоимостью от 200-500 тыс. руб.; 2) проекты, стоимостью от 500 тыс. до 1 млн руб.; 3) проекты, стоимостью 1-2 млн руб.; 4) проекты, стоимостью свыше 2 млн руб.; 5) моногорода; 6) проекты ТОС.

¹ Составлено автором на основе анализа статистики Министерства территориального развития Пермского края.

Самообложение граждан. Институт самообложения граждан реализуется Правительством Пермского края с 2011 года. За этот период из краевого бюджета на поддержку инициатив жителей выделено порядка 197 млн. рублей. Это почти в 3 раза меньше общей суммы краевых средств на реализацию проектов инициативного бюджетирования [5].

В октябре 2018 г. в региональное законодательство по проекту самообложения граждан внесены изменения. В частности, муниципалитетам предоставлена возможность проводить не только местные референдумы, но и сходы граждан, по итогам которых самообложение граждан может вводиться на территории конкретного населенного пункта. Так, наиболее значимыми последствиями этих изменений стало:

- упрощение и доступность процедуры введения самообложения граждан;
- обеспечение большего количества жителей, участников сходов граждан, в связи с тем, что решается проблема именно того населенного пункта, в котором проводится этот сход, участниками таких сходов в 2019 г. стали 7716 жителей Пермского края;
- увеличение собираемости средств граждан (на каждый 1 руб., собранный жителями из краевого бюджета, выделяется 5 руб).

Вышеуказанные изменения в 2019 году дали первые результаты: так, по результатам прошедших сходов граждан, в 2020 году планируется реализовать 34 мероприятия с поддержкой из краевого бюджета в размере более 21 млн. руб. Для сравнения – в 2019 году был реализован 71 проект с поддержкой из краевого бюджета в размере более 66 млн. руб. Возможно, что такой спад участия в самообложении граждан вызван тем, что увеличилось количество победивших проектов в инициативном бюджетировании в 2020 году - на 45 по сравнению с 2019.

Карта активности муниципальных образований
Пермского края
Участие в самообложении граждан

Рис.1. Карта активности муниципальных образований Пермского края в проекте самообложения граждан в 2017-2018 гг.¹

Рис.2. Карта активности муниципальных образований Пермского края в проекте самообложения граждан в 2020 гг.²

¹ Составлено автором на основе анализа статистики Министерства территориального развития Пермского края.

² Составлено автором на основе анализа статистики Министерства территориального развития Пермского края.

Для наглядности оценки масштабов общественного участия в самообложении граждан на территории Пермского края, автором были разработаны карты активности муниципальных образований в самообложении граждан на 2017-2018 годы и 2020 год.

В развитии общественного участия в Российской Федерации наблюдается положительная динамика, в каждом регионе, как правило, реализуется две-три практики. В каждом регионе общественное участие развивается по-разному, в каких-то реализуется лишь единственная практика. Ограничений на количество практик в регионах нет. Однако существует ограничение, которое в настоящее время сдерживает рост разнообразия – ввиду сложности разработки и утверждения нормативно-правовой документации, которая обязательно должна сопровождать появление очередной новой практики в регионе. Бывает, что в регионе приняты две практики, (например, инициативное бюджетирование и самообложение граждан), но в силу многих причин одна из них сложна для реализации, и в действительности ее используют малое количество муниципальных образований. Ее «неуспешность» тормозит появление других практик. В таком случае граждане могут самостоятельно обращаться к региональным властям с инициативами о разработке и внедрении других, более успешных и действенных программ и практик инициативного бюджетирования.

Важнейшим результатом реализации механизмов инициативного бюджетирования становится не только (и не столько) решение вопросов развития инфраструктуры. Будучи непосредственно вовлеченными в бюджетный процесс, участники выходят на новый уровень развития социального и человеческого капитала. И этот косвенный и сложно измеримый эффект может стать драйвером развития территории. Таким образом, создаются не только и не столько объекты (которые могут быть не долговечными), а сообщества людей, готовых к совместной и непростой работе и обладающих компетенциями самостоятельно создавать проекты с помощью властных структур и по

своему усмотрению выявлять, формировать и развивать новые (и часто уникальные) ресурсы развития территории. Укрупнение муниципальных образований определяется как средство создания эффективной системы муниципального управления [6].

Как показали результаты исследования, укрупнение муниципальных образований в Пермском крае повлияло на резкий спад участия муниципальных образований в самообложении граждан. В 2019 году в самообложении граждан участвовали 20 муниципальных образований. В 2020 году уже 10 муниципальных образований Пермского края. Это говорит о том, что и количество муниципальных образований, участвующих в самообложении граждан, и сумма субсидий из краевого бюджета на эти цели снижаются. К примеру, сумма субсидий с 2019 по 2020 год сократилась в 3 раза.

В 2019 году стоит отметить Верещагинский городской округ. Было реализовано 5 проектов с краевой поддержкой почти 25 млн. руб., которая составила третью часть субсидий, выделенных на все проекты.

В инициативном бюджетировании в 2019 году участвовали 155 муниципальных образований (306 проектов) и победили 130 проектов. В 2020 году 99 муниципальных образований (475 проектов) и 185 проектов победило. Стоит отметить, что выросло количество победивших проектов, это говорит о том, что муниципальные образования стали чаще участвовать в проектах инициативного бюджетирования, чем в самообложении граждан. Показатели охвата территорий, динамики отобранных проектов и финансирования свидетельствуют об активности и заинтересованности муниципалитетов.

По мнению автора, инициативное бюджетирование все больше вытесняет самообложение граждан. До преобразования муниципальных образований Пермского края самообложение граждан применялось преимущественно в поселениях, сейчас же количество поселений значительно сократилось, городские поселения исчезли совсем.

Только заинтересованность со стороны органов власти и населения может стать залогом позитивного развития проектов. И если сегодня движу-

щей силой являются властные структуры, то в перспективе увеличение количества участия в проектах видится в постепенном изменении направления вектора активности от органов региональной власти к органам местного самоуправления и населению.

Список литературы

1. Сивинцева О.В., Будник К.В. Партисипаторные инструменты в субъектах РФ: самообложение граждан и инициативное бюджетирование // ARSADMINISTRANDI. – 2018. – №1. – С. 96-128
2. Шульга И.Е. Сухова А.С. Программа поддержки местных инициатив: совершенствование местного самоуправления и развитие инициативного бюджетирования. – М.: Алекс, 2016 – 52 с.
3. Министерство территориального развития Пермского края[Электронный ресурс] – URL:<http://minter.permkrai.ru/activities/preobrazovanie-territorii/preobrazovanie-territorii/>(дата обращения: 11.10.2020).
4. Вагин В.В., Шаповалова Н.А., Актуальные вызовы и проблемы развития инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. – 2020. – №1. [Электронный ресурс] – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-vyzovy-i-problemy-razvitiya-initsiativnogo-byudzhetrovaniya> (дата обращения: 11.10.2020).
5. Ворошилов Н.В. Самообложение граждан как эффективный инструмент участия населения в развитии территорий // Вопросы территориального развития. – 2019. – №5 (50). [Электронный ресурс] – URL:<https://cyberleninka.ru/article/n/samooblozhenie-grazhdan-kak-effektivnyy-instrument-uchastiya-naseleniya-v-razvitii-territoriy> (дата обращения: 13.10.2020).
6. Буйкин А.Ю. Вопросы укрупнения муниципальных образований и ликвидации муниципального управления на низовом уровне // Вестник

Московской международной академии. – 2019. – №1. [Электронный ресурс] – URL:<https://cyberleninka.ru/article/n/voprosy-ukrupneniya-munitsipalnyh-obrazovaniy-i-likvidatsii-munitsipalnogo-upravleniya-na-nizovom-urovne> (дата обращения: 29.09.2020).

A.K. Shakirova

Perm National Research Polytechnic University

INITIATIVE BUDGETING AND SELF-LOCATION OF CITIZENS IN CITIES AND REGIONS OF PERM KRAI

The article examines the features of public participation in the budget process, namely in projects of initiative budgeting and self-taxation of citizens in the Perm Territory, a comparative analysis of the mechanisms for implementing projects before and after the transformation of municipalities.

Keywords: public participation, proactive budgeting, self-taxation of citizens, co-financing, local government bodies, transformation of municipalities.