

DOI 10.21672/1818-510X-2020-62-1-038-042

**ПАРТИСИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ КОМИССИЙ,
ВОЗМОЖНЫЕ ИЗДЕРЖКИ И ОЧЕВИДНЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА**

Льсов Виктор Иванович, старший преподаватель
Нижегородский институт управления РАНХГС
Российская Федерация, 603009, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 46
E-mail: vic.lysoff2010@yandex.ru

Рыбкина Ольга Сергеевна, кандидат политических наук, доцент
Нижегородский институт управления РАНХГС
Российская Федерация, 603009, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 46
E-mail: olya_07@mail.ru

Фоменков Артём Александрович, доктор исторических наук, доцент
Нижегородский институт управления РАНХГС
Российская Федерация, 603009, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 46
E-mail: artjom2310@inbox.ru

Статья посвящена партисипаторному бюджетированию. Предложен оптимальный механизм формирования комиссии по инициативному бюджету, которая будет заниматься разработкой статей расходования средств инициативного бюджета и контролировать их надлежащее исполнение. Разобраны возможные минусы от внедрения этой практики в современных российских реалиях и выявлено, что положительные стороны в целом доминируют над возможными издержками. Определена связь партисипаторного бюджетирования с распространённой в отечественных реалиях практикой «малых дел» и крайне актуальной для современной Российской Федерации проблемой отчуждения граждан от публичной власти. Подчёркнуто, что проблема отчуждения власти от населения является крайне значимой в современной России, а инициативное бюджетирование имеет возможности для того, чтобы сблизить власть и народ в современной действительности.

Ключевые слова: партисипаторное бюджетирование, местное самоуправление, муниципальная власть, граждане, активность, комиссия, объекты, отчуждение

**PARTICIPATORY BUDGETING IN MODERN RUSSIA:
THE MECHANISM OF FORMATION OF COMMISSIONS,
ANY COSTS AND OBVIOUS BENEFITS**

Lysov Victor I., Senior Teacher
Nizhny Novgorod Institute of Management Russian Academy of National Economy
and State Service under the President of the Russian Federation
46 Gagarina Ave., Nizhny Novgorod, 603009, Russian Federation
E-mail: vic.lysoff2010@yandex.ru

Rybkina Olga S., Associate Professor of management and marketing science
Nizhny Novgorod Institute of Management Russian Academy of National Economy
and State Service under the President of the Russian Federation
46 Gagarina Ave., Nizhny Novgorod, 603009, Russian Federation
E-mail: olya_07@mail.ru

Fomenkov Artem A., D. Sc. (History), Associate Professor
Nizhny Novgorod Institute of Management Russian Academy of National Economy
and State Service under the President of the Russian Federation
46 Gagarina Ave., Nizhny Novgorod, 603009, Russian Federation
E-mail: artjom2310@inbox.ru

This article is devoted to participatory budgeting. The optimal mechanism of formation of the Commission on the initiative budget which will be engaged in development of items of expenditure of means of the initiative budget and to supervise their proper execution is offered. The possible disadvantages of the introduction of this practice in modern Russian realities are analyzed and it is revealed that the positive aspects in General

dominate over the possible costs. The connection of participatory budgeting with the practice of "small business" widespread in the domestic realities and the problem of alienation of citizens from the public authorities, which is extremely relevant for the modern Russian Federation, is determined. It is emphasized that the problem of alienation of power from the population is extremely important in modern Russia, and initiative budgeting has opportunities to bring together the government and the people in modern reality.

Keywords: participatory budgeting, local self-government, municipal power, citizens, activity, Commission, objects, alienation

Весьма интересной практикой участия граждан в управлении на муниципальном уровне в современных реалиях является партисипаторное бюджетирование. Подчеркнём, что единство в терминологии по данной проблеме отсутствует: так, «...некоторые авторы используют термин «партисипативный», другие – «партисипаторный». Последний вариант распространён в российской практике и представляется более верным. Однако в нормативных правовых актах данное название не получило закрепления, здесь используется другой термин – «инициативное бюджетирование»» [1, с. 31]. Мы придерживаемся мнения относительно верности применения термина «партисипаторный», но наряду с этим по причине цитирования нормативно-правовых актов будем также использовать термин «инициативный бюджет».

Важно упомянуть, что практика «инициативного бюджета» получила в последнюю четверть века распространение в разных государствах мира в Америке, Европе и Азии. Степень демократичности политических режимов в этих государствах различна. То есть только наличие развитых демократических традиций не является достаточным основанием для внедрения практик «партисипаторного бюджетирования». Есть также основания утверждать, что «инициативный бюджет» показал свою эффективность [2, с. 154].

В Российской Федерации также имеет место внедрения практика «партисипаторного бюджета». Наиболее известные примеры связаны с городами Сосновый бор (Ленинградская обл.) и Череповец (Вологодская обл.). Суть партисипаторного бюджетирования заключается в следующем: часть бюджета муниципалитета распределяется отобранной группой граждан, проживающих на территории этого муниципального образования. Эта группа сначала определяет объекты, которые получают финансирование, а затем контролируют процесс расходования денежных средств. При этом объекты, которые могут получить это финансирование, относятся к числу образовательных (школы, дома детского творчества, отдельные коллективы), связанных со здравоохранением (больницы, поликлиники), а также общедоступной среды (парки, скверы и т. п.). Возможности для вложения денежных средств в стартапы, разного рода фонды (в том числе и благотворительные) и т. д. не должны быть предусмотрены. Сам же размер инициативного бюджета сравнительно невелик (для города-миллионника он, наверное, не должен превышать 75 млн руб.).

Судя по всему, оптимальная модель партисипаторного бюджетирования для России выглядит следующим образом. Создаётся комиссия из граждан (числом не более 30 чел., в противном случае этот орган будет неработоспособным), причём формируется она методом жеребьёвки. Главным основанием для попадания число претендентов является самовыдвижение. Критерии, равно как и набор документов, для самовыдвиженцев также должны быть предельно просты. Например, совершеннолетие (предоставляется паспорт или военный билет), справка об отсутствии судимости (кстати, лицам, у которых судимость погашена, дорога в комиссию может быть открыта, закрыт доступ лишь для лиц, у которых состояние судимости ещё продолжается), а также факт проживания на территории того муниципального образования, где и будет реализовываться инициативный бюджет (тут, опять-таки нужен паспорт).

Можно также добавить в перечень документов справку о доходах (2-НДФЛ). В этом случае будет реализована даже отчасти идея об ответственном налогоплательщике (принцип «Я плачу налоги и имею право определять, куда их тратить»). Можно также включить в перечень справку о состоянии здоровья подобную той, которую люди получают для оформления водительского удостоверения и разрешения на охотничье оружие. В этом случае будут исключены с высокой долей вероятности лица, употребляющие наркотики, а также состоящие на учёте у психиатра. Впрочем, эти критерии (налоги и состояние здоровья) могут и не учитываться, тут уже всё зависит от решения соответствующего органа муниципальной власти.

Следует также указать, что в состав комиссии не могут быть включены государственные и муниципальные служащие, равно как и депутаты разного уровня. Допустимым выглядит включение в состав комиссии представителей общественной палаты и молодёжного парламента этого муниципального образования. Вероятнее всего, оба этих органа должны делегировать по одному человеку. Остальные члены должны быть людьми «с улицы». Тем самым, с одной стороны, комиссия будет восприниматься населением как состоящая из рядовых граждан, но, с другой стороны, будет подтверждён статус общественной палаты и молодёжного парламента как реально действующий орган.

Нельзя не признать, что могут иметь место и скептические настроения относительно эффективности партисипаторного бюджетирования. Во-первых, может получиться, что частью муниципального бюджета будут распоряжаться люди, малосведущие в управлении в целом и в бюджетировании в частности. Опасность тут действительно есть. Чтобы снизить её возможно проведение одно-двух месячных курсов по бюджетированию для уже избранных по жребию членов комиссии. Кроме того, укажем, что, к сожалению, и депутаты муниципального уровня, вроде как имеющие соответствующий опыт, не всегда эффективно расходуют средства муниципального бюджета. То есть, в целом члены комиссии по инициативному бюджету вряд ли представляют для горожан большую опасность, чем депутаты.

Во-вторых, может быть высказано мнение, что в состав комиссии попадёт слишком много людей, именуемых в просторечии «городскими сумасшедшими». В основе такого мнения лежит представление, что люди, состоявшиеся профессионально, как правило, сильно заняты, и они просто не подадут документы на участие в работе комиссии (им попросту не до этого). В то же самое время люди, подобные «пикейным жилетам» у Ильфа и Петрова, не отягощённые большим кругом обязанностей, вполне могут это сделать и даже решить, что это их «звёздный час». В принципе мы признаём, что и такая опасность наличествует, однако и преувеличивать её не стоит. На самом деле в любом мало-мальски крупном городе есть гражданские активисты, которые пользуются заслуженным доверием в той или иной социальной группе и способные к эффективной работе в команде. Кроме того, в настоящее время есть немало инструментов для мобилизации активистов, в том числе и с использованием социальных сетей [3]. То есть технически задача по привлечению активистов выглядит вполне решаемой.

В-третьих, возможна опасность, связанная с тем, что в состав комиссии попадут люди с диаметрально противоположными политическими убеждениями, в результате чего этот орган погрязнет в политических дебатах и будет совершенно неэффективным. Такой взгляд на проблему может быть оправданным уже хотя бы потому, что очень многие гражданские активисты (а именно они в первую очередь и попытаются стать членами комиссии по партисипаторному бюджетированию) являются ещё и политически активными гражданами. Однако нельзя не отметить, что работа комиссии будет строиться на основе возможности улучшения отдельных сторон жизни в рамках муниципалитета, а не будет связанной с политическими процессами. Взгляды же на необходимость улучшения ситуации в городе может совпадать у лиц с самыми разными политическими пристрастиями. Мало того, нам мало представляется, как в состав комиссии может попасть человек, искренне считающий, что ситуация в городском образовании и здравоохранении, равно как и состояние общедоступной среды в городе должно быть хуже, чем она есть на данный момент. И уж ситуацию, что таких людей в составе комиссии будет большинство, мы не можем представить в принципе. Мало того, нам не кажется, что сторонник, например, партии «Единая Россия» выступит за то, чтобы кровля в муниципальной больнице продолжала протекать только потому, что предложение направить часть средств партисипаторного бюджета на починку этой самой кровли поступило от члена КПРФ или даже от человека, в той или иной степени тяготеющего к внесистемной оппозиции. Равно не можем мы смоделировать ситуацию, при которой идейный оппозиционер будет всеми силами бороться против благоустройства сквера, которая уже давно назрела, только лишь потому, что инициатива по направлению части инициативного бюджета на этот участок исходит от сторонника действующего главы города.

В-четвёртых, можно высказать сомнение в том, что члены комиссии сумеют проконтролировать расходование средств на те нужды, которые сами определили. Опасность такая, конечно же, есть, однако тут всё будет упираться именно в сознательность и честность самих членов комиссии. Представления о том, что в состав комиссии попадут исключительно люди

несознательные и страдающие иными недостатками, вряд ли соответствуют реальной действительности. Во всяком случае, как мировой, так и российский опыт показывают, что контролировать выполнение своих решений такого рода органы в целом умеют.

Важно, по нашему мнению, также указать и на ещё некоторые значимые аспекты. Прежде всего, вполне можно признать, что практика партиципаторного бюджетирования вполне вписывается в имеющую богатые традиции в России так называемой «теории малых дел». В данном случае под последней мы понимаем улучшение отдельных участков жизни [4, с. 25]. В той или иной мере, необходимость следовать этой теории признаётся представителями самых разных политических сил в стране.

Кроме того, представляется, что активное внедрение на муниципальном уровне практики партиципаторного бюджетирования будет содействовать развитию местного самоуправления (немногом более 10 лет назад больше 40 % граждан считали местное самоуправление низким уровнем государственной власти! [5, с. 92]); демократии, отечественные традиции которой не следует считать слабыми [6, с. 95]; финансовой грамотности населения и стимулирования его активности (эта задача в настоящее время крайне важна [7, с. 53]) и, в конечном итоге, развитию институтов гражданского общества.

Уместно также упомянуть и ещё об одном немаловажном обстоятельстве. К сожалению, в современных реалиях уровень доверия к органам власти и местного самоуправления в Российской Федерации низок. Так, например, ещё в 2016 г., согласно данным РАНХиГС, упало доверие к муниципальным (с 65 до 46 %) и региональным (с 68 до 51 %) законодательным собраниям [8]. Согласно опросам Левада-центра, в 2018 г. 29 % россиян заявили, что совсем не доверяют муниципальным органам власти (доверяющих на 2 % меньше) [9]. Ещё более показательные данные представлены Институтом проблем социального управления, базирующегося в Нижнем Новгороде. В начале 2019 г. по итогам соцопроса выяснилось, что 80 % нижегородцев не знают своего депутата. Некоторые избиратели считают депутатом мэра В. Панова, депутатов Госдумы Д. Сватковского и В. Булавинова и даже бывшего губернатора В. Шанцева [10]. При этом напомним, что депутатов городской думы никто не назначал, их избирало население в ходе прямых выборов (пусть и пришло на участки тогда всего лишь 26,7 % от всех зарегистрированных избирателей: почти три четверти взрослых горожан по той или иной причине выборы проигнорировали) [11]. Можно, конечно, говорить, что Нижний Новгород – не показатель, однако в целом приходится признать, что: а) люди не воспринимают местное самоуправление как самоуправления и б) люди не знают в массе своей о деятельности органов местного самоуправления и не понимают, как и на основе каких критериев расходуется муниципальный бюджет. То есть, имеет место проблема отчуждения человека от публичной власти, о которой неоднократно писали исследователи [12, с. 83; 13, с. 26].

Таким образом, уместно признать следующее. Во-первых, активное и повсеместное внедрение практики партиципаторного бюджетирования может позволить эффективнее расходовать хотя бы часть средств бюджета муниципалитета. Во-вторых, опасности внедрения практики инициативного бюджета невелики и ничуть не выше, нежели те, что связаны с неэффективным расходованием средств бюджета администрацией. В-третьих, практика партиципаторного бюджетирования как раз может хотя бы частично сломать барьер между населением и муниципальной властью, имеющийся на сегодня в России.

Список литературы

1. Миронова, С. М. Формы участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований и практика их реализации / С. М. Миронова // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2017. – № 1 (40). – С. 30–36.
2. Хабирова, Ф. Ф. Анализ экономической эффективности программы инициативного бюджетирования в Республике Башкортостан / Ф. Ф. Хабирова, Д. И. Туктарова // Аллея науки. – 2018. – Т. 1, № 1 (17). – С. 152–155.
3. Киняшева, Ю. Б. Социальные сети как инструмент политической мобилизации граждан в современной России / Ю. Б. Киняшева // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. – 2018. – № 3. – С. 3–10.
4. Мокшин, Г. Н. Проблема реконструкции теории "малых дел" в отечественном народниковедении / Г. Н. Мокшин // Народники в истории России. – Воронеж, 2016. – С. 20–36.
5. Матюшина, Ю. Б. Воронежцы о местном самоуправлении / Ю. Б. Матюшина, О. А. Сиденко // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. – 2009. – № 2. – С. 92–99.

6. Пахомова, Е. А. К вопросу об отечественных традициях прямой демократии / Е. А. Пахомова // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 1 (31). – С. 94–96.
7. Алексеев, А. А. Основные направления повышения политической активности населения / А. А. Алексеев, Ю. В. Каира // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. – 2018. – № 3. – С. 53–60.
8. Итоги соцопроса РАНХиГС: россияне стали меньше верить государственным институтам. – URL: <https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/itogi-socoprosta-ranhigs-rossiyane-stali-menshe-verit-gosudarstvennym-institutam>.
9. Институциональное доверие. – URL: <http://www.levada.ru/2018/10/04/institutsionalnoe-doverie-4/>.
10. Около 80 процентов нижегородцев не знают своего депутата городской Думы и Законодательного собрания. – URL: <https://www.volga-tv.ru/news/novosti/2019/n-about-80-percent-of-nizhny-novgorod-do-not-know-his-deputy-o/>.
11. Итоги выборов сентябрь-2015 в Нижнем Новгороде. – URL: http://egor-52.ucoz.ru/news/itogi_vyborov_sentyabr_2015_v_nizhnem_novgorode/2015-09-22-124.
12. Куняшова, Е. В. Феномен отчуждения в эпоху глобализации / Е. В. Куняшова // Актуальные вопросы общественных наук: социология, политология, философия, история. – 2016. – № 6–7 (57). – С. 81–85.
13. Олейников, Ю. В. Частичный человек / Ю. В. Олейников // Философия и общество. – 2012. – № 3 (67). – С. 21–37.

References

1. Mironova, S. M. Formy uchastiya grazhdan v finansovoy deyatelnosti gosudarstva i munitsipalnykh obrazovaniy i praktika ikh realizatsii [Forms of participation of citizens in the financial activities of the state and municipalities and the practice of their implementation]. *Vestnik Volgogradskoy akademii MVD Rossii* [Bulletin of the Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2017, no. 1 (40), pp. 30–36.
2. Khabirova, F. F., Tuktarova, D. I. Analiz ekonomicheskoy effektivnosti programmy initsiativnogo byudzhetirovaniya v Respublike Bashkortostan [Analysis of the economic efficiency of the initiative budgeting program in the Republic of Bashkortostan]. *Alleya nauki* [Walkway of science], 2018, vol. 1, no. 1 (17), pp. 152–155.
3. Kinyasheva, Yu. B. Sotsialnye seti kak instrument politicheskoy mobilizatsii grazhdan v sovremennoy Rossii [Social networks as a tool of political mobilization of citizens in modern Russia]. *Izvestiya Tulskogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye nauki* [Bulletin of Tula State University. Humanitarian sciences], 2018, no. 3, pp. 3–10.
4. Mokshin, G. N. Problema rekonstruktsii teorii "malykh del" v otechestvennom narodnikovedenii [The problem of reconstruction of the theory of "small Affairs" in the domestic populist studies]. *Narodniki v istorii Rossii* [Populists in the history of Russia]. Voronezh, 2016, pp. 20–36.
5. Matyushina, Yu. B., Sidenko, O. A. Voronezhtsy o mestnom samoupravlenii [Voronezh residents on local self-government]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya "Istoriya. Politologiya. Sotsiologiya"* [Bulletin of Voronezh State University. Series "History. Political science. Sociology"], 2009, no. 2, pp. 92–99.
6. PaKhomova, E. A. K voprosu ob otechestvennykh traditsiyakh pryamoy demokratiy [To the question about the country's tradition of direct democracy]. *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk* [Central Russian Bulletin of Social Sciences], 2014, no. 1 (31), pp. 94–96.
7. Alekseenok, A. A., Kaira, Y. V. Osnovnye napravleniya povysheniya politicheskoy aktivnosti naseleniya [The main directions of increasing the political activity of the population]. *Izvestiya Tulskogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye nauki* [Bulletin of Tula State University. Humanitarian sciences], 2018, no. 3, pp. 53–60.
8. Itogi sotsoprosta RANKhiGS: rossiyane stali menshe verit gosudarstvennym institutam [The results of a poll RANEPa: the Russians have less trust in government institutions]. URL: <https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/itogi-socoprosta-ranhigs-rossiyane-stali-menshe-verit-gosudarstvennym-institutam>.
9. *Institutsionalnoe doverie* [Institutional confidence]. URL: <http://www.levada.ru/2018/10/04/institutsionalnoe-doverie-4/>.
10. *Okolo 80 protsentov nizhegorodtsev ne znayut svoego deputata gorodskoy Dumy i Zakonodatel'nogo sobraniya* [About 80 percent of Nizhny Novgorod citizens do not know their Deputy of the city Duma and the Legislative Assembly]. URL: <https://www.volga-tv.ru/news/novosti/2019/n-about-80-percent-of-nizhny-novgorod-do-not-know-his-deputy-o/>.
11. *Itogi vyborov sentyabr-2015 v Nizhnem Novgorode* [The results of the elections of September 2015 in Nizhny Novgorod]. URL: http://egor-52.ucoz.ru/news/itogi_vyborov_sentyabr_2015_v_nizhnem_novgorode/2015-09-22-124.
12. Kunyashova, E. V. Fenomen otchuzhdeniya v epokhu globalizatsii [The phenomenon of exclusion in the era of globalization]. *Aktualnye voprosy obshchestvennykh nauk: sotsiologiya, politologiya, filosofiya, istoriya* [Actual issues of the social sciences: sociology, political science, philosophy, history], 2016, no. 6–7 (57), pp. 81–85.
13. Oleynikov, Yu. V. Chastichnyy chelovek [Partial person]. *Filosofiya i obshchestvo* [Philosophy and Society], 2012, no. 3 (67), pp. 21–37.