

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В ТЕХНОЛОГИИ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ И ГОРОДОМ

Я. В. Трофимова

Лаборатория современных проблем региональной экономики Центрального аппарата Уфимского Федерального Исследовательского Центра Российской Академии Наук, пр. Октября, 71, 450054, г. Уфа, Республика Башкортостан, Российская Федерация
tro1@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрено инициативное (партиципаторное) бюджетирование в контексте Республики Башкортостан и городского округа Уфа. На основе анализа различных подходов автором предложена собственная классификация проектов инициативного бюджетирования, реализуемых в республике. Выделены преимущества и недостатки инициативного бюджетирования на примере города Уфа.

Ключевые слова: *инициативное бюджетирование; управление; бюджет; регион; город; городская среда; Республика Башкортостан; Уфа.*

Статья подготовлена в рамках выполнения плана НИР УФИЦ РАН по государственному заданию Министерства науки и высшего образования РФ.

PARTICIPATORY BUDGETING IN THE TECHNOLOGY OF REGIONAL AND CITY MANAGEMENT

Y. V. Trofimova

Laboratory of Modern Problems in Regional Economics Central Office Federal Research Centre of the Russian Academy of Sciences, October Avenue, 71, 450054, S. Ufa, Republic of Bashkortostan, Russia
tro1@mail.ru

Abstract. The article considers initiative (participatory) budgeting in the context of the Republic of Bashkortostan and Ufa city district. Based on the analysis of various approaches, the author offers his own classification of initiative budgeting projects implemented in the republic. The advantages and disadvantages of initiative budgeting are highlighted on the example of the city of Ufa.

Keywords: *participatory budgeting; management; budget; region; city; urban environment; Republic of Bashkortostan; Ufa.*

Рост общественных потребностей населения территориальных образований, ограниченность бюджетных средств, сохранение

территориального неравенства требуют использования новых технологий управления городом и регионом. Федеральные и региональные правительства стали рассматривать партисипаторное (инициативное) бюджетирование как новый инструмент самоорганизации и самоуправления. Бюджетирование позволяет горожанам участвовать в управлении городом, в том числе в формировании городской среды на условиях софинансирования. Самоуправление традиционно присуще западному обществу [1] и нетипично для большинства российских городов. Отсутствие устойчивых традиций городской жизни привели к тому, что формирование городского пространства, в частности в Уфе, исторически было непоследовательно: нет городского центра, вокруг которого развивались бы остальные районы, застройки остаются хаотичными. Учитывая это, а также сложный рельеф местности, реконструкция старых районов, их объединение с новыми территориями- пригородами и создание единого городского пространства затруднено. Пытаясь позиционировать себя как центр туризма, Уфа вынуждена конкурировать с другими городами, имеющими богатые традиции привлечения туристов, и осуществлять борьбу за рынок, предлагая услуги лучшего качества по более низкой цене, более широкого ассортимента [2].

Инициативное бюджетирование в Республике Башкортостан

Инициативное бюджетирование – механизм или процесс, посредством которого население принимает решения о порядке использования государственных ресурсов [3]. Ведущая роль во внедрении бюджетирования принадлежит городам (Participatory Budgeting World Atlas 2019 года указывает, что из 175 кейсов к столицам относилось 38, к крупным городам – 93 в 33 странах) [4, 5]. Общепринятой классификации проектов бюджетирования нет, как нет и единой международной методологии их внедрения. Тем не менее, исходя из поставленных целей, можно выделить следующие проекты [6]:

- «политические проекты» (продвижение демократии, привлечение к управлению социально уязвимых групп, достижение «социальной справедливости и равенства» и т.д.),
- «good government» («подходящее правительство») (решение текущих проблем, включая благоустройство и экологию),
- «технократические проекты» (минимизация расходов и увеличение доходов местных властей путем сбора предложений от местного сообщества).

Проекты «good government» находят наибольшее применение на практике и отличаются вариантами реализации. Их можно объединить в проекты по локальному признаку внедрения (городской квартал, район,

населенный пункт, регион и т.д.), по тематике, периодичности, отношению к группам населения как основным «благополучателям» (мигранты, коренное население, дети, инвалиды и т.д.). Понятие «благополучатель» в России введено Федеральным законом РФ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)», где «благополучатели – лица, получающие благотворительные пожертвования от благотворителей, помощь добровольцев (волонтеров)» (статья 5) [7]. Однако данная трактовка не соответствует смыслу процесса бюджетирования. В зависимости от уровня и объемов финансирования выделяют проекты без вложения средств (уборка территорий); проекты с местным финансированием и проекты софинансирования.

В стратегии развития Республики Башкортостан до 2030 г. отмечено, что для обеспечения эффективности управления бюджетными расходами и достижения целей стратегического управления необходимы механизм инициативного бюджетирования, прозрачность и открытость общественных финансов, широкое вовлечение граждан в обсуждение и принятие бюджетных решений и т.д. [8]. Однако отсутствие городских традиций самоуправления затрудняет реализацию данной стратегии.

С 2014 г. в регионе в рамках инициативного бюджетирования реализовано более 3,5 тыс. проектов типа «good government»: проекты развития общественной инфраструктуры, основанные на местных инициативах («программа поддержки местных инициатив»), «Реальные дела» (проект «Единой России»), проекты по благоустройству дворовых территорий («Башкирские дворики»), «Наше село» [9, с. 38]. Завершены «Доходогенерирующие проекты в сельском хозяйстве». Региональной программой «Развитие инициативного бюджетирования в Республике Башкортостан» на 2023-2025 гг. предусмотрены проекты инициативного бюджетирования, основанные на инициативах школьников, и проекты по развитию сети предуниверсариев [10].

Данные проекты отличаются по:

1) целевой аудитории («благополучателям»): население сельских либо городских муниципалитетов, учащиеся и т.д.

2) тематике. В Республике Башкортостан в 2021 г. первое место занимают проекты «дороги» (21% от общего числа реализуемых проектов) и «ремонт учреждений образования» (17%), что соответствует общероссийскому тренду, где первые места также заняты проектами «Дороги», «Благоустройство дворов», «Места массового отдыха». Ежегодно данная структура меняется мало и с 2014 г. первое место остается за проектами «дороги» (24% в 2014 г. и 21% в 2021 г.). Такие проекты, как

«Историко-культурное наследие», по региону не упоминались, а по России составляют не более 2% [11].

3) структуре и объему финансирования. Структура финансирования проектов практически неизменна – доля республиканского финансирования (около 70%) и доля местного финансирования (около 15%).

Программа «Уфимские дворики» (с 2018 г. – «Башкирские дворики») с 2017 г. выполняется на условиях софинансирования. Проект «Наше село» реализуется за счет средств муниципалитета и населения. В 2018–2019 гг. за счет республиканских грантов на приобретение сельскохозяйственной техники реализованы доходогенерирующие проекты стоимостью до 3 млн. руб. Данных о результатах нет, региональное финансирование проектов составило 300 млн руб.

В 2021 г. третья часть проектов (35%) реализуется во всех девяти городских округах (191 проект из 539 [12]). В 2021 г. максимальное число проектов было запущено в городах: Уфа (52 проекта), Салават (46 проектов), Сибай (43 проекта).

Инициативное бюджетирование на примере города Уфа

Территория городского округа Уфа включает семь административных районов, где по состоянию на 2023 г. проживает свыше 1 млн. человек [13]. В 1944 г. в состав Уфы вошел город Дема – железнодорожный узел, в 1956 г. – город Черниковск с нефтеперерабатывающим производством, при этом численность населения Уфы выросла на одну треть; в 1990-х гг. – более 20 сельских советов из пригородной зоны. Объединение разнородных по численности, производственному, образовательному и культурному потенциалам территориальных единиц негативно отразилось на городском пространстве. Социологический опрос горожан в 2018 г., который использовался в стратегии развития города до 2030 г., выявил наиболее острые проблемы: недостаток высокооплачиваемых рабочих мест и объектов социальной инфраструктуры, невысокие качество и низкий уровень доступности медицинских услуг и услуг общественного транспорта [14]. Вопросы культуры и исторического наследия, важные для воспитания молодежи, не вошли в топ тем. Нет данных по опросам жителей районов.

Администрация округа пытается решить первоочередные проблемы, в том числе путем механизма инициативного бюджетирования. Так, по программе поддержки местных инициатив округом Уфы в 2023 г. реализуется 87 проектов на 127 млн. руб.: оборудование детских и спортивных площадок, обустройство дорог, благоустройство территорий [15]. Проекты реализуются за счет личных вложений горожан (доля вложений – не менее 4% от суммы республиканской субсидии), средств городского бюджета (не менее 15%) и спонсорства, остальное – из

республиканского бюджета. Размер региональной субсидии на поддержку одного проекта достигает 1,2 млн. руб. С 2016 по 2022 гг. по программе в Уфе реализовано 237 проектов из 457 заявок. Финансирование проектов осуществлялось преимущественно за счет средств республики (73%) [16]. На сайте Уфы в разделе «проекты» отражены: календарный план, фотоотчет, методика. Аналитических данных нет.

Таким образом, инициативное бюджетирование – это часть технологии управления городом. Его преимущества: привлечение внебюджетных средств, повышение активности граждан и в итоге уменьшение неравенства территорий по уровню комфортности городской среды. Недостатки: ограниченность тематики, обусловленная нерешенностью первоочередных проблем; объективное снижение активности населения. Вопросы сохранения исторических памятников не могут решаться инициативным бюджетированием, поскольку зависят от общего культурного уровня участников процесса бюджетирования. Преобразования городского пространства нередко не учитывают историческое прошлое района, что приводит к сносу исторических памятников и тех построек, которые вызывают интерес у туристов. Подобная политика противоречит идее превратить Уфу в привлекательный туристический объект. Проекты округа Уфы – это проекты инфраструктуры и благоустройства, что стало следствием объединения разнородных территориальных образований, население которых пытается преодолеть проблему неравенства территорий по уровню получаемых общественных благ.

Библиографические ссылки

1. Трофимова Я.В. Транспарентность на муниципальном уровне управления // Государство будущего: актуальные проблемы социально-экономического и политико-правового развития: сборник статей VI Межд. научно-практической конференции. – Уфа: УГНТУ, 2022. – С. 458-462.
2. Трофимова Я. В. Позиционирование как стратегия развития города // Город как стиль: Статьи и материалы всероссийской научно-практической конференции «Пермь как стиль». – Пермь, 2013. – С. 182-186.
3. 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Urban Governance Toolkit Series. – 2004. – 86 p.
4. Трофимова Я.В. Партиципаторное бюджетирование в многонациональных образованиях // Многонациональный регион: социальные технологии устойчивого развития: Сб. мат. Всерос. научно-практ. конференции с международным участием. – Уфа, 2022. – С. 367-375.
5. Nelson D., Sahsil E. Participatory Budgeting World Atlas 2019. – Режим доступа: <http://www.participatorybudgetingworks.org/resources>. – Дата доступа: 10.10.2023.

6. Cabannes Y., Lipietz B. Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics // *Environment and Urbanization*, 2018. – 30. – pp. 1-18.
7. Федеральный закон РФ от 11.08.1995 N 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)». – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7495/. – Дата доступа: 10.10.2023.
8. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 20.12.2018 №624 «О Стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года». – Режим доступа: <https://economy.bashkortostan.ru/documents/active/298367/>. – Дата доступа: 11.10.2023.
9. Трофимова Я.В. Партиципаторное бюджетирование в условиях экологических вызовов // *Экономика и управление: научно-практический журнал*. – 2023. – № 1(169). – С. 37-44.
10. Постановление Правительства Республики Башкортостан №538 «Об утверждении приоритетной региональной программы «Развитие инициативного бюджетирования в Республике Башкортостан»» – Режим доступа: <https://nra.bashkortostan.ru/39818/>. – Дата доступа: 1.10.2023.
11. Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Москва, 2023. – Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/proactive_bud?id_65=303805-doklad_o_luchshikh_praktikakh_razvitiya_initsiativnogo_byudzhetirovaniya_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_i_munitsipalnykh_obrazovaniyakh. – Дата доступа: 5.10.2023.
12. Трофимова Я.В. Институт прозрачности - актуальный тренд развития бюджетной системы // *Экономика и управление: научно-практический журнал*. – 2022. – № 2(164). – С. 74-80.
13. Республика Башкортостан: стат. справочник Федеральной службы государственной статистики по Республике Башкортостан. Уфа, 2023 г. – Режим доступа: <https://02.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/RESPUBLIKA-BASHKORTOSTAN-2020-2022gg.pdf> – Дата доступа: 10.10.2023.
14. Стратегия социально-экономического развития городского округа город Уфа до 2030 года (утв. решением Совета городского округа Уфы от 19.12.2018 г.) – Режим доступа: <https://ufacity.info/2030/>. – Дата доступа: 11.10.2023.
15. Сайт Уфы: Инициатива поддерживается. – Режим доступа <https://ufacity.info/press/news/490269.html>. – Дата доступа: 19.10.2023.
16. Сайт Уфы: Реализация проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах. – Режим доступа: <https://ufacity.info/ppmi/> – Дата доступа: 19.10.2023.