

УДК 336.145.352

© Валентин Васильевич Катов канд. экон. наук, Владимирский филиал РАНХуГС E-mail: kwant55@mail.ru	V. V. Katov PhD in Economics The Vladimir Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Vladimir, Russia
--	--

УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ НА ОСНОВЕ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Municipal finance management on the basis of initiative budgeting

Аннотация: в статье анализируется существующая система формирования и исполнения муниципального бюджета. Действующий муниципальный бюджетный процесс носит закрытый характер, не способствует более широкому участию населения при его формировании и исполнении. Система публичных слушаний превратилась в формальную, не интересную для населения процедуру. Подобное состояние усиливает недоверие к власти, повышает социальную напряженность, формирует безразличие в обществе. Автором предлагается применение инициативного бюджетирования как одного из эффективных элементов муниципального управления, позволяющего качественно изменить существующее положение.

Annotation: the article analyzes the existing system of formation and execution of the municipal budget. The current municipal budget process is closed, does not contribute to greater participation of the population in its formation and execution. The system of public hearings has become a formal, not interesting for the public procedure. Such a state increases distrust of government, increases social tension, forms indifference in society. The author proposes the use of initiative budgeting, as one of the effective elements of municipal management, allowing to change the qualitatively existing situation.

Ключевые слова: муниципальный бюджет, муниципальные финансы, вовлечение граждан, участие граждан, инициативное, партисипаторное бюджетирование.

Keywords: municipal budget, municipal finance, citizen involvement, citizen participation, initiative, participatory budgeting.

Основой финансовой деятельности государства, государственных и муниципальных органов управления является бюджетная система. Роль бюджетной системы в социально-экономическом развитии страны неоспоримо высока. Бюджет, бюджетирование (budgeting) в переводе с английского означает - планирование, разработка, процедура составления и принятия финансового документа для оптимального распределения и эффективного управления финансовыми ресурсами - во времени, по конкретным территориям, хозяйствующим субъектам. Бюджетный процесс предусматривает формирование и исполнение бюджетов всех уровней, рациональное использование средств, достижение заданных результатов. Бюджетное планирование позволяет определять источники расходных обязательств, для исполнения определенных полномочий, оценки объема бюджетных средств, для выполнения собственных полномочий.

В рамках данной статьи, рассмотрим формирование и использование бюджетных обязательств на муниципальном уровне с использованием технологии *инициативного*, или так называемого *партисипаторного* бюджетирования. Система бюджетирования в управлении муниципальными финансами достаточно актуальна, повышает финансовую дисциплину и ответственность участников бюджетного процесса, позволяет получать объективную информацию о денежных потоках, предусматривает многовариантный анализ финансовых последствий исполнения намеченных планов, оценку финансовой устойчивости. Бюджетирование и финансовое планирование не равнозначные понятия, и основное их отличие в делегировании финансовой ответственности. Под бюджетированием понимается технология бюджетного управления через налаженную систему бюджетов организаций, вовлеченных в разработку и исполнение бюджетного процесса. К. Друри¹ определяет цели и задачи бюджетирования следующим образом.

Цели бюджетирования

1. Планирование финансовых операций на календарный финансовый год.
2. Координация деятельности участников бюджетного процесса.
3. Открытость информации по планированию и расходованию финансовых ресурсов.
4. Мотивация служащих, персонала на достижение поставленных целей.
5. Оценка эффективности деятельности управленческого звена.

Задачи бюджетирования

1. Повышение эффективности работы учреждений, организаций, вовлеченных в бюджетный процесс, целевая ориентация, координация ситуаций.
2. Управление рисками и снижение их уровня.
3. Повышение гибкости в принятии решений и приспособляемости к изменениям.

При наличии огромного количества показателей иногда сложно оценить, как формируется и расходуется бюджет, каковы результаты, какова эффективность принимаемых решений. Считаем, что *вовлечение населения* в бюджетный процесс обеспечит более эффективное расходование средств, повысит сопричастность проживающего на конкретной территории населения к формированию собственного социума. Региональная и муниципальная политика сегодняшнего дня в нашей стране формируется в основном исполнительной и законодательной властью. Ограничение влияния жителей региона на бюджетный процесс *лишь публичными слушаниями* не представляет возможности для взаимодействия власти и общества. Отсутствие доступной, понятной и внятной информации у населения о бюджетном процессе формирует убежденность граждан в невозможности влиять на бюджетную политику. Сложившаяся ситуация порождает недоверие населения к проводимой властями бюджетной политике, отчужденность, происходит рост социальной напряженности в регионе и муниципалитетах. Считаем, что в формировании бюджетной политики должны принимать участие все заинтересованные лица и как минимум - власть и население. В организации взаимодействия власти и населения необходима и третья сторона, организующая и сопровождающая диалог власти и населения. Считаем, что отсутствие подобного взаимодействия приводит к тому, что большинству российских граждан безразлично формирование и исполнение основного финансового документа региона или муниципалитета, тем более что действующий № 131-ФЗ предоставляет право самостоятельной реализации муниципальными образованияами собственных

¹ Друри К. Управленческий и производственный учет. Вводный курс. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 735 с. - С. 401-410, 422-423.

полномочий, самостоятельного определения направлений расходования средств бюджета².

Бюджеты местных образований в общем процессе социально-экономического развития РФ играют важную роль. Целостность формирования финансовой базы бюджетов всех уровней, стабильность межбюджетных отношений невозможны без участия местных бюджетов. В настоящее время, когда в нашей стране наблюдается замедление темпов экономического роста, финансовая нестабильность, привлечение жителей конкретных территорий к бюджетному планированию и как результат к местному самоуправлению приобретает особую актуальность. Хотя следует отметить, что процесс вовлечения граждан в процесс принятия решений, *развития у населения желания* вносить свои идеи для развития территории достаточно сложен. В этом плане развитие *инициативного бюджетирования* позволяет расширить процесс вовлечения граждан в управление территориями. Инициативное, или партисипаторное, бюджетирование - это форма непосредственного участия населения в осуществление местного самоуправления путем выдвижения инициатив по целям расходования определенной части бюджетных средств³. Инициативное бюджетирование реализуется через совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения, при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов⁴. Внедрение инициативного бюджетирования способствует достижению положительных результатов в социально-экономическом развитии, повышает эффективность общественных финансов, развивает самоорганизацию территориальных сообществ.

Обращаясь к истории возникновения инициативного бюджетирования, отметим, что впервые такой механизм бюджетирования был предложен в 1980 году партией трудящихся Бразилии, первый проект был реализован только в 1989 году в порту Алегри, а через 12 лет более 100 муниципалитетов Бразилии использовали инициативное бюджетирование. В последующем страны Латинской Америки были лидерами по реализации проектов инициативного бюджетирования. Из более чем 2000 проектов в 2014 году от 40 % до 50 % приходилось на страны Латинской Америки. Основное направление проектов инициативного бюджетирования, нашедшее распространение во всем мире, - ремонт дорог, улиц, благоустройство, реконструкция детских площадок, ремонт домов культуры. Расходование бюджетных средств в рамках инициативного бюджетирования контролируется бюджетной комиссией, что исключает коррупционную составляющую уже на этапе подготовки проекта, активное вовлечение граждан в обсуждение и решение проблем способствуют росту качества жизни, снижению социального напряжения. Инициативное бюджетирование способствует росту бюджетной грамотности населения, позволяет влиять на процесс принятия решений, повышает качество финансового менеджмента в деятельности местных администраций.

Для развития инициативного бюджетирования в нашей стране необходимо на региональном и муниципальном уровне создать институциональные, правовые и организационные основы применения инструментов инициативного бюджетирования.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://minjust.ru>.

³ Сергиенко Н. С., Сусликова О. Н. Инициативное бюджетирование в бюджетном процессе на местном уровне // В мире научных открытий. - 2015. - № 7. - С. 373-373.

⁴ Шульга Е. И. и др. Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения. - М. : Алекс, 2017. - 124с.

На федеральном уровне необходимо более активно формировать институциональную инфраструктуру, единую нормативную и правовую базу для оценки эффективности и открытости региональных бюджетов, наличие практик инициативного бюджетирования будет свидетельствовать о качестве финансового менеджмента регионального бюджета. Проекты с применением инициативного бюджетирования реализуются на основе софинансирования. В основном это три источника: субсидии из регионального бюджета, источники из местного бюджета и добровольные взносы населения и бизнеса⁵. Так, расходы по этому направлению за 2015 - 2016 годы представлены в таблице 1.

Таблица 1

Динамика расходов на инициативное бюджетирование субъектов РФ, млн. руб.

Источники финансирования	2015 год	2016 год	2017 год
Общая стоимость проектов, в том числе:	2395,0	6995,6	14501,8
Расходы бюджетов субъектов РФ	1375,8	5132,6	7678,9
Расходы федерального бюджета	-	22,3	3782,7
Расходы муниципальных бюджетов	614,9	1137,0	1926,3
Средства софинансирования со стороны населения	205,5	478,1	776,6
Средства софинансирования со стороны юридических лиц	182,1	218,9	344,5
Иные формы софинансирования	16,7	6,7	8,2
Общий объем внебюджетного финансирования (население, юрлица, иные формы)	402,2	703,7	1129,3

Источник: Доклад о лучшей практике развития «Бюджет для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях [Электронный ресурс]. URL: www.minfin.ru (Составлено автором. – В. К.).

Реализовано проектов, в основном на региональном уровне в целом по РФ, в 2015 году - 3657, в 2016 году - 8732. Министерством финансов РФ и международным банком реконструкции и развития 7 апреля 2016 года подписано соглашение по развитию инициативного бюджетирования в Российской Федерации в 2016-2018 гг. Соглашение предусматривает тиражирование лучших российских и международных практик в области инициативного бюджетирования, оказание консультационной, методической и обучающей поддержки органам власти субъектов РФ. Первый федеральный конкурс проектов инициативного бюджетирования прошел в 2017 году. Практический опыт инициативного бюджетирования в РФ представлен в рамках программы поддержки местных инициатив (ППМИ), являющейся частью общей стратегии «Развитие силами местных сообществ», которая была запущена в 2007 году в Ставропольском крае⁶. Подобные программы реализуются в настоящее время в Кировской, Тверской, Нижегородской областях, Башкортостане, Республике Северная Осетия-Алания, Хабаровском крае. Проекты реализуются на средства регионального бюджета с обязательным софинансированием населением и местными бюджетами. По доле бюджетных ассигнований, направляемых на цели инициативного бюджетирования, наибольшие значения в 2017 году в бюджете Ярославской области – 1,04 %, Тульской области – 0,53 %, Кировской области – 0,45 %.

⁵ Вагин В. В. и др. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Финансовый журнал. - 2015. - № 4. - С. 94-103.

⁶ Хачатрян Г. Н. и др. Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив. - М. : Алекс, 2016. – 88 с.

Таблица 2

**Типы проектов инициативного бюджетирования
в субъектах РФ и распределение средств, %**

	Типы проектов	2016 год	2017 год
1.	Объекты водоснабжения, водоотведения	11,0	10,7
2.	Автомобильные дороги и сооружения на них	14,5	14,9
3.	Объекты уличного освещения	8,7	4,0
4.	Объекты для обеспечения первичных мер пожарной безопасности	2,8	1,5
5.	Объекты для обеспечения жителей услугами бытового обслуживания	0,2	0,2
6.	Образовательные и культурные учреждения, библиотеки	11,7	19,8
7.	Объекты физической культуры и массового спорта	4,6	6,8
8.	Объекты культурного наследия	2,1	2,3
9.	Обустройство игровых площадок	8,8	8,5
10.	Места массового отдыха населения	18,1	18,9
11.	Места захоронения	3,7	4,0
12.	Объекты сбора твердых коммунальных/бытовых отходов и мусора	5,3	0,8
13.	Праздники, фестивали	4,6	0,2
14.	ЖКХ, теплоснабжение, канализация, газопровод	-	2,7
15.	Мосты, плотины, благоустройство водоемов	-	0,0
16.	Приобретение оборудования, техники, транспорта	-	0,3
17.	Иные объекты	4,0	4,4

Источник: Доклад о лучшей практике развития «Бюджет для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях [Электронный ресурс]. URL: www.minfin.ru (Составлено автором. – В. К.).

Федеральная целевая программа (ФЦП) «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» позволяет получать субсидии как дополнительные источники реализации проектов инициативного бюджетирования⁷. По нашему мнению, при формировании региональных и муниципальных бюджетов следует выделять *отдельной строкой бюджета* средства на финансовое обеспечение реализации проектов инициативного бюджетирования, что значительно ускорит развитие ИБ во всех регионах. В выигрыше будут все участники процесса, и государство, и население, подобный подход к планированию местных бюджетов обладает преимуществами как для населения, так и для органов управления территорией. Необходимо на законодательном уровне утвердить процедуры инициативного бюджетирования, что обяжет местные администрации исполнять принятые рекомендации граждан, повысится мотивация населения в решении проблем территорий. Если шире подходить к рассмотрению вопросов инициативного бюджетирования, то, по нашему мнению, следует значительно *расширить перечень статей расходов местного бюджета, подлежащих процедуре инициативного бюджетирования*. В этом случае бюджет будет более прозрачным для населения, контроль населения по исполнению бюджета усилится. Рост уровня развития социального капитала в регионах напрямую зависит от доверия к власти, желания

⁷ О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года: постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 598 [Электронный ресурс]. URL: docs.cntd.ru.

населения участвовать в управлении территориями, а всему этому в огромной степени содействует именно развитие инициативного бюджетирования.

С учетом российской специфики, истории развития государственных отношений внедрение на практике в бюджетный процесс всех уровней систем и процедур инициативного бюджетирования, по нашему мнению, возможно при наличии следующих обстоятельств.

1. Желание (можно сказать политической воли) глав субъектов РФ, глав муниципальных образований формирования бюджета на основе инициативного бюджетирования.

2. Достаточно высокий уровень активности граждан в общественных процессах, заинтересованность в конечном результате.

3. Определенный объем ресурсов, предусмотренных статьями бюджета на реализацию проектов инициативного бюджетирования, конкретные исполнители и ответственные за исполнение.

4. Прозрачность информации при формировании и исполнении бюджета.

5. Достоверность данных о проблематике в области инфраструктуры и общественных услуг.

6. Институциональное сопровождение процедур инициативного бюджетирования, принятие законодательных актов как на уровне региона, так и на федеральном уровне.

В заключение следует отметить, что становление инициативного бюджетирования одним из важных, основных элементов муниципального управления позволит усовершенствовать действующую систему муниципальной власти и бюджетного процесса, а именно:

- повысит эффективность управления бюджетными средствами, позволит снизить коррупционную составляющую уже на этапе составления проекта;
- повысит качество управленческих решений муниципальных служащих, усилит мотивацию местных жителей и их возможности влияния на принятие решений на муниципальном уровне;
- снизит уровень социального напряжения, особенно при принятии непопулярных, но необходимых бюджетных решений.

Сложившаяся система управления в РФ предполагает, что многие проекты в управленческой сфере можно запустить только на высшем уровне власти. От воли и настойчивости высшего должностного лица субъекта РФ, его статуса как главного инициатора идей в регионе зависит как инициативное бюджетирование может быть применимо в бюджетном процессе конкретного региона. Тот факт, что чиновничья идеология в основном не терпит новаторства, заставляющего работать в ином ключе, ином режиме, только настойчивость руководителя региона сможет изменить поведение государственных и муниципальных служащих. *Рост уровня гражданской активности населения следует направлять в конструктивное русло участия в управлении развитием территории, тем самым протестные настроения в обществе, недовольство действиями властей, самоорганизация граждан в социальных сетях, организация митингов перейдут на более низкий уровень, чем та ситуация, которая наблюдается сейчас в обществе.*

Список литературы

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://minjust.ru>.

2. О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года: постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 598 [Электронный ресурс]. URL: docs.cntd.ru.

3. Бюджет для граждан. К федеральному закону о федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов [Электронный ресурс]. URL: www.minfin.ru.

3. Вагин В. В. и др. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Финансовый журнал. - 2015. - № 4. - С. 94-103.

4. Доклад о лучшей практике развития «Бюджет для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях [Электронный ресурс]. URL: www.minfin.ru

5. Друри К. Управленческий и производственный учет. Вводный курс. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 735 с.

6. Комарова И. П. Парадоксы бюджетной политики РФ в условиях макроэкономической неопределенности // Экономика образования. - 2015. - № 1. - С. 43.-50.

7. Лукин А. Г. Постулаты и принципы финансового контроля в Российской Федерации // Основы экономики, управления и права. - 2013. - № 5. - С. 29-34.

8. Мельцер Д. В. Партиципарное бюджетирование как механизм прямого участия граждан в процессе обсуждения и принятия городского бюджета // Молодой ученый. - 2015. - № 4. - С. 385-386.

9. Партиципарное бюджетирование. Как привлечь граждан к управлению городом [Электронный ресурс]. URL: https://eu.cpb.ru.

10. Сам себе чиновник. Как заставить власть потратить деньги на вас: система «инициативного бюджетирования» [Электронный ресурс]. URL: www.znak.com.

11. Сергиенко Н. С., Сусякова О. Н. Инициативное бюджетирование в бюджетном процессе на местном уровне // В мире научных открытий. - 2015. - № 7. - С. 373-373.

12. Хачатрян Г. Н. и др. Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив. - М. : Алекс, 2016. – 88 с.

13. Чулков А. С. «Бюджет для граждан» как метод повышения прозрачности бюджетной системы // Финансы. - 2015. - № 7. - С. 18-22.

14. Шилов Л. Технология вовлечения граждан в бюджетный процесс // Финансы. - 2015. - № 4. - С. 97-101.

15. Шульга Е. И. и др. Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения. - М. : Алекс, 2017. – 124 с.