

УДК 332.01

ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПОНЯТИЯ «ПАРТИСИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ»

М.В. Цуркан

Тверской государственной университет, г. Тверь

Выявлено и проанализировано понятийное пространство категории «Партиципаторное бюджетирование». Проведено разграничение отчасти синонимичных понятий: «Инициативное бюджетирование», «Партиципаторное бюджетирование», «Партиципаторное бюджетирование» и «Экстра-бюджетирование».

Ключевые слова: Парисипаторное бюджетирование, население, проект, развитие территорий.

В большинстве субъектов Российской Федерации влияние граждан на бюджетный процесс ограничивается публичными слушаниями бюджета, которые зачастую не предоставляют возможностей для взаимодействия власти и общества. Исключением являются те регионы, которые уже имеют опыт партиципаторного бюджетирования, инструмента, несомненно, нового для Российской Федерации, но уже дающего положительные результаты. При этом публикации по исследуемой проблематике показывают отсутствие научных основ её исследования. В частности до сих пор не сформировано единое понятие «партиципаторное бюджетирование», что затрудняет анализ развития территорий.

Впервые словосочетание «Participatory budgeting» появилось в зарубежных научных изданиях в конце 1980-х и получило распространение в начале 1990-х. В начале, исследуемая категория стала использоваться для обозначения проектов, реализуемых в городе Порту-Алегри – столице штата Риу-Гранди-ду-Сул Бразилии, направленных на публичное обсуждение городских проблем и повышение уровня активности граждан.

В настоящее время термин «Партиципаторное бюджетирование» все чаще встречается в работах отечественных ученых и на официальных сайтах органов власти всех уровней. При этом, наравне с исследуемым понятием, в обоих источниках упоминаются такие категории как: «Инициативное бюджетирование», «Партиципаторное бюджетирование», «Партиципаторное бюджетирование» и «Экстра-бюджетирование». Определения приведенных категорий в контексте бюджетирования не всегда идентичны.

Для разграничения упомянутых категорий был проведен анализ соответствующих определений, сформированных в теоретических и методологических источниках, который выявил многообразие существующих подходов.

В итоге можно сделать вывод о том, что партиципаторное (инициативное) бюджетирование в России является первой ступенью партиципаторного (партиципаторного) бюджетирования, которое на второй ступени предполагает участие в процессе распределения части бюджетных средств комиссии, состоящей из граждан и представителей органов власти (делиберативная комиссия). Данное заключение позволяет рассматривать «Партиципаторное бюджетирование», «Инициативное бюджетирование», «Партиципаторное бюджетирование», «Партиципаторное бюджетирование» в

качестве синонимичных категорий, при этом тождественны в исследуемом контексте только пары партисипативное и инициативное бюджетирование, партисипаторное и партиципаторное бюджетирование.

При этом экстра-бюджетирование не является синонимом отмеченных категорий, а является частным случаем реализации партисипаторного (партиципаторного) бюджетирования первой или второй ступени, подразумевающим обязательное софинансирование проектов.

Отметим, что термин «Партисипаторное бюджетирование», применяемый в мировой практике, имеет более широкое значение, чем в России, что обусловлено отличным от федерации правовым полем.

Для отечественной практики, в отсутствие единого подхода, можно предложить следующее определение уточняемой категории:

Партисипаторное (партиципаторное) бюджетирование – это процесс разработки и утверждения и/или распределения части бюджетных средств муниципального образования в рамках проектного подхода с применением форм общественного участия в реализации местного самоуправления и/или при участии комиссии, состоящей из представителей администрации муниципального образования и его населения.

Сформулированным выводам противоречит подход к определению исследуемых категорий, предложенный Министерством финансов Свердловской области, согласно которому партисипаторное бюджетирование не подразумевает софинансирование проектов, в отличие от экстра-бюджетирования [4].

Данный факт ставит под сомнение широкую трактовку категории «Партисипаторное бюджетирование», предложенную автором, а с другой подчеркивает многообразие существующих подходов и актуальность попытки систематизации представлений об исследуемом процессе, отраженной в данной работе.

Согласно подходу Вагина В.В., Гавриловой Н.В., Шаповаловой Н.А., занимающихся исследованием концептуальных основ реализации партисипаторного бюджетирования в рамках деятельности Центра инициативного бюджетирования научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации, «существует, по меньшей мере, пять критериев отнесения проектов к партисипаторному бюджетированию:

- обсуждение бюджетных вопросов;
- участие представителей местной власти;
- серийный процесс реализации;
- публичное общественное обсуждение с участием граждан;
- организация публичной отчетности» [3, с. 117].

Согласно выводам, сформулированным в рамках работы Первой Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию, «обязательными условиями партисипаторного бюджетирования являются:

- вовлечение жителей во все этапы бюджетного процесса, через встречи с экспертами, обучающие семинары азам бюджетного процесса;
- заинтересованное участие представителей администрации в публичных заседаниях;

– подведение итогов и отчет о расходовании бюджета доступный любому жителю» [1].

Данные подходы могут быть признаны правомерными, учитывая зарубежный опыт реализации проектов партисипаторного бюджетирования, и рассмотрены в качестве элементов теоретической основы осуществления рассматриваемого процесса.

Авторский подход, объединяющий две освещённые ранее позиции, заключается в предложении следующих критериев, выполнение которых характеризует наличие партисипаторного бюджетирования в муниципальном образовании:

1. повышение уровня знаний населения муниципального образования в сфере формирования территориального бюджета и использования его средств. Встречи с экспертами, обучающие семинары, обсуждение бюджетных вопросов в рамках форм общественного участия в местном самоуправлении;

2. вовлечение жителей во все этапы местного бюджетного процесса: разработку (общественное обсуждение с участием граждан), утверждение, распределение, контроль расходования (организация публичной отчетности, т.е. публичное подведение итогов и наличие системы отчетности о расходовании бюджета с исчерпывающей информацией, доступной любому жителю муниципального образования);

3. заинтересованное участие представителей администрации муниципального образования (участие представителей местной власти) в публичных заседаниях по вопросам партисипаторного бюджетирования;

4. непрерывный процесс реализации партисипаторного бюджетирования (серийность, цикличность), в частности начало реализации нового проекта сразу после окончания предыдущего.

В частности, для выполнения второго критерия может быть использован такой инструмент как «Бюджет для граждан». Определение данного инструмента разработано в контексте государственного бюджетирования [5], адаптировав существующую трактовку для муниципального образования можно предложить использовать следующее значение:

Бюджет для граждан – это упрощенная версия бюджетного документа муниципального образования, которая использует неформальный язык и доступные форматы, чтобы облегчить для граждан муниципалитета понимание бюджета, объяснить им планы и действия органов местного самоуправления во время бюджетного года. Показать их формы возможного взаимодействия с органами местного самоуправления, формы непосредственной реализации местного самоуправления по вопросам расходования общественных финансов.

Аналогом проекта «Бюджет для граждан», является разработанный Комитетом гражданских инициатив проект «Открытый бюджет» [6].

В контексте социально-экономического развития территорий основная концепция применения партисипаторного бюджетирования может быть представлена следующим образом:

Партисипаторное бюджетирование – инструмент привлечения бюджетных средств на решение первостепенных, по мнению пользователей результатов проектов (населения), проблем местного значения. Основной

эффект от которого заключается в увеличении количества и качества востребованных общественных и частных благ (товаров, работ, услуг) предоставляемых населению территории.

Список литературы

1. В Москве проходит I Всероссийская конференция по инициативному бюджетированию [Электронный ресурс]: офиц.сайт / Комитет гражданских инициатив. – Режим доступа: <https://komitetgi.ru/news/news/2540/?month=10&year=2014&id=2540> (дата обращения: 02.01.2016).
2. В.В. Вагин, Н. В. Гаврилова, Н. А. Шаповалова Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития [Электронный ресурс]: Финансовый журнал № 4 (26) июль-август 2015. – Режим доступа: <http://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2015/4/statii/10.pdf> (дата обращения: 04.01.2016).
3. Вагин В.В. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии [Текст] / В.В. Вагин, Н.В. Гаврилова, Н.А. Шаповалова // Финансовый журнал. 2015. № 3 (25). С. 117-122.
4. О внедрении принципов партисипаторного и экстра-бюджетирования в субъектах Российской Федерации [Презентация] / Министерство Финансов Свердловской области.
5. Открытое правительство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: / <http://budget.open.gov.ru/budget/about/> (дата обращения: 08.01.2016).
6. Партиципаторное бюджетирование в российских муниципалитетах [Электронный ресурс]: офиц. Сайт: Комитет гражданских инициатив. – Режим доступа: <http://budget.open.gov.ru/upload/iblock/328/328f6506286b0815e6c31ae7af3d53d1.pdf> (дата обращения: 10.01.2016).

APPROACHES TO THE DEFINITION OF «PARTICIPATORY BUDGETING»

M.V. Tsurkan

Tver State University, Tver

The article identifies and analyzes the concept of “Participatory budgeting». The author distinguishes partly synonymous definitions as, «participative budgeting», «Participatory Budgeting» and «Extra-budgeting».

Keywords: *participatory budgeting, people, project, development of territories.*

Об авторах:

ЦУРКАН Марина Валериевна – кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры государственного управления, Тверской государственный университет, e-mail: 080783@list.ru

About the authors:

ZURKAN Marina Waleriewna – candidate of economic Sciences, senior lecturer of the Department of public administration, Tver state University, e-mail: 080783@list.ru

References

1. W Mockwe prochodit I Wcerocijckaja konverenzija po iniziativnomu bjudzhetirowaniju [Jelektronnyj recure]: oviz.cajt / Komitet grazhdanckich iniziativ. – Rezhim doctupa: <https://komitetgi.ru/news/news/2540/?month=10&year=2014&id=2540> (data obrasheniya: 02.01.2016).
2. W.W. Wagin, N. W. Gawrilowa, N. A. Schapowalowa Iniziativnoe bjudzhetirowanie w Roccii: lutschschie praktiki i napravlenija raswitija [Jelektronnyj recure]: Vinancowyj zhurnal № 4 (26) ijul'-awguct 2015. – Rezhim doctupa: <http://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2015/4/statii/10.pdf> (data obrasheniya: 04.01.2016).
3. Wagin W.W. Iniziativnoe bjudzhetirowanie: mezhdunarodnyj kontekct roccijckoj wercii [Tekct] / W.W. Wagin, N.W. Gawrilowa, N.A. Schapowalowa // Vinancowyj zhurnal. 2015. № 3 (25). С. 117-122.
4. O wnedrenii prinzipow participatornogo i jekctra-bjudzhetirowanija w cub#ektach Roccijckoj Vederazii [Presentazija] / Minicterctwo Vinancow Cwerdlowckoj oblacti.
5. Otkrytoe prawitel'ctwo [Jelektronnyj recure]. – Rezhim doctupa: / <http://budget.open.gov.ru/budget/about/> (data obrasheniya: 08.01.2016).
6. Participatornoe bjudzhetirowanie w roccijckich munizipalitetach [Jelektronnyj recure]: oviz. Cajt: Komitet grazhdanckich iniziativ. – Rezhim doctupa: <http://budget.open.gov.ru/upload/iblock/328/328f6506286b0815e6c31ae7af3d53d1.pdf> (data obrasheniya: 10.01.2016).