

УДК 336.14

Евстратъев А.В., Удалова Н.Е.

**ПРОБЛЕМЫ И ЗАДАЧИ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ПРОЦЕСС
ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНИЦИАТИВНОГО
БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ
ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ**

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ*

Аннотация: В статье раскрываются проблемы и задачи, определяющие процесс формирования и развития инициативного бюджетирования в муниципальных образованиях Воронежской области, которые причинно связаны с необходимостью развития гражданской активности и системы местного самоуправления в целом в России. С учетом этого в статье определены задачи, обеспечивающие развитие развития инициативного бюджетирования при решении вопросов местного самоуправления на основе использования лучших практик организации и развития инициативного бюджетирования в различных регионах России.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, местное самоуправление, муниципальное образование, органы местного самоуправления (ОМСУ).

UDC 336.14

Evstratiev A.V., Udalova N.E.

**PROBLEMS AND TASKS DETERMINING THE PROCESS OF
FORMATION AND DEVELOPMENT OF INITIATIVE BUDGETING IN
MUNICIPAL FORMATIONS OF THE VORONEZH REGION**

*The Russian Presidential Academy of National Economy and Public
Administration*

Abstract: The article reveals the problems and tasks that determine the process of formation and development of initiative budgeting in municipalities of the Voronezh Region, which are causally related to the need to develop civic activity and the system of local self-government in general in Russia. With this in mind, the article identifies the tasks that ensure the development of initiative budgeting when

solving issues of local self-government based on the use of the best organization practices and the development of initiative budgeting in various regions of Russia.

Key words: proactive budgeting, local government, municipality, local governments.

Воронежский регион в 2016 году включился в федеральный проект по развитию инициативного бюджетирования и запустил собственную программу. В Воронежской области механизм инициативного бюджетирования (ИБ) в виде поддержки местных инициатив был запущен в 2018 году, а решение о его формировании было принято Правительством Воронежской области в марте 2017 года. Всего власти области планируют тратить на проекты ИБ 60 млн. рублей ежегодно в течение 3-х лет.

Новая субсидия предусмотрена в рамках госпрограммы Воронежской области «Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления» на 2018 - 2020 годы.

Возможность участия предусмотрена для всех типов муниципальных образований, однако проекты будут выбираться на конкурсной основе. В период с 10 сентября по 30 ноября 2018 года¹ в области пройдет конкурсный отбор проектов по поддержке местных инициатив на территории муниципальных образований². Он позволяет объединить финансовые ресурсы

¹ Приказ департамента по развитию муниципальных образований Воронежской области от 27.11.2017 №156 "Об утверждении срока приёма заявок на участие в конкурсном отборе проектов поддержки местных инициатив на территории муниципальных образований Воронежской области в рамках развития инициативного бюджетирования на 2018 год» [электронный ресурс]: <https://www.govvrn.ru/iniciativnoe-budzetirovanie>, (дата доступа 09.08.2018).

² Постановление правительства Воронежской области от 29.03.2018 №270 «О распределении субсидий из областного бюджета бюджетам муниципальных образований Воронежской области на реализацию проектов по поддержке местных инициатив на территории муниципальных образований Воронежской области в рамках государственной программы Воронежской области «Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления» на 2018 год» [электронный ресурс]: <https://www.govvrn.ru/iniciativnoe-budzetirovanie>, (дата доступа 09.08.2018).

областного и местных бюджетов, средства физических и юридических лиц и направить их на решение социально значимых проблем.

В целях реализации проектов в 2019 году департамент по развитию муниципальных образований области объявляет конкурсный отбор проектов³.

Заявки от муниципальных образований Воронежской области принимаются до 28 сентября 2018 года, документы представляются главами администраций муниципальных образований (для городских и сельских поселений) либо лицами, уполномоченными администрациями муниципальных образований (для городских округов)⁴.

Основные принципы конкурсного отбора:

1. Проблема, решаемая в рамках проекта, определяется населением и направлена на решение вопросов местного значения.

2. Обязательным условием предоставления субсидии из областного бюджета на реализацию проекта является финансирование из средств местного бюджета в объеме не менее 10% от суммы запрашиваемой субсидии, а также инициативный платеж граждан (средства населения) в объеме не менее 3% от суммы запрашиваемой субсидии.

3. Рекомендуется привлечение иных внебюджетных источников (благотворители).

4. Проект реализуется в течение года предоставления субсидии.

³ Приказ департамента по развитию муниципальных образований Воронежской области от 24.07.2018 №85 "О проведении конкурсного отбора проектов по поддержке местных инициатив на территории муниципальных образований Воронежской области в рамках развития инициативного бюджетирования в 2018 году, подлежащих реализации в 2019 году» [электронный ресурс]: <https://www.govvrn.ru/iniciativnoe-budzetirovanie>, (дата доступа 09.08.2018).

⁴ Воронежская область. Официальный портал органов власти: в регионе объявлен конкурс проектов по поддержке местных инициатив [электронный ресурс]: <https://www.govvrn.ru/novost/-/~id/2449878> (дата доступа 31.07.2018).

5. Муниципальные образования имеют право на получение субсидии из областного бюджета при условии, что заявленный на конкурсный отбор проект не финансируется из областного бюджета по другим направлениям.

6. Подать заявку для участия в конкурсном отборе имеют право все муниципальные образования Воронежской области: городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа Воронежской области.

Каждое муниципальное образование может подать не более одной заявки (кроме городских округов области). Городские округа Воронежской области могут подать не более трех заявок.

В 2018 году на территории населенных пунктов области реализуются 79 проектов, ставших победителями конкурсного отбора, проведенного департаментом по развитию муниципальных образований области в январе-феврале 2018 года. Общий объем финансирования составляет 157,8 млн. рублей, в том числе – средства областного бюджета 118,8 млн. рублей, местных бюджетов 22,3 млн. рублей, населения и благотворителей 16,7 млн. рублей⁵.

Отбор проектов проводили жители населенных пунктов из числа наиболее «острых», приоритетных проблем своих территорий.

Конкурс проектов ИБ не единственная практика Воронежской области, где предусмотрено участие граждан. С 2015 года в регионе оказывается грантовая поддержка ТОСам⁶. В 2015 году проекты ТОС получили финансирование в размере 20 млн. руб., а в 2017 делился бюджет в 120 млн. руб.

⁵ Распоряжение Правительства Воронежской области от 19 марта 2018 г. № 186-р «О предоставлении дополнительного объема финансирования на реализацию проектов поддержки местных инициатив в 2018 году» [электронный ресурс]: <https://www.govvrn.ru/iniciativnoe-budzetirovanie> (дата доступа 09.08.2018).

⁶ Комитет гражданских инициатив. Как жители Воронежской области могут участвовать в проектах благоустройства? [электронный ресурс]: <https://budget4me.ru/materials/ceba25cc-05a4-11e8-9b16-0242ac10f406/> (дата доступа 31.07.2018).

Всего за три года удалось реализовать более 1000 проектов. Наиболее востребованы проекты строительства детских спортивных площадок и благоустройства сельских кладбищ. Только в 2017 году поступило около 1000 заявок, а всего были поддержаны 550.

Правилами конкурса предусмотрена публичная защита проектов.

В регионе есть и другие практики, благодаря которым не только обеспечивается дополнительная финансовая поддержка бюджетам муниципалитетов, но также предусматривается участие жителей в этом процессе, либо оцениваются усилия властей в этом направлении. Например, в открытом публичном конкурсе «Самое красивое село Воронежской области» (победитель получает 1 млн руб.), выбор осуществляется через онлайн-голосование на портале «Активный электронный гражданин». Один из параметров оценки – активное участие ТОСов и жителей в благоустройстве и поддержании чистоты села. Конкурс направлен на повышение туристической привлекательности региона и голосовать за Воронежские «дали и виды» может любой гражданин России.

Второй региональный конкурс «Лучшее муниципальное образование» предусматривает целый ряд номинаций и оценивает эффективность работы органов МСУ. Из 450 сельских поселений Воронежской области в конкурсных процедурах 2017 года приняли участие более 300, начиная с 2017 года ежегодный бюджет конкурса составит 75 млн. руб.

Оценка практики применения различных форм партиципаторного бюджетирования показывает, что на первый план развития гражданского участия в управлении муниципалитетом выдвигается практика инициативного бюджетирования, которая предложена Департаментом по развитию муниципальных образований (ДРМО) Воронежской области во исполнение постановления правительства Воронежской области от 19 апреля 2017 г. №

282-р «О развитии инициативного бюджетирования на территории Воронежской области».

ДРМО осуществляет подготовку и организационно-техническое обеспечение проведения конкурсного отбора проектов и осуществляет следующие полномочия:

- оказывает методическую и консультативную помощь органам местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области в разработке и реализации проектов;

- принимает участие в проведении публичных обсуждений проектов;

- принимает, регистрирует и осуществляет проверку заявок для участия в конкурсном отборе проектов поддержки местных инициатив в рамках развития инициативного бюджетирования и достоверности прилагаемых документов, в том числе с выездом на место планируемого к реализации проекта;

- принимает решение о допуске к участию в конкурсном отборе или об отказе в участии в конкурсном отборе заявок на реализацию проектов от ОМСУ муниципальных образований Воронежской области;

- рассматривает заявки и осуществляет анализ проектов потенциальных участников конкурсного отбора в соответствии с критериями конкурсного отбора (далее - критерии), а также при необходимости проводит дополнительную проверку представленных на конкурсный отбор документов, в том числе с выездом на место реализации проекта;

- формирует рейтинг проектов и направляет его конкурсной комиссии;

- представляет участников конкурсного отбора конкурсной комиссии;

- в соответствии с решением конкурсной комиссии подготавливает проект нормативного правового акта Воронежской области о распределении субсидий из бюджета Воронежской области бюджетам муниципальных образований

Воронежской области на софинансирование проектов (далее соответственно - субсидии, получатели субсидий);

- вносит предложения конкурсной комиссии о перераспределении субсидий между другими участниками конкурсного отбора в случае, если соглашение о предоставлении субсидии не заключено в установленные сроки, а также в случае экономии бюджетных ассигнований, образовавшейся по результатам проведенных закупок;

- рассматривает замечания и предложения о ходе и результатах конкурсного отбора;

- осуществляет мониторинг реализации проектов;

- организует предоставление отчетности органами местного самоуправления по результатам реализации проектов;

- информирует заинтересованные органы и организации о ходе реализации проектов по их запросам;

- участвует в проведении совещаний, конференций, круглых столов, направленных на обсуждение актуальных вопросов в указанной сфере, в целях информирования населения области, а также распространения опыта о реализации проектов в муниципальных образованиях Воронежской области.

К конкурсному отбору допускаются заявки на реализацию проектов, направленных на решение вопросов местного значения (за исключением капитального ремонта, строительства и реконструкции объектов социальной инфраструктуры). К направлениям деятельности, по которым может быть реализован проект в муниципальном образовании, относятся:

- устройство объектов водоснабжения, водоотведения,

- устройство объектов уличного освещения,

- устройство объектов дорожной инфраструктуры,

- ремонт и благоустройство объектов по организации досуга населения;

- устройство объектов физической культуры и массового спорта;
- устройство объектов по обеспечению пожарной безопасности;
- благоустройство мест массового отдыха населения (пляжи, парки, скверы, зоны отдыха);
- устройство тротуарных дорожек;
- ремонт и благоустройство военно-мемориальных объектов, памятных объектов и знаков;
- устройство детских игровых и спортивных площадок;
- благоустройство мест гражданских захоронений.

Необходимо отметить, что ежегодно на конкурсный отбор от каждого муниципального образования (кроме городского округа город Воронеж, Борисоглебского городского округа) может быть подана только одна заявка, подготовленная администрацией поселения, либо администрацией муниципального района, либо администрацией городского округа, в зависимости от того, на решение какого вопроса направлен проект из числа вопросов, предусмотренных статьями 14, 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Администрация городского округа город Воронеж может подать не более одной заявки от каждой из территорий, являвшихся до 01.01.2011 территориями поселка, рабочего поселка, села на основании Закона Воронежской области от 24.12.2010 № 136-ОЗ «О реорганизации территориальных единиц городского округа город Воронеж в форме их присоединения к городу Воронежу».

Администрация Борисоглебского городского округа может подать не более пяти заявок на реализацию мероприятий в населенных пунктах.

Таким образом, несмотря на то, что в подавляющем большинстве муниципальных образований существует реальная потребность в реализации гораздо большего числа проектов, их количество жестко регулируется ДРМО.

Кроме того, департамент:

- размещает объявление о проведении конкурсного отбора в средствах массовой информации и в информационной системе «Портал Воронежской области в сети Интернет» (www.govvrn.ru) (далее - портал) не позднее чем за 30 дней до начала конкурсного отбора.

Содержание объявления о проведении конкурсного отбора должно соответствовать требованиям Гражданского кодекса Российской Федерации;

- принимает и регистрирует заявки в течение 15 рабочих дней со дня опубликования извещения о начале приема заявок;

- проводит рассмотрение и анализ заявок в соответствии с критериями отбора в течение 15 рабочих дней с даты окончания приема заявок;

- ведет реестр заявок;

- осуществляет учет и хранение представленных на конкурсный отбор заявок;

- размещает на портале протокол конкурсной комиссии, содержащий решение об итогах и победителях конкурсного отбора.

Участник конкурсного отбора представляет в ДРМО заявку по соответствующей форме с приложением определенных ДРМО документов.

Поступившие заявки регистрируются ДРМО в журнале учета заявок под порядковым номером с указанием даты.

Участник конкурсного отбора может дополнительно представить материалы, подтверждающие актуальность проблемы, на решение которой направлена реализация проекта.

Заявка представляется в ДРМО в сроки, установленные приказом руководителя департамента, на бумажном носителе.

Участник конкурсного отбора имеет право отозвать свою заявку, сообщив об этом письменно в ДРМО, и отказаться от участия в нем не позднее, чем за 5 дней до даты окончания приема заявок.

Формирование рейтинга проектов осуществляется ДРМО в соответствии с балльной шкалой согласно положению о проведении конкурсного отбора проектов поддержки местных инициатив (далее Положение).

Заявка от администрации муниципального образования Воронежской области не допускается к участию в конкурсном отборе, если:

- заявка и (или) иные документы не соответствуют требованиям;
- заявка поступила после окончания срока приема заявок.

ДРМО уведомляет главу муниципального образования об отказе в допуске к участию в конкурсном отборе не позднее 15 рабочих дней с даты окончания рассмотрения, проверки и анализа заявок. В течение 15 рабочих дней с даты окончания приема заявок ДРМО проводит рассмотрение, проверку, анализа (в том числе с выездом на место реализации проекта) представленных на конкурсный отбор заявок участников конкурсного отбора в соответствии с критериями отбора, указанными в Положении.

ДРМО в течение пяти рабочих дней с даты окончания рассмотрения, проверки и анализа заявок направляет конкурсной комиссии перечень проектов поддержки местных инициатив, допущенных к участию в конкурсном отборе, ранжированный по набранным баллам (в порядке убывания последних) в соответствии с критериями конкурсного отбора и балльной системой оценки.

Конкурсная комиссия принимает решение о победителях конкурсного отбора с учетом рейтинга проектов, набравших наибольшее количество баллов, в течение пяти рабочих дней после получения перечня проектов.

В случае одинакового количества набранных баллов в перечне указывается единый порядковый номер для всех участников конкурсного отбора, набравших одинаковое количество баллов, а через дробь указывается порядковый номер, который является количественным показателем, но не является рейтинговым показателем. Решение конкурсной комиссии оформляется протоколом, содержащим результаты конкурсного отбора, с указанием объема субсидии для каждого муниципального образования в разрезе проектов с учетом объема бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию проектов в законе об областном бюджете на текущий год и плановый период.

В течение 15 дней после опубликования протокола на портале ДРМО подготавливает проект нормативного правового акта правительства Воронежской области о распределении субсидий из областного бюджета бюджетам муниципальных образований.

Критерии конкурсного отбора включают в себя:

1. Вклад участников конкурсного отбора в целях реализации проекта поддержки местных инициатив в рамках развития инициативного бюджетирования (далее - проект):

- а) финансирование из бюджета муниципального образования;
- б) безвозмездный вклад населения в финансирование проекта;
- в) иные внебюджетные источники, в том числе организации, благотворители (далее - благотворители);
- г) вклад населения в реализацию проекта поддержки местных инициатив в не денежной форме (предоставление материалов, оборудования, транспорта, механизмов, трудовое участие и другие формы);

д) вклад благотворителей в реализацию проекта поддержки местных инициатив в не денежной форме (предоставление материалов, оборудования, транспорта, механизмов, трудовое участие и другие формы).

2. Социальная и экономическая эффективность реализации проекта:

а) доля благополучателей в общей численности населения населенного пункта;

б) доступность финансовых ресурсов, наличие механизмов содержания и эффективной эксплуатации объекта социальной инфраструктуры - результата реализации проекта.

Анализ содержания этих критериев показывает, что существует значительная неопределенность в их понимании и применении при реализации процесса разработки и защиты проектов местных инициатив.

В частности, при реализации процесса ИБ публично обсуждается не бюджетный процесс в муниципальном образовании и распределение финансовых ресурсов по решаемым задачам и проектам, а только проект реализации объекта, который определяется в рамках конкурса местных инициатив. Данное обстоятельство ведёт к подмене понятия ИБ понятием субсидирования местных инициатив. Кроме того, на уровне муниципалитета не определён механизм публичного обсуждения бюджета муниципального образования и формирования проектов местных инициатив населением. При этом процедура принятия бюджета муниципального образования депутатами, не включает в себя обсуждение проектов местных инициатив, которые исполняются в ограниченном количестве только в рамках конкурса по реализации соответствующих проектов.

В рамках встреч или форумов граждан направленных на реализацию процедур и проектов ИБ должны присутствовать определенные формы публичного обсуждения. Это означает, что, если граждане приглашаются к

обсуждению бюджета на уровне местных советов народных депутатов или даже региональном уровне, то это нельзя рассматривать как ИБ, поскольку для него необходимы отдельные институты и, следовательно, отдельная публичная площадка для обсуждения. То есть, обсуждение в рамках ИБ должно быть основано на определенной процедуре, именно поэтому, например, социологический опрос на тему распределения бюджета, в рамках которого граждане попросту не могут общаться друг с другом, не рассматривается как ИБ.

Оценка реализации приведенных выше положений показывает, что подходы, применяемые в Воронежской области к реализации инициативного бюджетирования, по целому ряду критериев не соответствуют этому понятию.

То есть одна из проблем инициативного бюджетирования сегодня, это не полностью сформированные ресурсное обеспечение и институциональная инфраструктура, которые необходимы для развития механизма ИБ. Отсюда возникает задача о необходимости интеграции в органы местного самоуправления механизма инициативного бюджетирования и расширения их полномочий в области финансирования проектов местных инициатив.

Список использованных источников

1. Битюцких И.С. Развитие научно-методического аппарата управления проектами как методологии, обеспечивающей реализацию процесса управления в органах государственной исполнительной власти и местного самоуправления. В сб. трудов конференции «Актуальные проблемы профессионального образования: цели, задачи и перспективы развития» / Битюцких И.С., Соломахин А.Н. – Воронеж: Воронежский филиал РАНХиГС, 2016. С. 70-82.

2. Соломахин А.Н. Исторические и научно-теоретические аспекты программно-целевого планирования в государственном управлении / А.Н. Соломахин, О.Н. Козлова // Регион: системы, экономика, управление. - Воронеж: Воронежский филиал РАНХиГС, - 2016. № 1 (32). С. 107-114.

3. Соломахин А.Н. Анализ и оценка научно-теоретических и нормативно-правовых аспектов программно-целевого планирования в государственном управлении / А.Н. Соломахин, О.Н. Козлова // Регион: государственное и муниципальное управление [Электронный ресурс]. - Воронеж: Воронежский филиал РАНХиГС, 2015. - № 4(4). - Режим доступа: <http://regiongmu.ru/wp-content/uploads/2016/01/RegionGMU040406.pdf> (дата обращения 01.03.2018).

4. Соломахин А.Н. Некоторые проблемы системы оценки эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации / А.Н. Соломахин – Воронеж: Экономика и менеджмент систем управления. 2014. Т. 1. № 1 (11). С. 072-077

5. Соломахин А.Н. Направления и задачи в планировании и реализации эффективной политики управления государственными финансами в планировании и реализации эффективной политики управления государственными финансами на основе применения государственных программ. В сб. трудов конференции «Актуальные проблемы мировой и европейской политики» / Субботская А.С., Соломахин А.Н., Шахворостов Г.И – Воронеж: Воронежский филиал РАНХиГС, 2017. С. 266-274.

6. Соломахин А.Н. Исследование методического аппарата, обеспечивающего разработку и реализацию государственных программ Воронежской области. В сб. трудов конференции «Актуальные проблемы мировой и европейской политики» / Субботская А.С., Соломахин А.Н.,

Шахворостов Г.И – Воронеж: Воронежский филиал РАНХиГС, 2017. С. 275-281.

7. Соломахин А.Н. Анализ и оценка рисков реализации программы инвестиционного развития агропромышленного комплекса (на примере Воронежской области) / А.Н. Соломахин, Г.И. Шахворостов// Регион: государственное и муниципальное управление [Электронный ресурс]. - Воронеж: Воронежский филиал РАНХиГС. 2015. № 2 (2). - Режим доступа: https://elibrary.ru/download/elibrary_24234586_87830941.pdf (дата обращения 17.06.2018).

8. Соломахин А.Н., Трахтенберг Б.А. Особенности применения SWOT – анализа в разработке стратегии социально-экономического развития муниципального образования / А.Н. Соломахин, Б.Е. Трахтенберг // Регион: системы, экономика, управление. № 2. С. 53-55. - Режим доступа: <http://regiongmu.ru/wp-content/uploads/2016/10/RegionGMU070307.pdf> (дата обращения 03.07.2018).

9. Соломахин А.Н. Практика применения проектного подхода в деятельности исполнительных органах государственной власти: состояние и задачи / А.Н. Соломахин, Н.А. Щербинина // Регион: государственное и муниципальное управление [Электронный ресурс]. - Воронеж: Воронежский филиал РАНХиГС, 2017. - № 3(11). - Режим доступа <http://regiongmu.ru/wp-content/uploads/2017/11/RegionGMU01203011.pdf> (дата обращения 24.02.2018)

10. Соломахин А.Н. Организация проектного управления в исполнительных органах государственной власти и органах местного самоуправления в России: состояние, задачи и перспективы / А.Н. Соломахин, Н.А. Щербинина // Регион: государственное и муниципальное управление [Электронный ресурс]. - Воронеж: Воронежский филиал РАНХиГС, 2017. - №

1(09). - <http://regiongmu.ru/wp-content/uploads/2017/05/RegionGMU080109.pdf>
(дата обращения 27.02.2018)

11. Соломахин А.Н. Специфика организации проектного управления в государственных и муниципальных органах власти в Российской Федерации: состояние, задачи и перспективы. В сб. трудов конференции «Актуальные проблемы профессионального образования: цели, задачи и перспективы развития» / А.Н. Соломахин, Н.А. Щербинина – Воронеж: Воронежский филиал РАНХиГС, 2017. С. 228-241