

УДК 338.434 (470.342)

М. Ю. Курис

ТЕХНОЛОГИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ КИРОВСКОЙ ОБЛАСТИ

В работе обозначена проблема необходимости усиления внимания субъектов управленческой деятельности к состоянию муниципального управления сельскими территориями, совершенствования механизмов финансовой поддержки социальной сферы муниципальных образований в частности и социальной активизации местных жителей; целью при этом является попытка рассмотрения роли инициативного бюджетирования в процессе развития механизма местного самоуправления в Кировской области.

Ключевые слова: инициативное (партиципаторное) бюджетирование, сельские территории, местное самоуправление, программа по поддержке местных инициатив.

Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетный кодекс Российской Федерации, Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года, Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года», Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2030 года создали известный базис для современной деятельности субъектов управленческой деятельности и общественности в сельских территориях. Соответствующие данному направлению нормативно-правовые и документальные основания появились и в российских регионах (целевые программы, постановления региональных правительств, послания губернатора и проч.), правда в ряде случаев они имели известные минусы как раз именно к муниципальной практике,

на что и указывали исследования, проводимые под патронажем Министерства сельского хозяйства России [1, 239].

Среди различных механизмов, обеспечивающих в ходе муниципального управления сельскими территориями осуществление социальной политики, повышение уровня жизни в ряде регионов Российской Федерации появившееся в 2007 г. – инициативное (партиципаторное – от английского – совместный, объединенный) бюджетирование. Развивающаяся практика данного варианта бюджетирования способствует в известной мере снижению обострившихся в сельских территориях вопросов в социальной и инженерной инфраструктуре, повышая, таким образом, качество исполнения органами местного самоуправления их деятельности в социальной сфере, вовлекая в непосредственную работу по ее улучшению местных граждан.

Обращение к технологии инициативного бюджетирования вполне закономерно. Демократизация отечественной жизни социума и внимание к развитию гражданских инициатив, возможностям человеческого ресурса вызывает необходимость обновления и поиска принципиальных новых форм взаимодействия власти и общества. Осуществляя преобразовательную социально-экономическую политику, Россия стремится заимствовать и творчески переработать конкретно к отечественной реальности лучшие варианты мирового опыта, помогающего формировать по-настоящему социальное государство. Современная практика инициативного бюджетирования, инициированная во многом благодаря соиздательной инициативе Всемирного банка. Более чем в 80 странах мира Он осуществляет организацию и сопровождение мероприятий по распространению передового опыта в сфере практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе соответствующих объектов. Об этом шла речь и в ходе двух Всероссийских конференций. В частности, на недавней Второй конференции в 2016 году была определена стратегия развития партисипаторного бюджетирования до 2020 г. в России и заключено

Соглашение между Министерством финансов РФ и Всемирным банком на период до 2018 года, решались и прочие вопросы.

Сущность инициативного бюджетирования (партиципаторного) исследователи определяют как «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» [2; 152]. Подлинно новаторским шагом в этом плане выступила практика, инициативного бюджетирования в виде такого ее формата как Программа по поддержке местных инициатив (далее – Программа), стартовавшая в Российской Федерации 10 лет назад. Программа была нацелена на практику изменения положения дел в социальной сфере, акцентированная именно на сельские территории, так как в других странах это была скорее городская практика.

В Кировской области данная Программа начата в 2010 году в виде пилотных проектов первоначально лишь в 6 ее районах. Со стороны региональной власти Программа курировалась прежде всего Министерством (до 2015г. департаментом) социального развития Кировской области. Им разработано и подробное Операционное руководство Проекта по поддержке местных инициатив области. Отметим, что и первоначальная инициатива реализации проектных начинаний в этом деле исходила «сверху», со стороны руководства правительства области, что в принципе не удивительно учитывая всю практику предыдущих лет управления, отсутствие первоначальной информированности мест о сути планируемых мероприятий и известной индифферентности к новационным начинаниям значимой части самого сельского населения. При всем этом уже с 2011 г. Программа реализовывалась и в городских поселениях.

С учетом того, что в регионе из 1 297,5 тысяч человек населения и в начале 2016 года около 312 тысяч составляло сельское население (приблизительно 10%

от численности лиц, занятых в экономике), обращение к поиску новых механизмов, позволяющих осуществить позитивные подвижки в сложных условиях жизнедеятельности сельского населения является вполне резонным начинанием. При этом экономико-социальное положение дел в вятском селе к времени начала Программы оставалось достаточно типичным для большинства дотационных регионов. Так, только за 10 лет XXI столетия количество сельскохозяйственных организаций в области сократилось более чем на 44%, а крестьянских (фермерских) хозяйств и личных подсобных уменьшилось примерно на 20%. И это естественно далеко не все негативные аспекты, свидетельствующие о существенном ухудшении экономической ситуации в сельском хозяйстве Кировской области на то время. Стремление исправить положение дел первоначально не предполагало обращение к комплексному подходу или ограничивалось финансовыми, кадровыми и прочими факторами.

Отсюда понятно, что состояние социальной сферы, первоначально осложнялось тем, что значимое внимание властями фокусировалось скорее на экономической функции территорий, производственной подсистеме их развития (молочное животноводство, производительность труда и проч.). Вне должного интереса находились их объективная связь с потребностями самих сельян, социально-культурная специфика мест и самих людей, учет их уровня и качества жизни.

Естественно, что все это негативным образом сказалось как на материальном положении жителей сел и деревень, так и на их социально-психологическом мировосприятии (неуверенность в завтрашнем дне и проч.), на сохранении проблемы трудоресурсного потенциала (стремление к миграции, неразвитость местного рынка труда и т. д.).

Реализация указанной выше Программы естественно не являлась панацеей для решения многочисленных проблемных вопросов социального свойства накопившихся не за один десяток лет. Тем не менее, предпринятая в этом направле-

нии деятельность обусловила некоторую тенденцию позитивного изменения положения дел в сельских территориях Кировской области в социальной сфере, большую отдачу от деятельности органов местного самоуправления при выполнении ими функции самоорганизации, что в некотором роде позволило стабилизировать ситуацию.

Можно утверждать, что для сельских районов проект по поддержке местных инициатив это лучший вариант для их осуществления с учетом возможностей проведения общих собраний жителей и возможностей для деятельности представительных демократических процедур [3].

Кратко остановимся на вопросе об организационной стороне Программы. Предполагается реализация ряда этапных мероприятий, в ходе которых на собраниях сельских жителей координируются цели, приоритетные мероприятия, финансовые составляющие конкретного проекта. После этого от лица местной администрации и инициативной группы подготавливается заявка с соответствующей проектно-сметной составляющей. Затем принятые и проверенные заявки предложены к прохождению через конкурсный отбор, в ходе которого и определяется их дальнейшая судьба с учетом соответствующего социального эффекта от реализации, величины вкладов и прочих составляющих. Кстати софинансирование проектов населением сельской территории производится в весьма сильном варианте. По условиям конкурса поселений до 90% предполагается выделять от областного софинансирования и по 5% от муниципалитета и населения.

На данный момент в Кировской области проходят уже 4-е отдельных конкурса по отбору проектов по поддержке местных инициатив муниципальных образований (городских и сельских поселений, муниципальных районов, городов и муниципальных образований с участием садоводческих некоммерческих товариществ). Это позволяет достаточно корректно определить суть начинаний и отдать приоритет наиболее достойному проектному начинанию.

Усиливающийся интерес к потенциалу бюджетных механизмов, получивший положительное разрешение в процессе реализации Программ за все годы определил тот факт, что на данный момент в Кировской области уже имеется опыт по реализации как минимум двух проектов, способствующих повышению гражданской активности населения, по вопросам бюджетного устройства. При этом до 20% взрослого населения региона принимают в них участие.

Теоретически спецификой деятельности органов местного самоуправления в сельских территориях является то обстоятельство, что население выступает далеко не в качестве пассивного субъекта управления, но и как субъект, могущий при этом достаточно четко артикулировать при этом свои нужды и чаяния. Однако на практике осуществление данного положения остается не столь безусловным и реализуемым. Среди тех механизмов, которые позволяют некоторым образом активизировать участие населения в этом направлении является и Программа поддержки местных инициатив (далее – Программа). Обратная связь в социальном механизме управления это, по сути, процесс, позволяющий информировать субъект управленческой деятельности о реальном состоянии положения дел, она выступает как контрольная функция.

Кратко обратимся к некоторым результатам Программы в сельских территориях, которые на данный момент как показывают данные за все годы ее осуществления, имели в основном сугубо положительные итоги:

1. В основе Программ российское законодательство, получившее развитие на федеральном и региональном уровне. Оно регламентирует механизм, способствующий как реализации функций местного самоуправления, так и утверждает основы социального партнерства, гражданскую активность.

2. Развивается взаимодействие администраций по линии – «регион-муниципалитет».

3. Определена конкретная методология, которая помогает выявлению и совместному решению рядом субъектов насущных социальных проблем применительно к объектам социально-инфраструктурной сферы сельских территорий

(ремонт дорог, организация водоснабжения, благоустройство территорий и проч.).

4. Имеется возможность учитывать специфику региона в ходе определения планируемых и осуществления в сельских территориях требуемых преобразований.

5. Появляется возможность для лучшего осуществления контрольных функций, оценки эффективности результатов реализуемых Программ со стороны не только властей, но и населения, представителей бизнеса.

Получив определённый опыт реализации деятельности данного рода, с недавнего времени Кировская область стала третьей из семи регионов, где реализация Программ данного рода с 2015 г. осуществлялось уже самостоятельно.

Естественно, что в ходе проведения Программ периодически встречаются и разного рода проблемы, риски, а порой даже и неопределенности. Обратимся лишь к некоторым из таковых.

Первая, довольно тривиально звучащая для абсолютного большинства российских муниципалитетов, но, тем не менее, это сложность финансового свойства. Первоначально объемы финансирования увеличивались – с 2010 по 2013 гг. в 15 раз (более высокими темпами, чем в прочих российских регионах, применявших практику инициативного бюджетирования). Затем, в 2015-2016 гг. финансирование Проектов со стороны региональной власти сокращалось, не было регулярным. На текущий 2017 г. в бюджете Кировской области из-за проблем с областной казной, на софинансирование Программы будет выделены средства лишь из областного бюджета 2018 г.

Другая сложность, возникает, по нашему мнению, при оценке результативности Программ и заключается в верификации оценки информации о реальном положении дел и оперативность ее предоставления применительно к каждому отдельному проектному начинанию исходя из краткосрочности (в течение года) реализации самих проектов. Методика оценки проектов Всемирного банка пред-

полагает периодичность проверки положения дел раз в три года, что применительно к проектам, осуществляемым лишь в течение одного года, не представляется достаточным. Указываемая в СМИ активизация граждан вызывает у некоторых исследователей известный скепсис [4; 157], который из-за отсутствия объективных «третьесторонних» исследований окончательно ни подтвердить, ни опровергнуть довольно проблематично.

Существует, как представляется, и сложность в виде недостаточной финансовой грамотности рядовых участников данных проектов.

Итак, можно утверждать, что инициативное бюджетирование в виде реализации программы по поддержке местных инициатив в сельских территориях в Кировской области вполне показало свою целесообразность. Имеющийся опыт свидетельствует о стремлении его субъектов - участников повысить управляемость социальными процессами, происходящими в рамках муниципальных образований. Наряду с обновлением технологий бюджетирования стоит указать на управленческие, социально-экономические, организационные и прочие аспекты определения ее результативности. В целом позитивный потенциал преобразований по реализации проектов по поддержке местных инициатив в контексте прочих начинаний органов муниципального управления и государственных органов, общественности будет способствовать устойчивому развитию сельских территорий, улучшению практик реализаций подобных технологий.

Список литературы

1. Состояние социально-трудовой сферы села и предложения по ее регулированию: ежегод. докл. по результатам мониторинга. 2012 г. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2013, Вып. 14-й. 244 с.
2. Цуркан М. В. Влияние партисипаторного бюджетирования на возможности развития территорий // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. Т. 11. № 3. С. 152.
3. Анцыферова И. С. Участие граждан в разработке форматов инициативного (партисипаторного) бюджетирования // Общество: социология, психология, педагогика. 2016. № 12. URL: http://dom-hors.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/spp/2016/12/sociology/antsyferova.pdf.

4. *Позаненко А. А.* Последствия укрупнения сельских поселений: взгляд снизу // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 177.

КУРИС Михаил Юрьевич – кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Вятский государственный университет. 610000, г. Киров, ул. Московская, 36.

E-mail: mihail.kuris@yandex.ru