

РЕФЕРАТ

**АНАЛИЗ ПРАВОВЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ПРИМЕНЕНИЯ
ИНСТРУМЕНТОВ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ
МЕРОПРИЯТИЙ ПО РЕШЕНИЮ ВОПРОСОВ РЕГИОНАЛЬНОГО
ЗНАЧЕНИЯ**

Рассмотренный в рамках исследования мировой опыт позволяет сделать вывод, что в разных странах мира продолжает развиваться региональное законодательство в сфере партисипаторного бюджетирования, с акцентом на решении конкретных местных проблем.

Тем не менее в ряде государств характер проектов носит субъектный характер. Также можно наблюдать интересную тенденцию, когда практика партисипаторного бюджетирования построена по принципу решения отраслевых задач без привязки к территории конкретного населенного пункта. В таких странах, как Перу, Мексика и Бразилия региональные практики партисипаторного бюджетирования являются неотъемлемым элементом системы инвестиционного и бюджетного планирования. Граждане участвуют в определении приоритетов расходования средств региональных бюджетов и инвестиционных программ регионов. Происходит постепенная интеграция процессов партисипаторного бюджетирования в другие долгосрочные инструменты государственного управления. Южная Корея имеет уникальный опыт по развитию столичной (по статусу региональной) практики партисипаторного бюджетирования в городе Сеул, с использованием общегородской электронной платформы для сбора и отбора идей граждан.

В европейских странах практики партисипаторного бюджетирования реализуются преимущественно на муниципальном уровне, при том, что нормативное регулирование данных практик осуществляется органами региональной власти (нормативно-правовые акты и законы регионов и провинций). Одним из трендов в сфере гражданского вовлечения в настоящее время становится стремительное развитие практик участия населения в решении экологических вопросов – оценка состояния морского побережья

(Новая Зеландия), участие в управлении лесным хозяйством (Финляндия), анализ состояния воды в городских водоемах (США, Китай).

Что касается Российской Федерации, то в силу того, что в настоящее время имеются правовые возможности передачи полномочий с регионального уровня на местный и наоборот, существует терминологический и организационный разброс в определении самого понятия «региональная практика» относительно решения отраслевых вопросов. Поскольку вопросы регионального и местного значения в одинаковых сферах взаимно дополняют друг друга, гражданам затруднительно разграничивать непосредственно вопросы регионального и местного значения и вносить инициативу соответствующим образом.

Несмотря на то, что в настоящем исследовании термины «инициативное бюджетирование» и «реализация инициативных проектов» употреблены в одинаковом контексте для целей проведения исследования, на практике данные термины имеют содержательные и следующие из этого процедурные различия в реализации. Так, например, действующая редакция термина «инициативный проект» определяет местоположение инициативных проектов исключительно на местном уровне, и субъекты Российской Федерации должны учитывать этот факт при формировании регионального законодательства и рамочных условий муниципальных правовых актов. При этом фактически отсутствующее в законодательстве определение термина «проект инициативного бюджетирования» никак не ограничивает субъекты Российской Федерации и муниципальные образования в применении данного инструмента решения различных вопросов социально-экономического различия, как на региональном, так и на местном уровне.

В силу того, что федеральное законодательство об инициативных проектах и об источниках их финансирования появилось значительно позднее принятия региональных и муниципальных правовых актов об инициативном бюджетировании, на практике в регионах произошло терминологическое и организационное «слияние», которое привело к тому, что фактически

закрепило за региональным уровнем организацию финансового обеспечения решения вопросов местного значения, но уже с применением механизма софинансирования реализации местных инициативных проектов. Только в одном субъекте Российской Федерации (в Нижегородской области) в региональном законодательстве говорится о том, что инициативные проекты могут быть обеспечены софинансированием из различных источников, в том числе из федерального бюджета.

Начиная с 2016 г. на федеральном уровне начали вводиться в практику при реализации отраслевых мероприятий (формирование комфортной городской среды, благоустройство территорий сельских населенных пунктов, развитие внутреннего туризма) отдельные процедуры, предусматривающие обязательное участие граждан в процессе формирования и обсуждения проектов в соответствующих отраслях. Сопровождающие эти процессы финансовые поступления из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации, которые направляются по вертикали бюджетной системы Российской Федерации до муниципального уровня, в итоге распределяются между муниципальными образованиями при фактическом решении вопросов местного и регионального значения на уровне населенных пунктов. Вместе с тем необходимого нормативного обеспечения, а именно закрепления перераспределенных полномочий, не происходит. Поэтому при организации участия граждан в решении вопросов, связанных с выдвижением проектов или голосованием, может возникать смысловая неопределенность, так как имеющиеся в настоящее время федеральные практики, предусматривающие участие граждан (формирование комфортной городской среды, благоустройство сельских населенных пунктов) не имеют комплекса научно-методологического и организационного обеспечения, инициативное бюджетирование такое обеспечение имеет. При этом контроль расходования финансовых средств, направленных из федерального бюджета, осуществляется на трех уровнях – федеральном, региональном и муниципальном, а фактическая реализация мероприятий осуществляется на

местном уровне. Организация участия граждан в формировании и обсуждении конкретных отраслевых проектов также происходит на местном уровне, а на региональном уровне происходит сбор и систематизация информации.

Таким образом, фактически в настоящее время в Российской Федерации складываются две обособленные друг от друга модели организации участия граждан в реализации вопросов местного и (или) регионального значения:

- 1) первая модель связана с необходимостью привлечения в субъекты Российской Федерации федеральных средств и выполнении федеральных правил, касающихся процедур организации участия граждан;

- 2) вторая модель связана с необходимостью реализации на местном уровне инициативных проектов, а также организации процедурного участия граждан.

Принципиальным отличием второй модели от первой является то, что реализация инициативных проектов может формально не стимулироваться на региональном уровне, тогда как участие субъекта Российской Федерации в федеральных программах и конкурсах является не только стимулирующей, но и определенной имиджевой мерой в проведении региональной государственной политики. Ввиду различия практик разного уровня (федеральных, региональных, муниципальных) и наличия финансового обеспечения проектов инициативного бюджетирования из бюджетов разного уровня на региональном уровне складывается ситуация, когда практики и проекты образуют некую общую совокупность, которая с трудом поддается однозначной систематизации по источникам и объемам финансирования, объектам, объемам выполненных работ за счет различных источников и направлений финансирования.

Несмотря на кажущийся неиспользованный потенциал традиционных форм участия граждан в реализации государственной (муниципальной) политики (референдумы, сходы, направление обращений граждан, депутатская деятельность и т. д.), все они имеют один существенный

объединяющий момент – рассмотрение возможностей реализации решений после обнаружения потребности в реализации, в некоторых случаях – возникшей проблемы ввиду не реализации. В то время как инициативное бюджетирование (реализация инициативных проектов) имеет потенциал решения вопросов именно на опережение и, что немаловажно, оформление потребностей (запросов граждан) адекватным способом, когда при регулярном «срезе» имеющихся проблем и предложений граждан по их решению органы власти как регионального, так и местного уровня, используя межведомственное и межуровневое взаимодействие, имеют больше возможностей решения, например, вопросов совместного ведения.