

Инициативное бюджетирование в тематике социальных и общественных наук в условиях реформирования МСУ

В.Н.Якимец, д.с.н., к.т.н., гнс ИППИ РАН,
профессор кафедры ГУиПП РАНХиГС

Сообщение на Научно-методическом семинаре
«Инициативное бюджетирование как предмет социальных
наук: 10 лет научного осмысления»

28 января 2025 года с 10:00 до 13:00 (МСК)

НИФИ Минфина РФ

Что следует из Доклада Минфина РФ по случаю 10-летия ИБ и из выступлений коллег из ЦИБ на семинарах

- Сложившаяся модель ИБ хорошо научно и методологически обоснована, нормативно проработана,
- Накоплен большой и положительный опыт применения,
- Широкий охват регионов РФ,
- Созданы практики развития и реализации ИБ в большинстве субъектов РФ и многих МО
- Сформирована инфраструктура поддержки на региональном уровне (ресурсные центры, обучающие структуры, ...),
- Разработаны механизмы сбора и отбора проектных решений,
- Проводятся обучающие мероприятия разного формата и уровня, которые пользуются спросом у граждан и специалистов.

ИБ и предмет наук

Социальные

1. [Юриспруденция](#)
2. [Экономика](#)
3. [Психология](#)
4. [Филология](#)
5. [Лингвистика](#)
6. [Риторика](#)
7. [Социология](#)
8. [История](#)
9. [Политология](#)
10. [Педагогика](#)
11. [Культурология](#)
12. [География](#)
13. [Антропология](#)

Общественные

- 1) общественные науки в целом; 2) философия;
- 3) история и исторические науки; 4) социология;
- 5) демография; 6) экономика и экономические науки;
- 7) государство и право и юридические науки;
- 8) политика и политические науки; 9) науковедение;
- 10) культура; 11) народное образование и педагогика;
- 12) психология; 13) языкознание; 14) литература, литературоведение и народное поэтическое творчество;
- 15) искусство и искусствоведение; 16) массовая коммуникация, журналистика, средства массовой информации;
- 17) информатика; 18) религия и атеизм;
- 19) комплексное изучение отдельных стран и регионов;
- 20) комплексные проблемы общественных наук.

Направления социальных и общественных наук, где возможно конструктивное развитие ИБ

Отметим некоторые (далеко не все):

- *Межсекторное социальное партнерство*
- Муниципальная публичная политика
- Экономика вовлечения и участия граждан (ФКГС, КРСТ, стандарт вовлечения, Индекс качества ГС, Конкурс проектов)
- Методологические основы стратегического планирования
- Разработка и управление реализацией национальных проектов, федеральных и региональных программ социально-экономического развития
- Системы стимулирования, мотивации и поощрения участия граждан, НКО, бизнеса и власти в создании инновационных механизмов ИБ, нацеленных на решение значимых задач
- Оценка эффективности государственного и муниципального управления в условиях реформ (опросы, индексы, рейтинги,...)

О реформе МСУ

Было. ФЗ от 06.10.2003 N 131-ФЗ
(ред. от 30.12.2021)

В РФ МСУ **форма осуществления народом своей власти**, обеспеч. в пределах, установленных **Конституцией** РФ, фед. законами, законами субъектов РФ, **самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы МСУ** вопросов местного значения, **исходя из интересов населения** с учетом исторических и иных местных традиций.

Двухуровневая система из **восьми видов МО**

Станет ли? 3/проект 40361-8

1. МСУ -признаваемая и гарант. Конституцией РФ **форма самоорганизации граждан** в целях самост.решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопр.местн.знач.) в пределах полномочий, предусмотренных в соответств.с Конституцией РФ, настоящим ФЗ, др. ФЗ.
2. МСУ **осуществл.гражданами непосредственно через формы прямого волеизъявления, а также через органы МСУ.**
3. МСУ осущ.на всей террит.РФ
4. **Два вида МО –одноуровневая.**
5. В соотв. с Конституцией РФ **органы МСУ входят в единую систему публичной власти** в РФ.

Попытка реформ МСУ - проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». 2021

Инициаторы з/проекта: сенатор А.А. Клишас и депутат П.В.Калашников

1. Из Дементьев А., Матвеев М. Местное право. 2024, №2

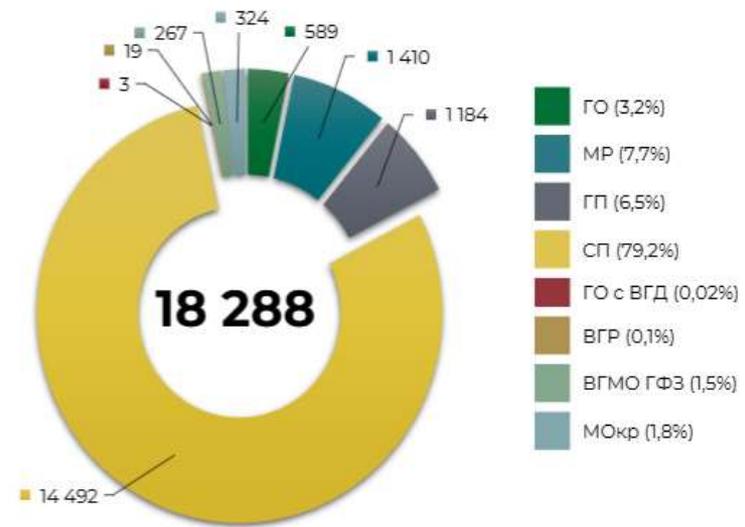
- В проекте предлагалось ликвидировать органы МСУ поселенческого типа.
- Могло быть ликвидировано почти 16 тыс. муниципальных образований поселенческого уровня.
- Экспертами з/проект назван антиисторическим.
- За 2021-2024 было внесено более 1000 поправок.
- Был «заморожен»: если бы приняли, то около 800 малых городов РФ могло быть лишено права самостоятельно формировать местную власть.

2. Решение Совета ГД от 11.12.2024 г. – перенести рассмотрение з/проекта

Видовая структура МО, Минфин, 2023

В 2023 г. общее количество МО составило 18 288 (сократилось на 1 186 по сравнению с 2022 г. за счет сокращения ГП и СП, структура МО по видам почти та же.

Распределение МО по видам в 2023 году

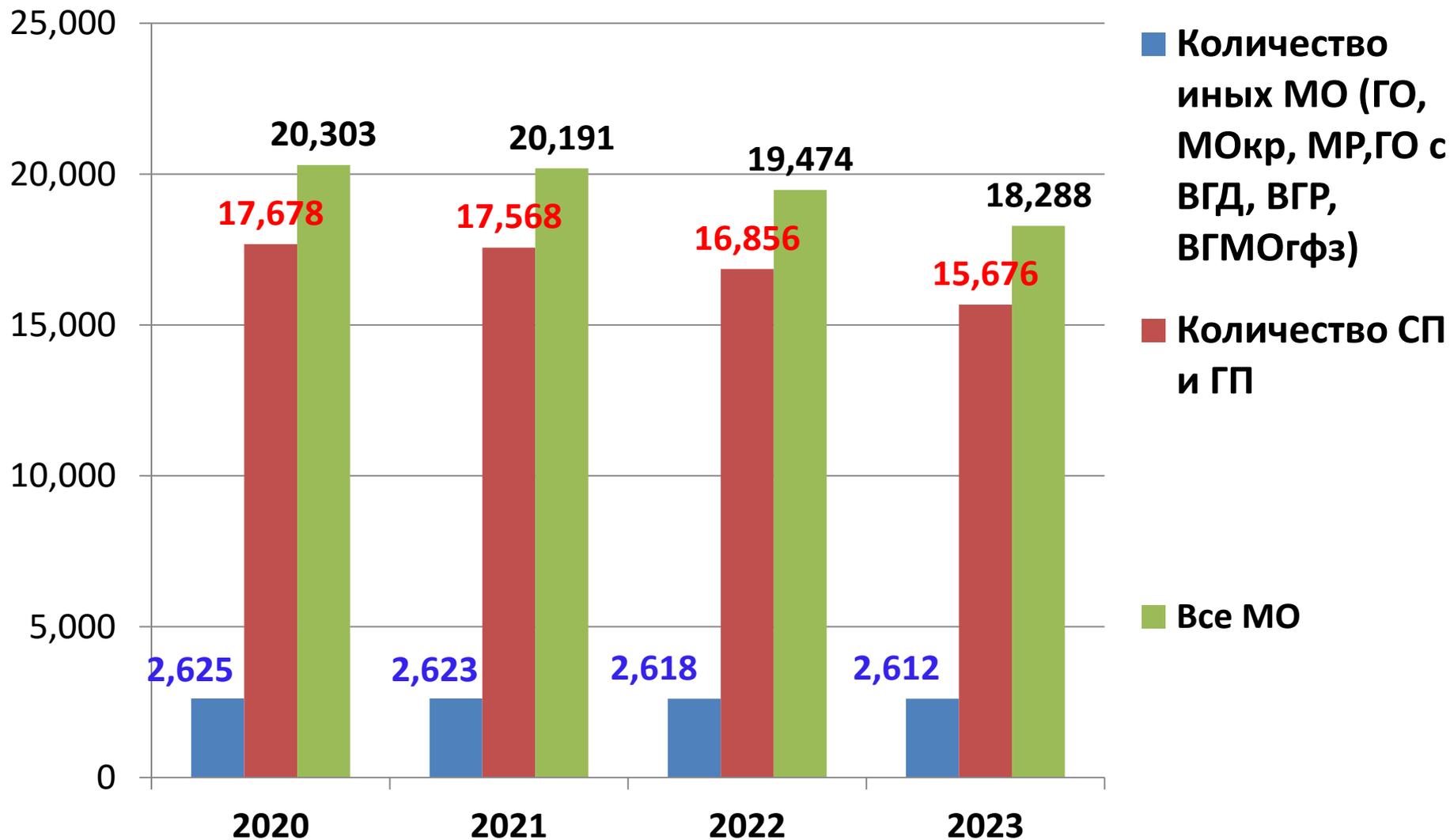


- Укрупнение МО -объединение/упразднение ГП и СП, создание М-Окр. В 2023 г. создано 125 новых М-Окр, их общее число равно 324.

- На **1.01.2024 г.** в **27 субъектах РФ** образованы **М-Окр**

- К одноуровневой структуре МО (М-Окр и ГО) полностью перешли **10 субъектов РФ**: Московская, Калининградская, Нижегородская, Магаданская, Сахалинская обл., Чувашская и Удмуртская Респ., Пермский край, Ставропольский край, Ямало-Ненецкий АО

Динамика МО и поселений в России



д.ю.н.А.Н.Дементьев, д.и.н., депутат ГД М.Н.Матвеев
(из статьи в Местное право, 2024,№2)

«Принятие одиозного законопроекта, если вести отсчет с 1785 г., когда **Екатерина II выдала Жалованные грамоты городам**, могло бы привести **впервые в истории России к ликвидации большинства прав и выгод городам**, которыми города были наделены почти 250 лет назад.

Было бы ликвидировано право в малых городах формировать местную власть путем выборов, иметь собственный бюджет, городскую муниципальную собственность и др. Это ли не регресс?»

Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления. 20 апр.2023 г. Московская область, Ново-Огарёво <http://www.kremlin.ru/events/president/news/copy/70959>

- Инициаторы з/п (А.А.Клишас и П.В.Калашников) **не** присутствовали на заседании
- Лишь **1 участник выразил поддержку** з/проекту-
Министр экономразвития РФ М.Н.Решетников
- Не высказали поддержку – Диденко А.Н., Шевченко А.А., Кухарук Р.Н., но поддержали доработку (из-за 1000 поправок)

Межбюджетные трансферты (МБТ) местным бюджетам, Минфин2024

- Большую часть доходов местных бюджетов составляют МБТ из бюджетов бюджетной системы РФ – в 2023 году 67,2% доходов местных бюджетов (на 0,5 п.п. меньше, чем в 2022 г.).
- Темпы прироста объемов МБТ, направляемых в местные бюджеты, сократились (9,4% в 2023 г., 19,6% в 2022 г.).
- В структуре собственных доходов местных бюджетов доля МБТ, связанных с финансовым обеспечением реализации собственных полномочий, также на уровне 2022 года (53,5%, что на 0,2 п.п. меньше, чем в 2022 г.).
- **Структура МБТ** - наибольшую долю в общем объеме финансовой помощи местным бюджетам занимают **субвенции (43,8%)** и **субсидии (32,7%)**.



Тенденции по МБТ- Субвенции, субсидии, дотации

1. Делегирование полномочий на муниципальный уровень - повсеместная практика

Субвенции - Кол-во передаваемых полномочий существенно. Много решений по сохранению числа переданных МО полномочий (в 45 субъектах РФ). Основное делегирование (**97,9% общего объема субвенций**) государственных полномочий реализуется на уровне МР и ГО (включая ГО с ВГД).

2. Источник субсидий – региональные бюджеты

Темп прироста объема субсидий **снизился до 15,8%** в 2023 году с 46,2% в 2022 г. Структура получателей не изменилась: **основной объем в бюджеты ГО (59,8%) и МР (24,0%)**.

3. 93,4% МО = получатели дотаций.

Применение инструментов межбюджетного регулирования

Налоговые льготы - расширяется практика использования налоговых льгот (с ростом их эффективности).

Самообложение граждан и инициативные платежи

- **инициативные платежи применяют в большем числе регионов;**
- **суммарный объем средств в рамках инициативных проектов, растет быстрее, чем в рамках самообложения граждан;**
- **самообложение используется чаще в СП, а инициативное бюджетирование применяется в различных типах МО;**

Расходы местных бюджетов

- Общий объем расходов местных бюджетов в 2023 г. = 7118,2 млрд ₽, что на 10,4% выше уровня 2022 г.
- В структуре расходов выросли доли ГО и М-Окр при снижении долей прочих видов МО.
- Функциональная структура изменилась по сравнен. с 2022 г. несущественно. **Основная доля - это расходы на образование и ЖКХ.**
- Доля расходов на решение вопросов местного значения выросла на 1 п. п. и составила 70% расходов местных бюджетов; **для поселений и ВГР эта доля почти 100%**

Еще одна реформа - ОНП, ПТ и СА

Расп.Правительства РФ от 23.12.2022 № 4132-р Об утверждении методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий

«опорный населенный пункт»(ОНП) - населенный пункт, расположенный вне границ городских агломераций, на базе которого идет ускоренное развитие инфраструктуры - гарантии в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований;

«прилегающая территория» (ПТ) - территория населенных пунктов, население которых имеет возможность получения медицинской помощи, образования, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей **на базе инфраструктуры ОНП,** и межселенная территория.

В Подмосковье образовали 11 сельских агломераций. 18 мая 2023

- Ввели два новых понятия – ОНП и ПТ, которые объединены в **сельские агломерации (СА)**. Понятие «СА» в РФ появилось в 2019 г. в рамках госпрограммы «Комплексное развитие сельских территорий». В 2020–21 гг. правительство утвердило перечень СА. К СА отнесли и малые города с населением до 30 тыс. чел.
- **«Главное преимущество СА - приоритет при предоставлении федерального субсидирования по госпрограммам.** На территориях **пройдет ускоренное развитие инфраструктуры, оптимизация сферы образования, повышение доступности медпомощи, совершенствование услуг в сфере культуры.** В регионе уже определен перечень ОНП и ПТ, которые и образуют 11 сельских агломераций в этом году».
- В Подмосковье ОНП стали города: **Луховицы, Волоколамск, Шатура, Талдом, Можайск, Истра, Зарайск, Руза, а также рабочие поселки Серебряные Пруды, Лотошино, и Шаховская.** **Определен статус 2028 ПТ.** Утверждают, что образование СА не приведет к изменению административно-территориального устройства в Московской обл. **Также не изменят статус сельских населенных пунктов или городов.** **Разработаны проекты планов долгосрочного соц.-экономического развития**

Об ОНП, СА

- ОНП и СА в окт. 2022 г. внесены в Госпрограмму РФ «КРСТ» и ряд документов стратегического планирования.
- В конце 2022 г. Правительство РФ утвердило Метод. рекомендации по критериям определения ОНП и ПТ.
- В них и в КРСТ определение стало другим (!) - **вместо указания на потребности населения МО появилось понятие ПТ, отражая градостроительные цели.**
- «Идеология ОНП с ПТ по сути разработанная в СССР теория районной планировки как «вид научно-проектных работ, направленных на наиболее рациональное устройство территории экономического или административного района». ОНП и ПТ в субъектах РФ почти целиком повторяют систему расселения МР и МО (в советское время – сельских районов)

Что такое Межсекторное социальное партнерство -МСП?

МСП – это *конструктивное взаимодействие* организаций из двух или трех секторов (государство (три уровня), бизнес (крупный, средний, малый), некоммерческий сектор) *при решении социально значимых проблем, «выгодное» населению территории и каждой из сторон, обеспечивающее синергетический эффект* от «сложения» разных ресурсов

Варианты двухсекторных партнерств

Три варианта двухсекторных партнерств:

- **ГЧП** -государственно-частное партнерство,
- **ОГП** - общественно – государственное партнерство,
- **ОЧП** - общественно- частное партнерство.

Разработаны НПА, созданы действенные механизмы реализации партнерских программ, определены условия для оценки эффективности и импакта

Определение механизма МСП (В.Якимец, 1999)

Механизм МСП – это разработанная соотца совокупность правил, способов, технологий и документации по

- (а) организации,
- (б) обеспечению ресурсами и
- (в) реализации совместных работ (проектов, программ, акций), которая **встроена в схему** функционирования социальной сферы на данной территории, **направлена на решение** социально-значимых проблем с учетом действующих нормативных и правовых актов и **воспроизводима** в будущем без участия создателей

Типы механизмов МСП: примеры

1. Конкурсные механизмы

Президентские гранты/Фед субсидии субъектам РФ и СО НКО/Конкурсы в субъектах/Корпоративные конкурсы/Г(М)СЗ / МСГ / МЗ / МГ /КонкурсНКО/ Конкурс инициативных проектов/ Конкурс на соц.обслуживание..

2. Социально-технологические механизмы

Программа «Дорога к дому» (Ч-ц)приемные семьи / Паллиативная медицина Хосписы / экологические экспертизы/гражданские акции по защите окруж.среды в форме судебных исков / модели социализации детей-инвалидов (иппотерация) / психолог.реабилитация алкоголиков/ наркоманов / реабилитация для несовершеннолетних группы риска / гериатрическая реабилитация на дому / программа общ. развития муниципальных образований / Модели раннего вмешательства/ Дни Белой Ромашки

3. Организационно-структурные механизмы

Центры “Социальное партнерство” / Центр “Дети улицы” (против детской безнадзорности) / Муниц.учрежд. Центр обществ.объединений (Челябинск)/ Фонды поддержки малого предпр-ва / Центр развития МСП (Екатеринбург)/ ТОС/ТСЖ/ Добровольческие центры и т.п. /ресурсные центры

4. Процедурно-переговорные механизмы

Общественные Палаты / Обществ. Советы при ФОИВ и РОИВ / Форумы граждан/ Координац. советы / Обществ. парламенты / Соглашения / Круглые столы / Губернские собрания общественности/ Палаты социального бизнеса / Обществ. слушания/ МСРГ/

5. Комплексные или комбинированные механизмы

Инициативное бюджетирование/ гос.поддержка СО НКО/ Фонды целевого капитала/ Соц. Предпринимательство/Фонды местного сообщества/ Ярмарки НКО/Ярмарки «Соц.партнерство» в ПФО: Пермь -2000, Саратов-01, Тольятти-02/ Консолидированный бюджет/

**Программа «Дорога к дому» (ЧЕРЕПОВЕЦ) –
пример трехстороннего социального партнерства**

- Работа строится через поддержку проектов, связанных с решением проблем, приводящих к **безнадзорности и социальному сиротству**.
- Отбор проектов осуществляется в ходе проведения **ежегодного конкурса социальных проектов**, проводимого специально созданным **Благотворительным фондом «Дорога к дому»**.
- **В 2009 г. консолидированный бюджет программы «Дорога к Дому» в Вологодской области составил свыше 216 млн руб:**
 - **25,3 млн руб.** – средства ОАО «Северсталь»;
 - **23,3 млн руб.** – средства Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации;
 - **168,2 млн руб.** – средства Правительства Вологодской области.
- **В 2011 г. на реализацию программы израсходовано 40,2 млн руб.:**
 - **31 412 050 рублей** от ОАО «Северсталь»;
 - **6 750 608 рублей** от Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (г. Москва);
 - **2 034 998 рублей** от ООО «СВЕЗА-Лес».

Механизмы Программы «Дорога к дому»

- **Родительская академия** - для родителей, испытывающих трудности в воспитании детей, здесь они осознают как надо строить ответственные и доверительные отношения в семье.
- **Социально – развивающий курс для подростков от 11 до 17 лет «СоРоКа»** - способствует их соц.адаптации, ответственности, развитию личностных ресурсов, приобретению нового опыта.
- **Биржа труда для юношей и девушек от 16 до 18 лет**, желающих найти постоянное место работы.
- **Школа воспитания здорового ребенка** - на базе детских поликлиник, помогает юным родителям упреждать проблемы, связанные со здоровьем детей.
- **Социальная скорая помощь - для помощи** детям при возникновении угрозы их жизни и здоровью, работает с семьями, где родители уклоняются от выполнения своих обязанностей, злоупотребляют алкоголем и жестоко обращаются с детьми.
- **Проект «Вместе с мамой»** (в каждой женской консультации) - профилактика ранних отказов от новорожденных, оказание социально-психологической поддержки беременным женщинам и их семьям, находящимся в кризисной, тяжелой жизненной ситуации.
- **Школа приемных родителей** помогает тем, кто хочет усыновить ребенка, оформить над ним опеку, создать приемную семью. Помогают подготовиться к этому приему.

О группах межсекторного взаимодействия

Минстрой России в своем приказе перечисляет потенциальные группы субъектов межсекторного взаимодействия для развития инфраструктуры территорий.

- жители: физические лица, группы горожан, объединенные общим признаком или общей деятельностью, неформальные сообщества и объединения (т.е. речь идет о территориальных и функциональных местных сообществах);
- бюджетные организации, институты культуры, религиозные учреждения, НКО и СМИ (и здесь фигурируют функциональные местные сообщества);
- предпринимательские и бизнес-сообщества: самозанятые, индивидуальные предприниматели, малые и средние предприниматели, крупные корпорации, девелоперы и т.д.;
- экспертные сообщества: эксперты в сфере градостроительства, архитектуры, урбанистики, городской экономики, истории, культуры, археологии; дендрологи, экологи, градозащитники, обслуживающие организации, строители и иные эксперты, в зависимости от задач, сформулированных заказчиком и разработчиком проекта;
- органы власти: представители органов местного самоуправления, региональной и федеральной власти, депутаты местного самоуправления, представители региональных центров компетенций по вопросам формирования комфортной городской среды.

III на муниципальном уровне

— это **система** взаимодействия **имеющих полномочия субъектов**, отвечающих за подготовку и принятие управленческих решений, касающихся функционирования и развития муниципального образования (составляющих **его институтов и механизмов**, обеспечивающих жизнедеятельность жителей и всей социально-экономической системы) в **процессе коммуникации** с **различными акторами – участниками** выработки актуальной повестки для местного сообщества, реализации программ/проектов и создания комфортных условий для вовлечения граждан в развитие МО.

© В.Н.Якимец 2019

О возможных последствиях реформы для МПП

1. Инициаторы з/п определили **МСУ как форму самоорганизации граждан в «новых» ГО и МО**), а **НЕ как форму народовластия** (№131-ФЗ). **Огосударствление МСУ ?**
2. Когда муницип. власть соберут в ГО и МО **в рамках единой системы публичной власти, м. вырасти информац. и управленческий разрыв между властью и населением упраздняемых СП и ГП.**
3. **Не все формы осуществления власти и участия в решении вопросов местного значения (см №131-ФЗ) заработают как ранее, убраны** конференция граждан (собрание делегатов), правотворческая инициатива граждан.
4. **Активность населения на периферии «новых» округов (ПТ) и участие в решении вопросов местного значения в упраздненных сельских и городских поселениях УПАДЕТ, что **выхолостит** **действенность ряда оставленных в з/проекте форм участия.****

Социально-экономическая проблематика на уровне муниципальных образований (МО)

1. неравномерное распределение бюджетных средств между региональными столицами и субрегиональными МО;
2. слабо развитая местная налогооблагаемая база;
3. сокращение занятости и потеря рабочих мест в рамках МО;
4. обветшание жилищного коммунального фонда;
5. обнищание населения и рост бедности;
6. «аккумуляция социальной усталости» жителей в малых и средних городах и селах;
7. низкий уровень развитости инфраструктуры и эффективности работы учреждений социальной сферы;
8. слабая (недостаточная) обеспеченность квалифицированными специалистами учреждений социальной сферы;
9. вопросы управления экономикой МО и стратегиями развития.
10.

Источники

- 1. Стратегия пространственного развития РФ на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года.** разработана в соотв.с Фед.законом от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» и национальными целями развития, определёнными Указом Президента РФ от 7 мая 2024 г. №309.
- 2. Национ.стандарт мастер-планов.** <https://вэб.пф/natsionalnyy-standart-master-planov/>
- 3. Доклад о состоянии местного самоуправления в РФ : участие органов МСУ в реализации национальных проектов** / Монография/ под ред. К.А. Ивановой.М.:Изд.Проспект,2020.456с
- 4. Трансформация подходов к оказанию государственной поддержки на развитие сельских территорий.** http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/10_KONDYKOVA.pdf
- 5. Каркас из почти 2000 опорных сел** <https://monocle.ru>
- 6. Инициатива социально-экономического развития РФ «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения».** Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2021 № 2816-р
- 7. Результаты мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах РФ на региональном и муниципальном уровнях за 2023 год.** 27.06.2024 https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=307949-rezultaty_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhjetnykh_otnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_na_regionalnom_i_munitsipalnom_urovnyakh_za_2023_god.
- 8. Об утверждении методических рекомендаций по критериям определения ОНП и ПТ.** Распоряжение Правительства РФ от 23 дек.2022г № 413.
- 10. 3/проект №40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».**2021
- 11. Расходчиков А.Н.** Социологическое сопровождение проектов территориального планирования как инструмент взаимодействия органов власти с населением // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. 2024. С. 124–142.
- 12. А.Н.Дементьев, М.Н.Матвеев.** Статус населенных пунктов и производных от населенных пунктов территориальных образований: проблемы нормативного правового регулирования//Местное право 2024 N 2. С.19- 30.

Публикации по МСП

Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. Едиториал УРСС, М., 2004, 384 с.

Якимец В.Н., Исаева Е.А. Рейтинг субъектов РФ по продвижению механизмов межсекторного социального партнерства и описание нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность гражданского общества в Ярославской области. В кн. Оценка состояния и развития гражданского общества России: проблемы, инструменты и региональная специфика. – М.: КРАСАНД, 2010. СС. 56-79

Якимец В.Н., Никовская Л.И. (2018) Механизмы и принципы межсекторного социального партнерства как основа развития общественно-государственного управления. Власть, 4: 15-25

Никовская Л.И., Якимец В.Н. Механизмы и технологии продвижения общественных интересов. // Гражданский сектор в государственном управлении. / Под ред. А.И.Соловьева, М. МГУ: Аргамак-Медиа, 2018.- 440с. С.130-144

Якимец В.Н., Никовская Л.И. Государственное управление и межсекторное партнерство. // Гражданский сектор в государственном управлении. / Под ред. А.И.Соловьева, М., МГУ: Аргамак-Медиа, 2018. – 440с. С.207-225

Диденко А. Н., Бабичев И. В. Нормативные и социально-экономические условия формирования межсекторного взаимодействия (местные сообщества-бизнес-муниципалитет-государство-научные и экспертные сообщества) на региональном и муниципальном уровнях как технологии комплексного и устойчивого развития территории и повышения ее человеческого потенциала // Местное право. 2023. № 2. с. 3–32.