

Научная статья

УДК 323.2

doi: 10.17223/1998863X/75/16

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В РОССИИ: КАК НЕ ПРЕПЯТСТВОВАТЬ ГРАЖДАНСКОЙ АКТИВНОСТИ

Наталья Алексеевна Гузь¹, Марина Викторовна Дуброва²,
Светлана Созрыкоевна Дзусова³, Ирина Сергеевна Рябова⁴,
Светлана Викторовна Фрумина⁵

^{1, 2, 3, 4, 5} *Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,*

Москва, Россия

¹ *NAGuz@fa.ru*

² *MVDubrova@fa.ru*

³ *SSDzusova@fa.ru*

⁴ *ISRyabova@fa.ru*

⁵ *SVFrumina@fa.ru*

Аннотация. Рассматриваются особенности реализации проектов инициативного бюджетирования в регионах Российской Федерации и муниципалитетах. Подробно освещены вопросы законодательного регулирования и методического обеспечения процессов инициативного бюджетирования. Описаны основные модели инициативного бюджетирования. Дана оценка социальных эффектов, связанных с реализацией инициативного бюджетирования. Приведены показатели вовлеченности граждан в процессы инициативного бюджетирования. Основные вопросы, на которые дают ответы авторы: идет ли Россия по пути «стандартизации» или «диверсификации» процессов инициативного бюджетирования; какая модель инициативного бюджетирования преобладает в российской практике; какие факторы могут способствовать или препятствуют развитию гражданской инициативы.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, инициативный проект, муниципалитет, бюджет, общественное самоуправление

Для цитирования: Гузь Н.А., Дуброва М.В., Дзусова С.С., Рябова И.С., Фрумина С.В. Инициативное бюджетирование в России: как не препятствовать гражданской активности // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2023. № 75. С. 193–206. doi: 10.17223/1998863X/75/16

Original article

PARTICIPATORY BUDGETING IN RUSSIA: HOW NOT TO HINDER CIVIC ENGAGEMENT

Natalya A. Guz¹, Marina V. Dubrova², Svetlana S. Dzusova³,
Irina S. Ryabova⁴, Svetlana V. Frumina⁵

^{1, 2, 3, 4, 5} *Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia*

¹ *NAGuz@fa.ru*

² *MVDubrova@fa.ru*

³ *SSDzusova@fa.ru*

⁴ *ISRyabova@fa.ru*

⁵ *SVFrumina@fa.ru*

Abstract. Today, the practice of participatory budgeting becomes the most prominent democratic innovation in the budgeting process, as it involves the formation of a democratic framework in the allocation of budgetary funds and the introduction of civic initiatives in the

management of public finances. The article considers the peculiarities of the implementation of initiative budgeting projects in the regions and municipalities of the Russian Federation. The issues of legislative regulation and methodological support of the processes of initiative budgeting are covered in detail. The main models of initiative budgeting are described. Social effects associated with the implementation of initiative budgeting are assessed. The indicators of citizens' involvement in the processes of initiative budgeting are given. The authors answer the main questions: Is Russia on the way of "standardization" or "diversification" of initiative budgeting processes? What model of initiative budgeting prevails in Russian practice? What factors can promote or hinder the development of civic initiative? Participatory budgeting creates effects in at least three directions: formation of civil society with active position, progress in social sphere and effectiveness of budgeting process. The authors point out the existing problems in the preparation of participatory budgeting projects and suggest specific ways to solve them. According to the authors, it is necessary to elaborate a methodical study of financial evaluation of citizens' labor participation in participatory budgeting projects. The authors propose to establish social preferences for persons participating in implementations of initiative projects in the legislation. They formulate their own scientific position on issues related to the implementation of participatory budgeting projects in the Russian Federation and outline directions for further research in this direction. Every year, the number of projects implemented in the framework of participatory budgeting in Russia increases in multiples. This form of public involvement in solving urgent issues of municipalities becomes relevant. Citizen participation in public finance management is a growing trend in many countries of the world. Participatory budgeting has a positive effect by uniting local residents and increasing responsibility for territorial development, ensuring transparency of budgeting and constructive communication with the authorities.

Keywords: initiative budgeting, participatory budgeting, initiative project, municipality, budget, public self-government

For citation: Guz, N.A., Dubrova, M.V., Dzusova, S.S., Ryabova, I.S. & Frumina, S.V. (2023) Participatory budgeting in Russia: how not to hinder civic engagement. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya – Tomsk State University Journal of Philosophy, Sociology and Political Science*. 75. pp. 193–206. (In Russian). doi: 10.17223/1998863X/75/16

Введение

Партисипаторное бюджетирование (ПБ) исторически возникло на фоне требования большей открытости для граждан и их вовлечения в процессы принятия решений. ПБ является объектом обсуждения в социальных науках уже на протяжении 30 лет, но сегодня, будучи устоявшейся управленческой технологией, выходит за рамки сугубо муниципальной политики.

Существуют различные теоретические подходы к раскрытию сущности ПБ. Во-первых, как инструмент прямой демократии ПБ предоставляет широким слоям населения возможность узнать о деятельности правительства, обсуждать и влиять на распределение государственных ресурсов. Во-вторых, как указывают Х. Азиз и Н. Шах, ПБ – механизм для обучения, вовлечения, расширения прав доступа, так как совместное планирование бюджета укрепляет инклюзивное управление, предоставляя в том числе маргинализированным и отчужденным группам возможность быть услышанными и влиять на принятие государственных решений, отвечающих их интересам [1].

Авторитетный исследователь И. Синтоме, проведя анализ европейского опыта развития ПБ, пишет о важности идей привлечения граждан к перераспределению бюджетных средств, что обычно связано с передачей полномочий по принятию решений гражданскому обществу, продвижением социальной справедливости и «демократизацией демократии». Автор характеризует

ПБ как «процесс участия неизбираемых граждан в установлении ориентиров для достижения основных целей и направлений государственной финансовой политики» [2].

По мнению Дж. Алегретти и К. Копелло, ПБ должно включать как минимум 4 обязательных элемента [3]:

1. Обсуждение бюджетных вопросов, связанных с решением проблемы ограниченных ресурсов.
2. Вовлечение местной администрации, наделенной необходимыми бюджетными полномочиями.
3. Соблюдение инклюзивности процесса, взаимного обмена аргументами.
4. Подотчетность, наличие обратной связи с участниками.

Вышеупомянутый И. Синтоме добавляет еще один важный элемент – повторяемость (периодичность), так как однократно проведенное совещание по бюджетным вопросам или даже реализованный проект не позволяют судить об устойчивости процесса ПБ [4].

Ввиду длительного опыта централизованного планирования и слабых традиций участия граждан в управлении идеи ПБ пришли в Россию, как и в другие страны Центральной и Восточной Европы, с некоторым запозданием [5]. Инициативное бюджетирование (ИБ) представляет собой российскую версию ПБ, социальную технологию, содействующую развитию местного самоуправления, совокупность различных практик вовлечения граждан в принятие бюджетных решений, инструмент повышения эффективности бюджетных расходов.

Хотя в отечественной практике не существует общепринятого и законодательно закрепленного определения понятия ИБ, для целей настоящей статьи используем формулировку, предложенную экспертами Минфина России – «форма осуществления гражданами местного самоуправления посредством участия в инициировании, отборе и последующем контроле за реализацией отобранных проектов, финансируемых за счет средств местного бюджета, в том числе с возможным привлечением финансирования из средств бюджета субъекта Российской Федерации, инициативных платежей граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, в целях реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для граждан по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления»¹.

Посредством данного исследования авторы пытаются выяснить, идет ли Россия по пути «стандартизации» или «диверсификации» процессов ИБ, какая модель ИБ является преобладающей в российской практике, какие факторы могут способствовать (или препятствуют) развитию гражданской инициативы на местном уровне. Например, проведя подобное исследование, польские социологи (К. Мончка и др.) пришли к выводу, что не только в Евросоюзе, но и в отдельно взятой Польше не существует единой чистой мо-

¹ Порядок взаимодействия Министерства финансов Российской Федерации и финансовых органов субъектов Российской Федерации по формированию Доклада о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях // Министерство финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=129772-poryadok_vzaimodeystviya (дата обращения: 25.07.2023).

дели ПБ. Разрозненные муниципальные практики авторы описывают термином «лоскутная модель ПБ» [6].

Правовые основы реализации процесса ИБ

Для регулирования ИБ в Российской Федерации применяются нормативные правовые акты (НПА) разного уровня. Действующее законодательство, регламентирующее ИБ, включает: Бюджетный кодекс Российской Федерации (с изменениями, предусмотренными Федеральным законом № 216-ФЗ от 20.07.2020)¹; Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от № 131-ФЗ от 06.10.2003 (ст. 56.1)² и другие НПА. В настоящее время отмечается тенденция правового закрепления формы вовлечения граждан в реализацию социально-экономической политики и в региональной законодательной базе [7].

ИБ нашло отражение в последующих документах стратегического планирования на среднесрочную перспективу. Например, «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года»³ предусматривают внедрение механизмов ИБ (п. 6.8 «Вовлечение граждан в государственное и муниципальное управление»), а также обеспечение роста доли субъектов Российской Федерации, утвердивших программу (мероприятия) по развитию ИБ в составе государственных программ субъектов Российской Федерации, в общем количестве – до 50% (п. 5.3).

По состоянию на 2023 г. законы о реализации проектов ИБ (инициативных проектах) приняты в 18 субъектах Российской Федерации. Из 56 стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, в которых определены процедуры участия граждан в государственном управлении, ИБ как процесс четко обозначен в стратегиях 13 регионов, в их числе Республика Башкортостан, Республика Карелия, Чувашская Республика, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Архангельская, Воронежская, Ленинградская, Нижегородская, Новгородская, Самарская, Смоленская, Томская, Ульяновская области.

В отдельных случаях ИБ предусмотрено документами стратегического развития субъектов Российской Федерации. Программный подход к развитию ИБ в Российской Федерации выражается в закреплении соответствующих мероприятий в государственных программах. В рамках первого подхода различные практики ИБ могут быть закреплены в одной государственной программе субъекта РФ (в составе разных мероприятий или подпрограмм, либо в качестве основных мероприятий одной подпрограммы). Второй подход базируется на отраслевой принадлежности возможных инициативных

¹ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 20 июля 2020 № 216-ФЗ // ГАРАНТ. URL: <https://base.garant.ru/74399583/> (дата обращения: 25.07.2023).

² О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федеральный закон от 20 июля 2020 № 236-ФЗ // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357767/ (дата обращения: 25.07.2023).

³ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации 29 сентября 2018 г. № 8028п-П13 // Правительство России. URL: <http://government.ru/news/34168/> (дата обращения: 25.07.2023).

проектов [8], соответствующие им мероприятия закрепляются в различных госпрограммах¹.

По данным мониторинга Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института (ЦИБ НИФИ) Минфина России, в 2021 г. насчитывалось 215 муниципальных правовых актов, регулирующих ИБ. В данном перечне НПА большую часть занимают решения представительных органов власти муниципальных образований. В 185 муниципальных программах закреплены мероприятия, направленные на реализацию инициативных проектов².

Формы государственного содействия развитию ИБ включают информационную, образовательную, методическую и финансовую поддержку. В качестве финансовой помощи, как правило, выступают средства местных бюджетов, а также внебюджетное финансирование, привлекаемое от граждан и юридических лиц.

Появляется все больше попыток «упорядочить» процесс ИБ, выработать соответствующие стандарты, ключевые метрики и инструментарий для оценщиков. Но возникают встречные вопросы – нуждается ли ИБ в стандартизации и четком законодательном определении, не навредит ли подобная формализация идее расширения прав и возможностей общества?

Обзор существующих практик ИБ в России

В Российской Федерации существует несколько базовых моделей ИБ, которые трансформировались в конкретные практики.

Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) – исторически первая практика ИБ в России, которая стартовала при поддержке Всемирного банка в 2007 г. в Ставрополье. Программа ориентирована на поддержку инициативных групп в городских, а чаще – в сельских поселениях при определении приоритетов расходования средств местных бюджетов, отборе конкретных проектов, консультативной помощи в организации партисипаторных процедур. Важным элементом ППМИ является обязательное софинансирование проектов со стороны населения³ (средний показатель – 10%). Всего в рамках Программы реализовано около 4 тыс. проектов в восьми регионах РФ: Ставропольском крае, Кировской, Тверской, Нижегородской областях, Республике Башкортостан, Хабаровском крае, Республике Северная Осетия – Алания, Еврейской автономной области⁴. ППМИ имеет не только самую

¹ Например: Федеральный проект «Формирование комфортной городской среды», Государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий», новая редакция закона «О молодежной политике» (проект), новая редакция Стратегии по повышению финансовой грамотности в Российской Федерации (проект).

² Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / Министерство финансов Российской Федерации. М., 2021 // Министерство финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/09/main/Doklad_o_luchshikh_praktikakh_initiativnogo_budzhetrovaniya_2021.pdf (дата обращения: 25.07.2023).

³ Под «населением» понимаются не только отдельные граждане, проживающие на территории данного муниципального образования, но и заинтересованные представители бизнеса, НКО, международные организации и т.д. В качестве инструментов финансирования могут выступать инициативные платежи граждан, гранты, средства спонсоров, пожертвования, краудфандинг и другие формы.

⁴ Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / Министерство финансов Российской Федерации. М., 2022. // Министерство финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/09/main/0512_Doklad_2022_V4.pdf (дата обращения: 25.07.2023).

продолжительную историю среди российских практик ИБ, но и является самой распространенной моделью ИБ в России.

2. *Партиципаторное бюджетирование* (совместная разработка Европейского университета в Санкт-Петербурге и Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив) реализуется в России с 2013 г. В отличие от ППМИ, данный механизм не предполагает софинансирования проектов гражданами¹ и направлен на развитие преимущественно городских территорий. Практика *бюджетных комиссий* является частью партиципаторного бюджетирования, реализуемого Центром гуманистической урбанистики UP (Urbanism and Participation) при ЕУСПб в Санкт-Петербурге (проект «Твой бюджет»), Сосновом Бору («Я планирую бюджет»), Череповце («Народный бюджет») и Кировской области. Участники бюджетных комиссий, отобранные жребием из числа заинтересованных граждан, обсуждают, какие именно решения нуждаются в первоочередной реализации [9].

3. «*Народный бюджет*» и «*Народная инициатива*» (проекты Всероссийской политической партии «Единая Россия») представляют собой синтез различных подходов ИБ, реализовывались с 2010 г. в различных регионах России. Политолог А.Л. Бентон [10] выражает опасение, что политические институты могут использовать механизм ИБ для укрепления одобрения со стороны избирателей. Действительно, ИБ предпочтительнее оставаться политически нейтральной совещательной инициативой, не зависящей от чьих бы то ни было электоральных интересов.

Оценка эффективности существующих практик ИБ

ИБ создает эффекты как минимум в трех направлениях: формирование гражданского общества с активной позицией, прогресс в социальной сфере и эффективность бюджетного процесса.

Первый и наиболее заметный результат проявляется в росте общественного доверия к власти, повышении политической активности общества. Второй касается, прежде всего, улучшения качества и доступности социальных услуг и объектов социальной инфраструктуры. Хотя в нормативных актах не содержится прямого указания на необходимость достижения социального эффекта при реализации проектов ИБ, согласно 131-ФЗ (ст. 26.1), инициативный проект представляет собой мероприятие, имеющее полезность для либо для всех жителей муниципального образования, либо его части, т.е. не носит индивидуального характера. Конкретизируют неоспоримость достижения социального эффекта при реализации проектов ИБ как исследования ученых, так и практическая реализация проектов в регионах и муниципальных образованиях Российской Федерации. Исследователь М. Холдо считает, что ИБ, являясь катализатором изменений «снизу-вверх» и опираясь на творческие инициативы людей, солидаризирует общество, препятствует социальному отчуждению отдельных категорий граждан – лиц с ограниченными физическими возможностями, лиц, освободившихся из мест лишения свободы и т.д. [11]. Социальный эффект ИБ связан с тем, что сопричастность рядовых граждан развитию и благоустройству своих населенных пунктов способствует снижению

¹ «Нефинансовые» форматы участия граждан в ИБ могут выражаться в публичных обсуждениях проектов бюджетов и консультациях, опросах и голосованиях, инициировании проектов, работе в бюджетных комиссиях, личном трудовом участии и т.д.

социальной напряженности (в том числе уменьшению фактов вандализма в отношении муниципальной собственности), развитию добрососедских отношений.

В нормативных документах на уровне регионов определены критерии отбора проектов ИБ, в том числе параметры, обеспечивающие социальный эффект: доля благополучателей в общей численности населения (в основном градация по данному критерию – 10–5%, 5–1%, менее 1%); количество жителей, поддержавших проект (все, проголосовавшие «за», минус все, проголосовавшие «против»). Критерий количества благополучателей от реализации проектов ИБ постоянно увеличивается. Так, в 2020 г. данный показатель составлял в среднем 30,8% населения Российской Федерации, а к концу 2021 г. – уже 34,2%¹.

Помимо критериев отбора проектов ИБ, перечнем поручений главы государства по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления в 2020 г. были утверждены нормативы распределения бюджетных средств: не менее 5% бюджета муниципального образования должно быть направлено на реализацию проектов ИБ четырех основных направлений, которые, по мнению авторов, носят социальный характер: «благоустройство городской среды, проведение культурных и спортивных мероприятий, обустройство объектов социальной инфраструктуры и прилегающих к ним территорий» [12].

На фоне первых двух эффектов влияние ИБ на общественные финансы может показаться обществу менее заметным. Однако при должной организации этого механизма можно обеспечить оптимальный учет общественных приоритетов при решении вопросов местного значения [13]. Это позитивно скажется на эффективности бюджетных расходов. Для государства ИБ тоже обладает финансовой привлекательностью, поскольку позволяет привлечь дополнительные денежные средства от бизнеса и населения для развития социальной инфраструктуры.

На сегодняшний день практика ИБ становится самой известной демократической инновацией в бюджетном процессе, так как предполагает формирование демократических основ в распределении бюджетных средств и внедрение гражданских инициатив в управление общественными финансами, а также является одним из наиболее развивающихся направлений проекта Минфина России «Бюджет для граждан».

О размахе и тенденциях ИБ можно судить по данным о приросте числа реализованных практик. Если в 2015 г. практиками ИБ было охвачено 35 субъектов Российской Федерации, то в 2021 г. их количество выросло до 75, что свидетельствует о росте потребности регионов в данной практике. Систематизировать фактические результаты реализации практик ИБ довольно сложно в силу их разноаспектности, однако изучение даже отдельных результатов реализации проектов на местах свидетельствует о целесообразности дальнейшего продвижения ИБ в бюджетный процесс в Российской Федерации. Например, результатами программы «Крым как мы хотим», в основу

¹ Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / Министерство финансов Российской Федерации. М., 2022 // Министерство финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/09/main/0512_Doklad_2022_V4.pdf (дата обращения: 25.07.2023).

которой положен механизм ИБ, в 2022 г. стали благоустройство территории 12 кладбищ, 15 детских и спортивных площадок, 14 парковых зон и зон отдыха, реализация 11 проектов по монтажу и ремонту уличного освещения и т.д. В отношении Республики Крым также наблюдается высокая финансовая вовлеченность граждан в ИБ (объемы финансирования гражданами проектов приближены к вложению бюджетных средств муниципалитетами – 6,3 млн руб. против 8,6 млн руб. соответственно), что свидетельствует о заинтересованности в результатах реализации проектов ИБ со стороны благополучателей на соответствующей территории¹.

Исторически ИБ ассоциируется с созданием устойчивого механизма поддержки гражданских инициатив в решении местных вопросов, поэтому положительная динамика муниципальных практик за анализируемый период может рассматриваться как положительный факт (табл. 1). Так, за период 2018–2021 гг. количество реализованных муниципальных практик возросло в 3 раза (или на 183 практики). Несмотря на сохраняющийся на региональном уровне положительный тренд, удельный вес реализованных муниципальных практик в 2021 г. в два раза превышает удельный вес региональных.

Таблица 1. Структура практик инициативного бюджетирования, реализованных в России на региональном и муниципальном уровнях, в 2018–2021 гг.

Уровни практик	Год							
	2018		2019		2020		2021	
	Число	%	Число	%	Число	%	Число	%
Практики регионального уровня	102	53	102	41	115	40	132	33
Практики муниципального уровня	91	47	147	59	175	60	274	67
Итого	193	100	249	100	290	100	406	100

Примечание. Рассчитано авторами на основе данных ЦИБ НИФИ Минфина России.

Среди субъектов Российской Федерации, активно реализующих на своих территориях муниципальные практики, выделяются такие субъекты, как Республика Удмуртия, Республика Коми, Ставропольский край, Краснодарский край, Самарская и Белгородская области. Для оценки практик ИБ очень важны вопросы финансового обеспечения. Представленные в табл. 2 данные свидетельствуют о росте средней стоимости инициативных проектов. За анализируемый период (2015–2021) она выросла на 37,1 млрд рублей.

Таблица 2. Структура финансирования инициативных проектов, млн руб.

Источники финансирования	Год						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Бюджетное финансирование	1 991	6 292	13 372	17 371	21 884	29 795	36 625
Внебюджетные источники финансирования	404	704	1 130	1 943	2 180	2 013	2 834
Общая стоимость проектов	2 395	6 996	14 502	19 314	24 064	31 808	39 459

Примечание. Рассчитано авторами на основе данных ЦИБ НИФИ Минфина России.

¹ Сводный отчет по итогам представленных муниципальными образованиями Республики Крым отчетов о реализации проектов инициативного бюджетирования за 2022 год // Министерство финансов Республики Крым. URL: https://minfin.rk.gov.ru/uploads/txteditor/minfin/attachments//d4/1d/8c/d98f00b204e9800998ecf8427e/phpmgcNKL_1.Итоги%202022%20года%20%20на%20сайт.pdf (дата обращения: 25.07.2023).

Среди источников финансирования инициатив граждан основное место принадлежит средствам бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Удельный вес государственных источников финансирования в 2021 г. в общей стоимости инициативных проектов составил 92,8%, из них: вклад региональных бюджетов в общей стоимости проектов составил 53,5%, федерального бюджета – 22,8%, местных бюджетов – 17,1%. Несмотря на ежегодный рост внебюджетных источников, их удельный вес в общей структуре денежных потоков составил всего 7,1%. При анализе структуры финансирования муниципальных практик выявилась тенденция к некоторому сокращению бюджетных ассигнований из местных бюджетов (–2%) и росту внебюджетного финансирования, в рамках которого наибольший удельный вес принадлежит вкладу юридических лиц в софинансирование проектов (табл. 3). Данный факт указывает на усиление заинтересованности российского бизнеса, компаний, осуществляющих деятельность на территории конкретных муниципальных образований.

Таблица 3. Структура финансового обеспечения муниципальных проектов инициативного бюджетирования, %

Показатель	Год	
	2020	2021
Финансирование из местных бюджетов	80,8	79,41
Внебюджетные источники, в том числе:	19,2	20,59
софинансирование проектов населением	4,3	2,6
софинансирование проектов юридическими лицами	14,9	17,09
инициативные платежи	–	0,9
Общая стоимость проектов	100	100

Примечание. Рассчитано авторами на основе данных ЦИБ НИФИ Минфина России.

Несмотря на незначительный удельный вес (0,9%), огромное значение имеет появление новой формы софинансирования инициативных проектов – *инициативных платежей*¹, совокупный объем которых составил 23,9 млн рублей. Положительный результат применения данной практики продемонстрировали 19 субъектов Российской Федерации. Особое значение имеет трудовой (нефинансовый) вклад населения и юридических лиц в реализацию инициативных проектов в форме безвозмездных работ, предоставления материалов и товаров, а также экспертной поддержки, методика оценки которой отсутствует в большинстве регионов.

В среднем стоимость одного инициативного проекта для всех видов практик сократилась за последний год на 30 тыс. рублей и составила 1,4 млн рублей для региональных практик и несколько ниже (1,3 млн рублей) для муниципальных практик. Объем внебюджетной поддержки остается на стабильном уровне на протяжении последних лет и составляет приблизительно 100 тыс. рублей на один проект. Для оценки социального эффекта от реализации проектов ИБ используется показатель, отражающий долю благополучателей от общей численности населения. По данным

¹ Под «инициативными платежами» подразумеваются добровольные платежи юридических и физических лиц в целях реализации инициатив жителей по решению конкретных вопросов местного значения. В местных бюджетах инициативные платежи относятся к неналоговым доходам бюджетов и исключаются из принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов в целях обеспечения направления указанных средств исключительно на реализацию инициатив жителей.

Минфина России, благополучателями проектов ИБ в 2021 г. стало 34,2% населения страны¹.

Таким образом, положительные результаты анализа свидетельствуют о важности и значимости внедрения гражданских инициатив в современную бюджетную политику. С одной стороны, данная практика способствует укреплению доходной базы местных бюджетов, с другой – позволяет выявить наиболее острые проблемы для граждан и обеспечить их решение с помощью соответствующего перераспределения бюджетных источников и средств населения. При этом участие граждан в проектах ИБ не только позволяет повысить качество и прозрачность бюджетного планирования, но и способно обеспечить сплоченность населения муниципалитетов, повысить их ответственность за развитие своих территорий. В зависимости от выполняемой роли и модели вовлечения бизнеса в софинансирование проектов, реализуемых на принципах ИБ, представители бизнес-сообщества получают прямой и / или косвенный положительный социально-экономический эффект.

Масштабирование практик и повышение эффективности управления процессом ИБ напрямую связано с реализацией мониторинга их развития. Регулярный сбор, обобщение и систематизация информации, безусловно, помогают своевременному выявлению и решению возникающих проблем. Но гораздо важнее – регулярное предоставление информации населению о ходе реализации практик и отдельных инициативных проектов; что укрепляет доверие населения и упрощает диалог с органами власти, это в конечном счете стимулирует дальнейшее развитие гражданских инициатив.

Заключение

С каждым годом число реализуемых проектов в рамках ИБ в России увеличивается кратно. Данная форма вовлечения населения в решение насущных вопросов муниципальных образований становится релевантной. Участие граждан в управлении общественными финансами – это естественный процесс, усиливающийся во многих странах мира. ИБ дает положительный эффект через сплочение местных жителей и повышение ответственности за развитие территорий, обеспечение прозрачности бюджетирования и конструктивного общения с органами власти.

Подход к организации практик ИБ в каждом из субъектов Российской Федерации индивидуален. Часть субъектов (которые, как правило, имеют многолетний опыт реализации ИБ) развивает единственную практику («Народный бюджет» в Тульской области с 2011 г.). Подобные практики регламентируются на региональном уровне, в отличие от субъектов, где процессы ИБ развиваются преимущественно в муниципальных образованиях (Пензенская область, Липецкая область, Краснодарский край и др.). В отдельных субъектах федерации сложился комплекс различных практик, которые, развиваясь автономно, взаимодополняют друг друга (ППМИ и партиципаторное бюджетирование в Кировской области).

¹ Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / Министерство финансов Российской Федерации. М., 2022 // Министерство финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/09/main/0512_Doklad_2022_V4.pdf (дата обращения: 25.07.2023).

Исходя из вышеизложенного, можно предположить, что российская модель ИБ находится в процессе кристаллизации, однако процедуры ИБ уже не подвергаются таким динамичным изменениям, как это было в 2010-е гг. Существует риск утраты творческого подхода к реализации практики ИБ, превращения процесса в очередную задачу «для галочки». Требуется ли законодательного закрепления термин «инициативное бюджетирование» на национальном уровне? Как представляется, любая унификация, регулирование процессов ИБ по единой схеме принесут инициативе больше вреда, чем пользы.

Ввиду того что ИБ – «живой» инструмент, который отличается высокой степенью личного участия граждан, считаем, что сохранение традиционных каналов коммуникации власти и населения будет предпочтительнее, чем «цифровизация» всех этапов процесса рассмотрения и отбора проектов. ИБ, как и предшествовавшее ему социальное проектирование, – формы социальной медиации в местной среде. Для бизнес-структур ИБ является инструментом формирования положительного имиджа и доверия потребителей, руководство компаний имеет возможность контролировать потоки средств, направленных на ESG-стратегию (решение экологических, социальных и управленческих проблем).

ИБ должно стать общей идеологией современной государственной политики, встроенной в национальную административную, бюджетную и правовую системы. Такая интеграция должна способствовать обеспечению высокого уровня доверия граждан административным единицам, без которого невозможен рост софинансирования практик ИБ. Именно через участие граждан в софинансировании проектов следует оценивать степень доверия населения к реализуемым проектам и готовность осуществить личный вклад в их стоимость и осуществление.

Несмотря на то, что авторы попытались обозначить собственную позицию по вопросам, связанным с реализацией практик ИБ на территории Российской Федерации, ряд из них остался за рамками данного исследования. Требуется отдельного научного осмысления ряд дискуссионных вопросов:

- являются ли школьное (студенческое, молодежное) бюджетирование, рейтинговое голосование «Комфортная городская среда», «самообложение граждан» составными частями ИБ или самостоятельными инклюзивными практиками;

- какой процент регионов Российской Федерации оптимально должен быть вовлечен в практику ИБ, чтобы считать ее успешно реализуемой;

- каким образом «увязать» цели муниципального образования, где чаще всего и реализуются проекты ИБ, с целями региона, на территории которого он расположен;

- возможно ли учесть мнение отдельных категорий граждан (мигрантов, вынужденных переселенцев и т.д.), концентрация которых ввиду активных миграционных процессов особенно возросла в крупных городах.

Список источников

1. *Aziz H., Shah N. Participatory budgeting: Models and approaches // Pathways Between Social Science and Computational Social Science / eds. T. Rudas, G. Péli. Berlin : Springer, 2021. P. 215–236. doi: 10.1007/978-3-030-54936-7_10*

2. Sintomer Y., Röcke A., Herzberg C. Participatory Budgeting in Europe: Democracy and Public Governance. London : Routledge, 2016. 268 p. doi: 10.4324/9781315599472
3. Allegretti G., Copello K. Winding around money issues. What's new in PB and which windows of opportunity are being opened? // *Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide* / ed. by N. Dias. Faro : Epopeia Records, Oficina, 2018. P. 34–53.
4. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting // *Journal of Public Deliberation*. 2012. Vol. 8, № 2. Art. 9.
5. Primc M. Participatory Budgeting in Slovenia: A Budding Field // *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide* / ed. N. Dias. Faro : Epopeia, Oficina, 2018. P. 357–371.
6. Mączka K., Jeran A., Matczak P., Milewicz M., Allegretti G. Models of participatory budgeting. Analysis of participatory budgeting procedures in Poland // *Polish Sociological Review*. 2021. Vol. 216 (4). P. 473–492. doi: 10.26412/psr216.03
7. Печенская-Полищук М.А. Развитие партисипаторного бюджетирования как фактор роста бюджетного потенциала территории // *Проблемы развития территории*. 2020. № 5 (109). С. 49–66. doi: 10.15838/ptd.2020.5.109.4
8. Вагин В.В., Шаповалова Н.А. Особенности нормативно-правового регулирования инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации // *Российские регионы: взгляд в будущее*. 2021. № 3. С. 34–53. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-normativno-pravovogo-regulirovaniya-initsiativnogo-byudzhetirovaniya-v-subektah-rossiyskoj-federatsii> (дата обращения: 25.07.2023).
9. Блинова Е.А. Партисипаторное бюджетирование в России: практика и перспективы развития // *Государство и граждане в электронной среде*. 2018. № 2. С. 28–36. doi: 10.17586/2541-979X-2018-2-28-36
10. Benton A.L. How “participatory governance” strengthens authoritarian regimes: Evidence from electoral authoritarian Oaxaca, Mexico // *Journal of Politics in Latin America*. 2016. Vol. 8, № 2. P. 37–70. <https://doi.org/10.1177/1866802x1600800202>
11. Holdo M. Contestation in Participatory Budgeting: Spaces, Boundaries, and Agency // *American Behavioral Scientist*. 2020. Vol. 64, № 9. P. 1348–1365. <https://doi.org/10.1177/0002764220941226>
12. Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления от 30 января 2020 года № Пр-354 // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346891/ (дата обращения: 25.07.2023).
13. Векерле К., Соколов И. Перспективы и условия востребованности инициативного бюджетирования в России // *Экономическая политика*. 2022. Т. 17, № 2. С. 34–61. doi: 10.18288/1994-5124-2022-2-34-61

References

1. Aziz, H. & Shah, N. (2021) Participatory budgeting: Models and approaches. In: Rudas, T. & Péli, G. (eds) *Pathways Between Social Science and Computational Social Science*. Berlin: Springer. pp. 215–236. DOI: 10.1007/978-3-030-54936-7_10
2. Sintomer, Y., Röcke, A. & Herzberg, C. (2016) *Participatory Budgeting in Europe: Democracy and Public Governance*. London: Routledge. DOI: 10.4324/9781315599472
3. Allegretti, G. & Copello, K. (2018) Winding around money issues. What’s new in PB and which windows of opportunity are being opened? In: Dias, N. (ed.) *Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Faro: Epopeia/Oficina. pp. 34–53.
4. Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A. & Allegretti, G. (2012) Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*. 8(2). p. 9.
5. Primc, M. (2018) Participatory Budgeting in Slovenia: A Budding Field. In: Dias, N. (ed.) *Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Faro: Epopeia/Oficina. pp. 357–371.
6. Mączka, K., Jeran, A., Matczak, P., Milewicz, M. & Allegretti, G. (2021) Models of participatory budgeting. Analysis of participatory budgeting procedures in Poland. *Polish Sociological Review*. 216(4). pp. 473–492. DOI: 10.26412/psr216.03
7. Pechenskaya-Polishchuk, M.A. (2020) Razvitie partisipatornogo byudzhetirovaniya kak faktor rosta byudzhetnogo potentsiala territorii [Participatory budgeting development as territory’s budget potential growth factor]. *Problemy razvitiya territorii*. 5(109). pp. 49–66. DOI: 10.15838/ptd.2020.5.109.4

8. Vagin, V.V. & Shapovalova, N.A. (2021) Osobennosti normativno-pravovogo regulirovaniya ini-tsiativnogo byudzhetrovaniya v sub"ektakh Rossiyskoy Federatsii [Normative-legal regulation of initiative budgeting in the subjects of the Russian Federation]. *Rossiyskie regiony: vzglyad v budushchee*. 3. pp. 34–52. [Online] Available from: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-normativno-pravovogo-regulirovaniya-initsiativnogo-byudzhetrovaniya-v-subektah-rossiyskoy-federatsii> (Accessed: 25th July 2023).

9. Blinova, E.A. (2018) Partisipatornoe byudzhetrovanie v Rossii: praktika i perspektivy razvitiya [Participatory Budgeting in Russia: Practice and Prospects for Development]. *Gosudarstvo i grazhdane v elektronnoy srede*. 2. pp. 28–36. DOI: 10.17586/2541-979X-2018-2-28-36

10. Benton, A.L. (2016) How “participatory governance” strengthens authoritarian regimes: Evidence from electoral authoritarian Oaxaca, Mexico. *Journal of Politics in Latin America*. 8(2). pp. 37–70. DOI: 10.1177/1866802x1600800202

11. Holdo, M. (2020) Contestation in Participatory Budgeting: Spaces, Boundaries, and Agency. *American Behavioral Scientist*. 64(9). pp. 1348–1365. DOI: 10.1177/0002764220941226

12. The Russian Federation. (2020) *Perechen' porucheniy Prezidenta Rossiyskoy Federatsii po itogam zasedaniya Soveta pri Prezidente Rossiyskoy Federatsii po razvitiyu mestnogo samoupravleniya ot 30 yanvarya 2020 goda № Pr-354* [The list of instructions of the President of the Russian Federation following the meeting of the Council under the President of the Russian Federation for the development of local self-government dated January 30, 2020 No. Pr-354]. [Online] Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346891/ (Accessed: 25th July 2023).

13. Vekerle, K. & Sokolov, I. (2022) Perspektivy i usloviya vostrebovanosti ini-tsiativnogo byudzhetrovaniya v Rossii [Prospects and demand factors of participatory budgeting in Russia]. *Ekonomicheskaya politika*. 17(2). pp. 34–61. DOI: 10.18288/1994-5124-2022-2-34-61

Информация об авторах:

Гузъ Н.А. – кандидат экономических наук, доцент Департамента общественных финансов Финансового факультета Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (Москва, Россия). E-mail: NAGuz@fa.ru

Дуброва М.В. – кандидат экономических наук, доцент Департамента общественных финансов Финансового факультета Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (Москва, Россия). E-mail: MVDubrova@fa.ru

Дзусова С.С. – кандидат экономических наук, доцент Департамента общественных финансов Финансового факультета Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (Москва, Россия). E-mail: SSDzusova@fa.ru

Рябова И.С. – кандидат экономических наук, доцент Департамента общественных финансов Финансового факультета Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (Москва, Россия). E-mail: ISRyabova@fa.ru

Фрумнина С.В. – кандидат экономических наук, доцент Департамента общественных финансов Финансового факультета Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (Москва, Россия). E-mail: SVFrumina@fa.ru

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Information about the authors:

Guz N.A. – Cand. Sci. (Economics), associate professor of the Public Finance Department of the Financial Faculty, Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation). E-mail: NAGuz@fa.ru

Dubrova M.V. – Cand. Sci. (Economics), associate professor of the Public Finance Department of the Financial Faculty, Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation). E-mail: MVDubrova@fa.ru

Dzusova S.S. – Cand. Sci. (Economics), associate professor of the Public Finance Department of the Financial Faculty, Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation). E-mail: SSDzusova@fa.ru

Ryabova I.S. – Cand. Sci. (Economics), associate professor of the Public Finance Department of the Financial Faculty, Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation). E-mail: ISRyabova@fa.ru

Frumina S.V. – Cand. Sci. (Economics), associate professor of the Public Finance Department of the Financial Faculty, Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation). E-mail: SVFrumina@fa.ru

The authors declare no conflicts of interests.

*Статья поступила в редакцию 13.04.2023;
одобрена после рецензирования 15.09.2023; принята к публикации 07.10.2023
The article was submitted 13.04.2023;
approved after reviewing 15.09.2023; accepted for publication 07.10.2023*