

НАУЧНАЯ СТАТЬЯ
УДК 336.71



Влияние инициативного бюджетирования на изменение приоритетов бюджетной политики на примере Саратовской области

Юлия Сергеевна ВОЛКОВА, Анастасия Васильевна ЧЕРНИКОВА ✉

ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского»

410000, Российская Федерация, г. Саратов, ул. Вольская, 10А

✉ a.chernickova@gmail.com

Аннотация. Рассмотрена концепция инициативного бюджетирования. Исследовано развитие данного вида практик в России, их влияние и значение для бюджетного процесса РФ. Изучены наиболее успешные примеры проектов инициативного бюджетирования. Описаны основные этапы инициативного бюджетирования и самые распространенные критерии отбора проектов для участия в программе. Проанализирована динамика количества проектов инициативного бюджетирования в России, и на примере Саратовской области исследована структура финансирования инициативных проектов.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, бюджет, бюджетный процесс, софинансирование проектов

Благодарности: Авторы выражают благодарность за помощь в написании данной научной работы доктору экономических наук, профессору кафедры финансов и кредита Саратовского государственного университета Кирилловой Ольге Святославовне.

Для цитирования: Волкова Ю.С., Черникова А.В. Влияние инициативного бюджетирования на изменение приоритетов бюджетной политики на примере Саратовской области // Державинский форум. 2024. Т. 8. № 2. С. 291-298.

ORIGINAL ARTICLE
UDC 336.71

The impact of initiative budgeting on changing of budget policy priorities using the example of the Saratov region

Yulia S. VOLKOVA, Anastasiia V. CHERNIKOVA ✉

Saratov State University

10A Volskaya St., Saratov, 410000, Russian Federation

✉ a.chernickova@gmail.com

Abstract. The concept of initiative budgeting is considered. The development of this type of practice in Russia, their impact and importance for the budget process of Russian Federation are investigated. The most successful examples of initiative budgeting projects are studied. The main stages of initiative budgeting and the most common criteria for selecting projects for participation in the program are described. The number dynamics of initiative budgeting projects in Russia is analyzed and the structure of financing initiative projects is studied using the example of the Saratov region.

Keywords: initiative budgeting, budget, budget process, co-financing of projects

Acknowledgements: The authors express their gratitude to Olga Kirillova, Dr. habil. (Economics), Professor of Finance and Credit Department of Saratov State University, for her help in writing this scientific work.

For citation: Volkova, Yu.S., & Chernikova, A.V. (2024). The impact of initiative budgeting on changing of budget policy priorities using the example of the Saratov region. *Derzhavinskii forum = Derzhavin Forum*, vol. 8, no. 2, pp. 291-298. (In Russ., abstract in Eng.)

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время реализация и развитие практик инициативного бюджетирования остается в России одним из самых актуальных вопросов, связанных с вовлечением граждан в процесс принятия бюджетных решений. В условиях ограниченности финансовых ресурсов вовлечение жителей территории в местное самоуправление и бюджетное планирование становится особенно важным, так как жители каждого конкретного региона могут предоставить наиболее ценные идеи и предложения по развитию своей территории, учитывая местные потребности и особенности. Немаловажным является и повышение в результате применения механизмов инициативного бюджетирования эффективности бюджетного процесса и его соответствия интересам населения.

Целями данной работы является изучение концепции инициативного бюджетирования (ИБ) и опыта его практического применения. Для этого потребуется изучить историю появления инициативного бюджетирования в России, его преимущества для бюджетного процесса РФ и для граждан; рассмотреть основные этапы ИБ и на примере Саратовской области исследовать структуру финансирования инициативных проектов и динамику средств, выделяемых из регионального бюджета.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Согласно комментариям Министерства финансов Российской Федерации,

инициативное (или же партисипаторное) бюджетирование представляет собой совокупность разнообразных практик участия населения в выборе проектов, направленных на решение вопросов местного значения, финансируемых за счет расходов местного бюджета с возможностью привлечения субсидий из бюджета субъекта РФ, инициативных платежей граждан, предпринимателей и юридических лиц, а также в дальнейшем контроле за реализацией отобранных проектов¹. Иначе говоря, инициативное бюджетирование (ИБ) представляет собой один из механизмов вовлечения граждан в процесс местного самоуправления и способ участия в распределении бюджета того или иного субъекта, когда жители того или иного субъекта Российской Федерации напрямую участвуют в определении объектов, являющихся наиболее важными при расходовании средств бюджета. К тому же ИБ представляет собой способ определения приоритетов в распределении бюджетных ресурсов с участием инициативных групп граждан Российской Федерации, в ходе которого происходит публичное выдвижение, обсуждение и отбор проектов для использования средств бюджета муниципалитета, а впоследствии и соответствующий контроль за реализацией данных проектов.

¹ Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации (в ред. от 05.12.2023). URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/12/main/Methodicheskie_rekomendatsii.docx (дата обращения: 30.03.2024)

Предпосылки инициативного бюджетирования в России появились в начале 2000-х гг., когда благодаря поддержке государства стало возможным осуществление разнообразных социальных проектов при участии граждан. Однако, несмотря на финансирование некоторых проектов, к тому времени не был создан единый бюджетный механизм, предполагающий и закрепляющий подобное вовлечение граждан в бюджетный процесс не разово, а на постоянной основе. Несколько лет спустя, в 2007–2008 гг., российский офис Всемирного банка запустил Программу поддержки местных инициатив (ППМИ), которая стала первым системным решением в области прямого участия граждан в решении местных вопросов через бюджетные механизмы [1; 2].

Однако при рассмотрении данной темы возникает вопрос: если граждане России и так участвуют в бюджетном процессе через своих представителей в Федеральном Собрании РФ, чем обусловлено появление ИБ как еще одного способа участия жителей страны в распределении бюджета? Инициативное бюджетирование является механизмом, в котором людям предоставляется возможность принимать важные решения общего и местного значения. Подобное прямое участие граждан в распределении бюджетных средств имеет ряд значительных преимуществ над опосредованным участием в принятии решений (в том числе бюджетных) через своих представителей в Государственной Думе, Совете Федерации и других представительных органах власти (что является чертой представительной демократии). Так, жители субъектов РФ и муниципальных образований, как правило, лучше осведомлены о насущных проблемах регионов и муниципалитетов по сравнению со своими представителями. Особенно это свойственно для стран с большой территорией. В современных условиях, когда информаци-

онные технологии позволяют провести обсуждение вопросов местного значения на интернет-ресурсах или с помощью онлайн-голосования, организовать инициативное бюджетирование стало гораздо легче. К тому же в каждом субъекте приоритеты различаются, и именно ИБ поможет направить бюджетные средства на решение наиболее актуальных и болезненных для каждого региона вопросов: только люди, проживающие в конкретном населенном пункте, знают, какие местные проблемы требуют первоочередного решения [3]. Представители законодательного органа работают над созданием закона о бюджете, что требует высокого уровня квалификации и полного понимания сложного процесса управления финансами бюджета. В свою очередь граждане проявляют свою активность, определяя свои приоритеты и выражая желания относительно того, на какие области следует обратить особое внимание при распределении средств. Таким образом, дополняя друг друга, данные механизмы значительно повышают эффективность государственного и муниципального управления.

Стоит уделить внимание наиболее успешным и известным практикам инициативного бюджетирования в России. Запущенная в 2007 г. программа поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка была реализована в качестве нескольких тысяч проектов в десяти регионах Российской Федерации, таких как Ставропольский край, Кировская, Нижегородская области, а также в других субъектах Российской Федерации. Отличительными чертами программы являются активное непосредственное вовлечение граждан в выбор приоритетных проектов, их участие в осуществлении и контроле за реализацией, совместное финансирование проектов. Партисипаторное бюджетирование является совместным проектом Европейского университета и

Комитета гражданских инициатив, действующим с 2013 г. Данный вид ИБ действует в Санкт-Петербурге и в нескольких муниципалитетах Ленинградской, Вологодской, Кировской и Новгородской областей. Но стоит отметить, что данная практика несколько отличается от ППМИ, так как не предполагает софинансирование проектов гражданами: члены бюджетных комиссий, выбранные случайным образом из числа авторов проектов, путем совместного обсуждения определяют, какие решения следует реализовать в первую очередь [2].

В соответствии с методическими рекомендациями по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации, разработанными Министерством финансов РФ, процедура конкурсного отбора инициативных проектов для их последующей реализации в рамках практики ИБ определяется нормативно-правовыми актами (НПА) по инициативному бюджетированию. Механизмы конкурсного отбора проектов в практиках инициативного бюджетирования могут быть классифицированы на три основные группы:

1) отбор на основе оценки проектов по заранее установленным и опубликованным критериям;

2) отбор на основе результатов прямого голосования жителей территории, в том числе через прямое участие в общем собрании или онлайн-голосование с помощью ИТ-технологий;

3) отбор на основе голосования представителей населения, таких как конференция делегатов или бюджетная комиссия.

Критерии оценки проектов разнятся в зависимости от типа модели ИБ и муниципалитета, реализующего ИБ. Так, например, конкурсные заявки для участия в ППМИ оцениваются на основе:

- участия населения в определении и отборе проекта (40 %);

- величины вклада финансового и нефинансового характера местных заинтересованных сторон (40 %) (населения, местного бизнеса и т. д.);

- влияния на развитие муниципального образования (15 %);

- мер по продвижению ПБ на местном уровне (5 %) (например, применение СМИ для информирования населения)².

Важной особенностью ИБ является именно софинансирование проектов населением и бизнесом (деньгами или безвозмездным трудом). Софинансированием является дополнительное (параллельно с выделяемыми субсидиями из бюджета Российской Федерации) финансирование проектов, поддерживаемых гражданами. При этом нередко в регионах доля софинансирования гражданами не превышает 4–5 % от стоимости проекта, притом что объем софинансирования из этих источников не ограничен³. Как правило, финансирование проекта из бюджета субъекта РФ достигает до 65 % его стоимости, а из бюджета муниципалитетов и со стороны граждан финансируются оставшиеся 35 % примерно в равных долях.

В большинстве случаев процесс ИБ предполагает следующие этапы.

1. Этап подготовки: проводится оценка текущей ситуации в регионе, устанавливаются приоритетные для финансирования сферы, а также определяется сумма бюджетных средств на программу ИБ по решению региональных и местных органов власти.

2. Этап обсуждения и сбора идей: вовлечение общественности и получение предложений о распределении средств

² Гридин С. Основные принципы, механизмы и результаты проектов инициативного бюджетирования на примере программ поддержки местных инициатив и общественного развития территорий. URL: https://www.nifi.ru/images/FILES/NEWS/2019/Gridin_22112019.pdf (дата обращения: 30.03.2024)

³ Там же.

бюджета. Это может осуществляться с помощью публичных консультаций, форумов, опросов и т. д.

3. Этап оценки и отбора проектов: представленные идеи и проекты анализируются с точки зрения их финансовой и социальной целесообразности, выполнимости и соответствия приоритетам. На основе этой оценки определяются проекты, которые будут рекомендованы для финансирования.

4. Этап принятия решения: проекты, прошедшие отбор, представляются перед комиссией, которая принимает окончательное решение о распределении бюджетных средств на основе представленных проектов.

5. Этап реализации проектов: после принятия проекты переходят в стадию реализации, где получают необходимые финансовые ресурсы; назначается ответственный исполнитель.

6. Этап мониторинга: оценка результатов финансирования проектов – важнейшая часть инициативного бюджетирования, позволяющая оценить эффективность использования бюджетных средств в выбранных проектах.

Также стоит отметить критерии конкурсного отбора инициативных проектов в муниципальном образовании «Город Саратов». Все критерии оцениваются соответствующим числом баллов. Первый критерий оценивает, насколько необходим проект в текущее время исходя из его отношения к какому-либо направлению развития и благоустройства города. Наиболее важен второй критерий, который оценивает количество жителей, заинтересованных в реализации инициативного проекта. Еще одним немаловажным пунктом является объем инициативных платежей от граждан и юридических лиц. Также проект может заработать 10 баллов (20 % от совокупного максимально возможного количества баллов по инициативному проекту),

если он предусматривает трудовое участие заинтересованных лиц.

Согласно основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 г. и плановый период 2024 и 2025 гг., планируется предпринять следующие меры для более активного вовлечения граждан в процесс распределения бюджетных средств на наиболее приоритетные для конкретного региона мероприятия и развития института ИБ в 2023–2025 гг.:

- улучшение форм представления проекта ФЗ о федеральном бюджете для граждан и его популяризация;
- разработка совокупности мер для последующего повышения рейтинга России в индексах, рассчитываемых Международным бюджетным партнерством;
- увеличение участия граждан в бюджетном процессе, включая непрерывное обучение основам финансовой и бюджетной грамотности, расширение использования цифровых подходов⁴.

По данным мониторинга развития ИБ, проведенном в 2023 г., в 76 субъектах Российской Федерации реализуются практики инициативного бюджетирования (всего в исследовании приняли участие 83 субъекта Российской Федерации, за исключением Республики Ингушетия и Республики Тыва). Это свидетельствует о том, что в российских регионах развитие ИБ происходит неравномерно: в некоторых регионах ИБ является уже многолетней практикой, а в других механизмы ИБ только начинают применяться. Согласно мониторингу, в 2022 г. в 76 субъектах Российской Федерации поддерживалось 439 практик, предусматривающих участие граждан в принятии решений о расходе-

⁴ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов. М., 2022. 72 с. URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/11/main/2023-2025.pdf> (дата обращения: 30.03.2024)

вании бюджетных средств (рис. 1). Из них 334 можно отнести к традиционным практикам инициативного бюджетирования, а остальные 105 имеют специализированный характер или являются смежными практиками ИБ. Смежные практики ИБ – это проекты, направленные на решение проблемных ситуаций в пределах определенного направления, например, благоустройства дворовых территорий или общественных пространств⁵.

Теперь обратимся к данным о финансировании проектов ИБ в Саратовской области, а также динамике объемов денежных средств, выделяемых из областного бюджета⁶. Анализ структуры фи-

⁵ Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. М., 2023. 102 с. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/0609_Doklad_2023.pdf (дата обращения: 30.03.2024)

⁶ Протоколы заседаний конкурсной комиссии по проведению конкурсных отборов инициативных проектов для предоставления из областного бюджета субсидии на их реализацию. URL: <https://minfin.saratov.gov.ru/budget/proekty/proekt-po-podderzhke-mestnykh-initsiativ-v-saratovskoj-oblasti/normativnye-pravovye-akty> (дата обращения: 30.03.2024)

нансирования имеет важное значение [4], поскольку позволяет дать оценку ресурсным возможностям для реализации проектов ИБ в регионе (рис. 2).

Финансирование реализованных проектов осуществлялось за анализируемый период в основном за счет субсидий из регионального бюджета – доля бюджетных средств составила около 68 %. Второе место по объему средств занимают средства местных бюджетов, составляя около 17 %. Средства жителей и организаций в общей сложности составляют менее 15 % от субсидий из областного и местных бюджетов. Таким образом, ресурсы для развития механизма инициативного бюджетирования в Саратовской области значительны, поскольку областной бюджет является стабильным и устойчивым источником средств.

При анализе динамики средств мы рассматриваем два аспекта: изменение абсолютного объема и изменение доли средств областного бюджета, направляемых на софинансирование проектов в рамках инициативного бюджетирования.

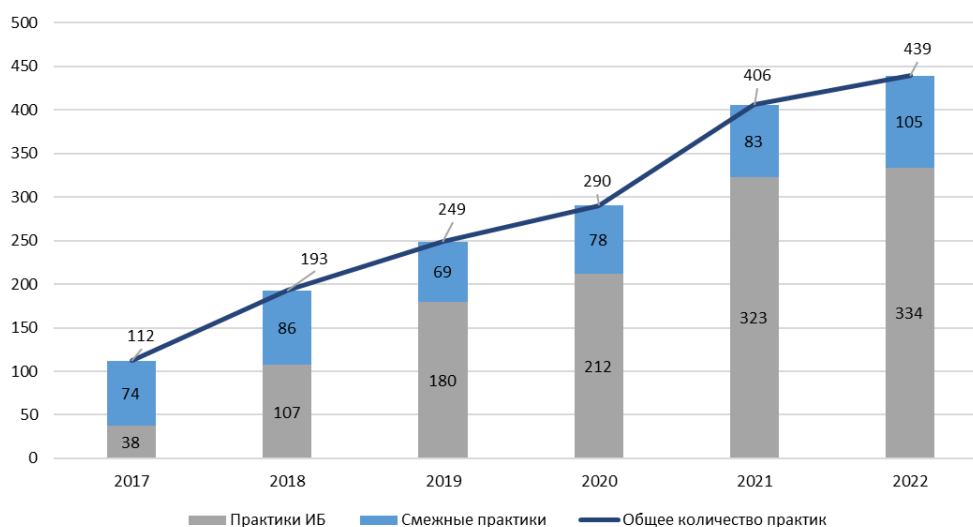


Рис. 1. Динамика количества практик всех уровней за период 2017–2022 гг.
Fig. 1. Dynamics of practices number of at all levels for the period 2017–2022



Рис. 2. Структура средств, предназначенных для инициативных проектов муниципальных образований Саратовской области

Fig. 2. Structure of funds intended for initiative projects of municipalities of the Saratov region

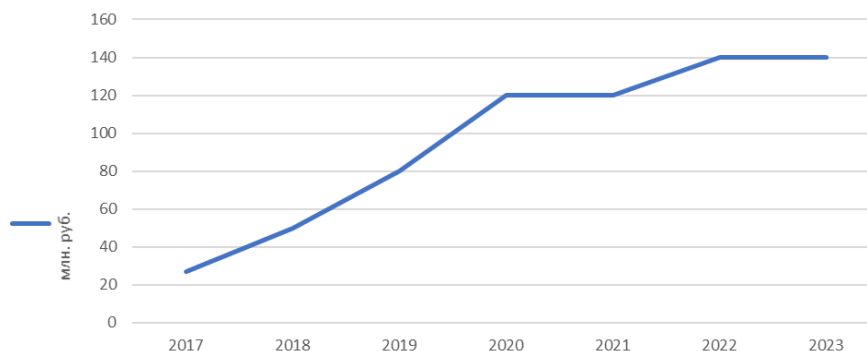


Рис. 3. Объемы субсидий из бюджета Саратовской области, направляемые на финансирование проектов инициативного бюджетирования в 2017–2023 гг.

Fig. 3. Volumes of subsidies from the budget of Saratov region allocated to finance initiative budgeting projects in 2017–2023

В абсолютных значениях можно отметить стабильный рост средств, которые выделяются на финансирование инициативного бюджетирования в Саратовской области (рис. 3). С 2020 г. рост менее заметен, что связано с установленным нормативом расходования бюджетных средств на инициативные проекты.

В относительном выражении (в процентах от расходов областного бюджета) разница в процентах с 2018 г. не является существенной: доля средств изменялась в пределах 0,02–0,06 % расходов областного бюджета. В 2017 г. доля расходов средств бюджета на инициативные проекты муниципальных образований области была наименьшей.

Итак, финансирование инициативного бюджетирования в Саратовской области в целом стабильно и соответствует установленным нормативам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, инициативное бюджетирование помогает гражданам принять участие в диалоге с властями и учесть их предложения и потребности при разработке бюджетных решений. Это способствует улучшению качества государственного управления и повышению доверия между гражданами и государственными органами. В целом, инициативное бюджетирование в России имеет

свой потенциал и является инструментом, способствующим развитию гражданского общества, укреплению демократических институтов и повышению эффективности бюджетных решений. Однако для его успешной реализации не-

обходимо продолжать работу по совершенствованию процесса, повышению информированности граждан, их непосредственному финансовому участию в проектах, а также учету особенностей российской правовой и бюджетной систем.

Список источников

1. Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Финансовый журнал. 2015. № 4 (26). С. 94-103. <https://elibrary.ru/qgchsp>
2. Тимохина Е.А., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. и др. 25 вопросов об инициативном бюджетировании. М.: Издат. технологии, 2017. 46 с. <https://elibrary.ru/kjfzge>
3. Шикалов Е.Н., Гребеник В.В. Инициативное бюджетирование на муниципальном уровне: тенденции развития и лучшая практика // Вестник Евразийской науки. 2022. Т. 14. № 5. С. 1-9. <https://elibrary.ru/gjfjhh>
4. Левина В.В. Особенности и проблемы региональных практик инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 4. С. 110-121. <https://elibrary.ru/memigr>

References

1. Vagin V.V., Gavrilova N.V., Shapovalova N.A. (2015). Participatory budgeting in Russia: best practices and current trends in development. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, no. 4 (26), pp. 94-103. (In Russ.) <https://elibrary.ru/qgchsp>
2. Timokhina E.A., Gavrilova N.V., Shapovalova N.A. et al. (2017). *25 voprosov ob initsiativnom byudzhetrovani* [25 Questions about Proactive Budgeting]. Moscow, Izdatel'skie tekhnologii Publ., 46 p. (In Russ.) <https://elibrary.ru/kjfzge>
3. Shikalov E.N., Grebenik V.V. (2022). Initiative budgeting at the municipal level: development trends and best practice. *Vestnik Evraziiskoi nauki = The Eurasian Scientific Journal*, vol. 14, no. 5, pp. 1-9. (In Russ.) <https://elibrary.ru/gjfjhh>
4. Levina V.V. (2021). Problems of regional participatory budgeting practices. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, vol. 13, no. 4, pp. 110-121. (In Russ.) <https://elibrary.ru/memigr>

Информация об авторах

Волкова Юлия Сергеевна, студентка экономического факультета, Саратовский национальный исследовательский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского, г. Саратов, Российская Федерация, lyulya04@mail.ru

Черникова Анастасия Васильевна, студентка экономического факультета, Саратовский национальный исследовательский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского, г. Саратов, Российская Федерация, a.chernickova@gmail.com

Information about the authors

Yulia S. Volkova, Student of Economics Faculty, Saratov State University, Saratov, Russian Federation, lyulya04@mail.ru

Anastasiia V. Chernikova, Student of Economics Faculty, Saratov State University, Saratov, Russian Federation, a.chernickova@gmail.com

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 20.04.2024
Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 20.05.2024
Принята к публикации / Accepted for publication 24.05.2024