

УДК 336 DOI: 10.14451/1.240.349

Инициативное бюджетирование как инструмент участия граждан в бюджетном процессе

© 2024 Баранова Инна Владимировна

Доктор экономических наук, профессор кафедры аудита, учета и финансов. Новосибирский государственный технический университет.

E-mail: baranova_sifbd@mail.ru

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, инициативный проект, финансирование, управление, мониторинг, сценарии.

Развитие инициативного бюджетирования является одним из значимых вопросов, связанных с участием граждан в бюджетном процессе. В статье проведен анализ динамики практик и объемов финансирования проектов инициативного бюджетирования в РФ, а также сравнительный анализ состояния инициативного бюджетирования в регионах-лидерах по его финансовому обеспечению и сценариев развития инициативного бюджетирования в РФ.

Эффективное государственное управление является залогом социально-экономического развития государства, повышения его конкурентоспособности на международной арене, фактором экономического развития страны. В настоящее время проектное управление становится одним из инструментов повышения не только эффективности и качества государственного управления, но и вовлечения граждан в осуществление местного самоуправления.

Россия прилагает значительные усилия для модернизации инструментария публичного управления, эффективности использования ресурсов налогоплательщиков и удовлетворенности последних качеством общественных сервисов [2], а также усилия по вовлечению граждан в бюджетный процесс. Как показала практика, вовлеченность граждан в бюджетные инициативы

приводит к росту их заинтересованности в бюджетной информации, создает сопричастность граждан к решению первоочередных социально-экономических проблем.

Инициативное бюджетирование (ИБ) – это общее название совокупности практик вовлечения граждан в бюджетный процесс в РФ, объединенных идеологией гражданского участия, а также сфера государственного и муниципального регулирования участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет средств соответствующих бюджетов и последующем контроле за реализацией отобранных проектов со стороны граждан [8].

Рост сетевых коммуникаций и электронных устройств привел к тому, что процессы инициативного бюджетирования стали активнее базироваться на использовании интернета как

канала общения между властью и населением, увеличивая уровень охвата граждан [5], что делает ИБ одной из перспективных G2C (Government to Citizen) технологий.

Министерство финансов активно внедряет проект «Бюджет для граждан», одним из направлений которого является ИБ. Следует отметить, что пилотные проекты ИБ доказали свою эффективность, поэтому на данный момент в РФ идет процесс масштабирования существующих практик ИБ и присоединения к этому процессу новых регионов.

Реализация проектов ИБ осуществляется при соблюдении ряда условий: участие граждан в инициировании проектов, в обсуждении и ранжировании по приоритету предложенных проектов; конкурсный отбор инициативных проектов; участие граждан в реализации отобранных проектов; открытый и публичный характер процедур ИБ, общественный контроль реализации инициативных проектов.

Важнейшим условием реализации проектов ИБ является их софинансирование со стороны населения, что в том числе предопределяет их активное участие в реализации проектов и контроле за их реализацией, которые, по мнению жителей, содействуют улучшению качества жизни [10].

Важным элементом процесса ИБ является организация и поддержание коммуникационных связей с населением, что актуализирует применение информационно-коммуникационных технологий ИБ, которые оказывают значительное влияние на результативность и эффективность реализации практик ИБ, позволяют регулировать и совершенствовать процесс вовлечения населения в обсуждение и принятие инициативных проектов.

Как отмечают Кропотова Н. В. и Сурган М. А. [7], «информационное сопровождение практик ИБ должно строиться на принципах: доступности, открытости, объективности, понятности информации; практической направленности и полезности: комплексного использования различных каналов коммуникации с населением.

Мониторинг и анализ практик ИБ в Российской Федерации осуществляет Минфин РФ, ежегодно выявляя лучшие субъекты Федерации. Так за 2015–2023 гг. количество практик ИБ в РФ возросло почти в 27 раз (табл. 1), а объём их финансового обеспечения увеличился в 24,5 раза, составив в 2023 г. 58,48 млрд руб. (табл. 2). Столь значительная динамика финансового обеспечения требует мониторинга и оценки эффективности практик ИБ.

Проекты ИБ реализуются в основном за счет средств бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации (в 2023 г. их доля составила 90,53 % от общего объема финансового обеспечения проектов ИБ) при софинансировании со стороны граждан и бизнеса (табл. 2). Как видно доля софинансирования проектов ИБ со стороны населения существенно сократилась: с 8,58 % в 2015 г. до 2,16 % в 2023 г.

В 2023 г. 82 субъекта Федерации были вовлечены в программу ИБ; на территории 78 субъектов Федерации реализовано 548 практик ИБ при участии граждан в решении вопросов расходования средств бюджетов. Проведенное ранее нами исследование [1] показало, что в Российской Федерации реализуются различные практики ИБ, например: «Народная инициатива», «Народный бюджет», «Город добрых соседей», «Твой конструктор двора», «Бюджет твоих возможностей», и др. Активно развиваются проекты школьного и молодежного ИБ: «Мой город. Школьники», «Школьный бюджет», «Дети будущего», «Из настоящего в будущее» и др.

Традиционно самыми востребованными типами проектов являются проекты, связанные с ремонтом автомобильных дорог и тротуаров; не менее значимы проекты благоустройства дворов, организации мест массового отдыха.

Типы проектов инициативного бюджетирования, реализованных в субъектах Федерации:

- Автомобильные дороги, тротуары, пешеходные переходы, остановки.
- Комплексное благоустройство дворов.
- Места массового отдыха населения и объекты

Таблица 1. Динамика практик инициативного бюджетирования в РФ за 2015–2023 гг. [6].

Практики	2015	2020	2021	2022	2023	Темп роста базисный, раз
Практики инициативного бюджетирования	17	212	323	334	455	26,8
Смежные практики	14	78	83	105	93	6,6
Общее количество практик	31	290	406	439	548	17,7

Таблица 2. Динамика стоимости проектов инициативного бюджетирования в РФ за 2015–2023 гг. [6].

Показатели	2015	2020	2021	2022	2023
Стоимость проектов ИБ, млрд руб. в том числе	2,39	31,81	39,46	44,46	58,48
Общий объем финансирования из бюджетов всех уровней					
сумма, млрд руб.	1,99	29,79	36,63	41,41	52,94
удельный вес в общей стоимости проектов ИБ, %	83,26	93,65	92,83	93,14	90,53
Софинансирование проектов ИБ со стороны граждан					
сумма, млн руб.	205,45	1085,25	1669,68	1542,4	1263,3
удельный вес в общей стоимости проектов ИБ, %	8,58	3,41	4,23	3,47	2,16
Темпы роста объема средств софинансирования проектов ИБ со стороны граждан, %					
цепные	–	528,2	153,9	92,4	81,9
базисные	100	528,2	812,7	750,7	614,9

- организации благоустройства.
- Физическая культура и массовый спорт.
- Водоснабжение, водоотведение.
- Уличное освещение.
- Детские игровые площадки.
- Места захоронений.
- Проекты в сфере образования и др.

Наибольший объем финансового обеспечения проектов ИБ в 2023 г. зафиксирован в Краснодарском крае: 5,7 млрд руб., что существенно превышает другие субъекты Федерации (табл. 3). При этом максимальная стоимость одного проекта ИБ наблюдается в Ямало-Ненецком автономном округе (7,086 млн руб.), которая превышает аналогичный показатель у регионов-лидеров Новгородской области (5,687 млн руб.), Краснодарского края (3,905 млн руб.), Ханты-

Мансийского автономного округа (2,543 млн руб.) в 1,25, 1,81 и 2,79 раза соответственно; превышение средней стоимости финансирования одного проекта ИБ в Самарской области составляет почти 28 раз.

Следует отметить, что, с одной стороны, практики ИБ активно реализуются в муниципальных образованиях, а с другой стороны, эта тенденция характерна не для всех городских округов. Специфика практик ИБ, реализуемых в территориальных агломерациях, в том числе городских округах, представлена в Методических рекомендациях по подготовке и реализации практик ИБ в РФ. При реализации практик ИБ в территориальных агломерациях, в том числе городских округах принимаются во внимание следующие факторы [8]:

Таблица 3. Топ 10 субъектов Федерации по финансирование муниципальных практик инициативного бюджетирования в 2023 г., млн руб. [6].

Субъект Федерации	Общая стоимость реализованных проектов ИБ	Количество реализованных проектов ИБ	Средняя стоимость финансирования одного проекта ИБ
Краснодарский край	5 696,91	1459	3,905
Ямало-Ненецкий автономный округ	2 359,72	333	7,086
Ставропольский край	228,81	187	1,224
Свердловская область	172,57	148	1,166
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	109,34	43	2,543
Новгородская область	102,36	18	5,687
Республика Коми	82,77	155	0,534
Кировская область	80,07	155	0,517
Оренбургская область	53,37	136	0,392
Самарская область	52,84	211	0,25

- Отсутствие возможности проведения собраний и или других мероприятий с высоким уровнем фактического участия всего населения.
 - Наличие активных социальных связей внутри групп населения, проживающих на отдельных территориях, и отсутствие или относительно слабые связи между этими группами и территориями.
 - Существуют проблемы, общие для всего населения агломерации или для его значительной части, но большинство жителей территорий и групп населения этих территорий имеют свои специфические проблемы.
 - Существуют многочисленные группы населения со своими специфическими проблемами (люди с ограниченными возможностями здоровья, жители окраин, этнические группы, молодежь и т.д.), которые могут проживать на всей территории субъекта реализации практики ИБ (не компактными местами расселения).
 - Сложность решаемых проблем и ограниченность ресурсов органов власти и местного самоуправления.
 - Население может предложить большое количество инициативных проектов, что потребует реализацию механизма их поэтапного отбора.
- Реализация и развитие практик ИБ сегодня является одним из значимых вопросов в России, который связан с участием граждан в бюджетном процессе. Это детерминировало формирование информационно-аналитического обеспечения управления ИБ [11]:
1. Информационный уровень.
 - Минфин РФ готовит и размещает на официальном сайте доклад о лучших практиках развития ИБ в субъектах РФ и муниципальных образованиях. – Центр инициативного бюджетирования НИФИ Минфина производит оценку динамики развития ИБ по ключевым показателям, выявляет проблемы его текущего развития и определяет направления развития. – В субъектах Федерации ведется учет реализация практик ИБ.
 2. Нормативно-правовой уровень.
 - Внесены изменения в Бюджетный кодекс РФ: в п. 3 ст. 41 Бюджетного кодекса РФ в составе неналоговых доходов бюджета выделены инициативные платежи.
 - Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 23.03.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с 1

января 2021 г. введена дополнительная форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления – инициативные проекты (ст. 26.1).

- Утверждены Методические рекомендации по планированию расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) в целях реализации инициативных проектов (приказ Минфина Российской Федерации от 15 декабря 2020 года № 1101).

3. Аналитический и методический уровень.

- Разработаны Методические рекомендации по подготовке и реализации практик ИБ в РФ, ориентированные на формирование условий для эффективной реализации ИБ в регионах.
- Разработаны Методические рекомендации по порядку расчета доли расходов местного бюджета на мероприятия, имеющие приоритетное значение для жителей муниципального образования и определяемые с учётом их мнения
- Сформирована методология мониторинга практик ИБ (<https://nifi.ru/ru/initiativnoe-byudzhetirovanie>).
- Созданы проектные центры ИБ в субъектах Федерации в целях обеспечения реализации и поддержки развития практик ИБ.
- В субъектах Федерации утвержден порядок конкурсного отбора инициативных проектов

Значительную роль в информационно-аналитическом обеспечении управления ИБ выполняют *мониторинг и анализ*, которые позволяют:

- оценивать развитие ИБ, появление его новых практик и выявлять лучшие практики;
- анализировать динамику практик ИБ и их финансового обеспечения;
- анализировать и оценивать влияние реализации инициативных проектов на решение приоритетных задач социально-экономического развития регионов, их финансовую и бюджетную безопасность, эффективность использования бюджетных средств;

- разрабатывать обоснованные управленческие решения по развитию ИБ в регионе.

Мониторинг:

- Развитие ИБ на региональном уровне с целью выявления лучших практик ИБ.
- Обеспечение своевременного завершения проектов ИБ.
- Развития инфраструктуры сопровождения ИБ.

Анализ:

- Анализ и оценка динамики практик ИБ.
- Анализ и оценка эффективности проектов ИБ.
- Оценка влияния ИБ на эффективность использования бюджетных средств, качество жизни населения, решение социальных проблем.

Управленческие решения по развитию ИБ

Несмотря на активное развитие ИБ в РФ существенной проблемой остается низкая финансовая грамотность и недостаточная активность населения, особенно в небольших муниципальных образованиях и сельских поселениях. Участниками ИБ в основном являются граждане с активной жизненной позицией, а это, как отмечают Вакерле К. и Соколов И. [3], около 1% населения муниципального образования. Большая часть населения или недостаточно информирована о практиках ИБ, или не осознаёт важности этого процесса, или не верит в результат. Практически не принимают участие в ИБ лица с ограниченными возможностями и пенсионного возраста, молодежь. Однако вовлечение указанных категорий граждан в процесс ИБ будет способствовать не только увеличению количества участников ИБ, но и позволит приобщить социально незащищенных граждан к решению общественно значимым вопросов.

Следующей проблемой является недостаточная заинтересованность бизнеса в реализации проектов ИБ и/или низкие финансовые возможности бизнеса [4].

Основные направления привлечения граждан в бюджетный процесс на основе практик ИБ представлены в Стратегии развития инициативного бюджетирования в РФ на 2023–2030

гг. (далее – Стратегия), в которой предложены инерционный, инновационный и интенсивный сценарии развития ИБ в Российской Федерации на долгосрочную перспективу (рис. 4).

Базисным сценарием долгосрочного развития ИБ в РФ является инерционный, его трансформация в инновационный или интенсивный сценарий зависит от внутренних и внешних условий в стране. То есть речь идет о выборе сценария развития ИБ в РФ путем:

1. большей поддержки ИБ за счет средств федерального бюджета;
2. активного развития опыта в тех субъектах Федерации, которые накопили необходимую практику ИБ.

Но при любом сценарии ИБ будет являться реальным инструментом участия населения в бюджетном процессе, обеспечивая вовлеченность граждан в распределение бюджетных средств, определение приоритетных проблем развития территории и улучшение общественной инфраструктуры.

Сценарии развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации [9]:

1. Инерционный сценарий.
 - Сохранение вектора и потенциала развития ИБ.
 - Увеличение числа проектов и практик ИБ, сохранение его динамики роста и объемов финансирования.
 - Рост муниципальных практик. Типология проектов не меняется
 - Образовательная и консультационная работа, рост числа проектных центров.

Библиографический список

1. Баранова И. В. Развитие инициативного бюджетирования и его влияние на финансовую и бюджетную безопасность региона // Сибирская финансовая школа. – 2022. – № 1. – С. 64–71.
2. Баранова И. В., Дуплинская Е. Б. Модернизация системы управления государственными финансам на основе концепции управления по результатам. – Новосибирск : САФБД, 2013. – 234 с.

- Усиливаются существующие проблемы развития ИБ.
2. Инновационный сценарий.
 - Развитие ИБ с активным федеральным участием.
 - Создание федерального координационного центра.
 - Появление федеральных практик ИБ, финансирование проектов ИБ в составе госпрограмм.
 - Усиление консультационного сопровождения ИБ.
 - Рост цифровизации ключевых процедур ИБ.
 3. Интенсивный сценарий.
 - Концентрация усилий на развитие ИБ в субъектах РФ, имеющий глубокий опыт развития ИБ.
 - Появление опорных регионов, влияющих на развитие ИБ на местах.
 - Создание опорных проектных центров.
 - Проектные центры становятся местом обмена опытом управления ИБ и повышения компетенций в сфере ИБ.

В заключение отметим, что вовлечение населения в бюджетный процесс ориентировано на повышение ответственности граждан за те процессы, которые происходят в муниципальных образованиях и затрагивают непосредственно их интересы. С позиции управленческой практики вовлечение населения в бюджетный процесс позволяет органам власти и местного самоуправления учесть мнения граждан по вопросам социально-экономического развития территорий.

3. Векерле К., Соколов И. Перспективы и условия востребованности инициативного бюджетирования в России. – 2022.
4. Власова Н. Ю., Стерхова К. И. Инициативное бюджетирование как фактор повышения бюджетной грамотности населения и развития сферы культуры муниципального образования // Финансовая грамотность: тренды, форматы, стратегические задачи развития : Материалы I Международной научно-практической конференции. – Курск, 2023. – С. 15–19.

5. Гаврилов Н. В. Зарубежные тренды в сфере партисипаторного бюджетирования. // Финансовый журнал. – 2016. – № 2. – С. 118–125.
6. Доклады о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/proactive_bud (дата обр. 13.09.2024).
7. Кропотова Н. В., Сурган М. А. Информационная кампания как составляющая практики инициативного бюджетирования // Ученые записки Крымского инженерно-педагогического университета. – 2022. – 4 (78). – С. 107–112.
8. Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации (в ред. от 05.12.2023). – URL: <https://legalacts.ru/doc/metodicheskie-rekomendatsii-po-podgotovke-i-realizatsii-praktik-initsiativnogo-byudzhetrovaniya> (дата обр. 03.04.2024).
9. Стратегия развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации на 2023–2030 годы. – URL: https://www.nifi.ru/images/FILES/IB/2023/strategyIB_2030.pdf (дата обр. 03.04.2024).
10. Фадейкина Н. В., Морозова О. В. Опыт регионов Сибирского федерального округа в области инициативного бюджетирования. Часть 1 // Сибирская финансовая школа. – 2020. – 2 (138). – С. 15–18.
11. Фадейкина Н. В., Морозова О. В. Опыт регионов Сибирского федерального округа в области инициативного бюджетирования. Часть 3 // Сибирская финансовая школа. – 2021. – 2 (142). – С. 72–79.