

DOI: 10.26794/2587-5671-2019-23-1-122-132

УДК 352/354-1(045)

JEL H41, H71, H77, R51

Бюджетирование на основе общественного участия: зарубежный опыт и практика применения в России

Е.А. Захарчук^а, А.А. Некрасов^б, А.Ф. Пасынков^с

Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук, Екатеринбург, Россия

^а <https://orcid.org/0000-0001-5546-8127>; ^б <https://orcid.org/0000-0002-4279-5783>;^с <https://orcid.org/0000-0001-5186-4130>

АННОТАЦИЯ

Исследование посвящено современному направлению повышения эффективности распределения бюджетных средств на муниципальном уровне. В мировой практике оно обозначается как бюджетирование на основе общественного участия. Предмет исследования – мировой и российский опыт форм бюджетирования на основе общественного участия, а также эффективность реализации подобных инициатив. Цель статьи – определить соотношение накопленного мирового опыта в области общественного участия в распределении бюджетных средств и формируемой в Российской Федерации программы инициативного бюджетирования и на этой основе выработать рекомендации по повышению эффективности расходования бюджетных средств. Рассматривается теоретическая база и соотношение понятий «партиципаторное бюджетирование», используемое для обозначения общественного участия за рубежом, и «инициативное бюджетирование», принятое в российской практике. Проведен анализ более 30 международных исследований бюджетирования с общественным участием за последние 15 лет. Выделены особенности и эффективность применяемых подходов. Определены лучшие зарубежные и российские практики партиципаторного (инициативного) бюджетирования, их характеристики и направленность на результат. В итоге авторами представлена базовая схема организации процесса бюджетирования с общественным участием с выделением этапов, мероприятий и критериев эффективности реализуемых программ в рамках данного подхода. На примере г. Екатеринбурга рассмотрены перспективы внедрения инициативного бюджетирования в России. Сформированы рекомендации по повышению эффективности его реализации, среди них: учет дифференциации по инфраструктурной обеспеченности между территориями, расширение финансовой самостоятельности муниципалитетов в рамках инициативного бюджетирования, формирование системы представительства местных общин. Сделан вывод, что инициативное бюджетирование, внедряемое в РФ, заметно отличается по форме от реализуемых инициатив в мировой практике. Главное отличие – требование софинансирования проектов со стороны населения и бизнеса. Предложены мероприятия постепенного перехода от российской модели бюджетирования на основе общественного участия к международным стандартам, в том числе: разработка методики оценки эффективности проектов, предоставление налоговых льгот, широкое применение информационных технологий, введение годового расписания встреч и голосований.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование; общественное участие; эффективность бюджетных расходов; муниципальное образование

Для цитирования: Захарчук Е.А., Некрасов А.А., Пасынков А.Ф. Бюджетирование на основе общественного участия: зарубежный опыт и практика применения в России. *Финансы: теория и практика*. 2019;23(1):122-132. DOI: 10.26794/2587-5671-2019-23-1-122-132

Participatory Budgeting: International and Russian Experience

E.A. Zakharchuk^а, A.A. Nekrasov^б, A.F. Pasyнков^с

The Institute of Economics at the Russian Academy of Sciences (Ural branch), Yekaterinburg, Russia

^а <https://orcid.org/0000-0001-5546-8127>; ^б <https://orcid.org/0000-0002-4279-5783>;^с <https://orcid.org/0000-0001-5186-4130>

ABSTRACT

The research is devoted to the modern enhancement of budget allocation efficiency at the municipal level. Internationally, it is referred to as participatory budgeting. The subject of the research is the world and Russian experience of participatory budgeting and the effectiveness of such initiatives. The research objective is to determine the

correlation between the international experience of public participation in the budget allocation and the program of initiative budgeting in the Russian Federation; based on this, to develop recommendations for improving the efficiency of budget expenditures. The theoretical basis and the relationship between the concepts of “participatory budgeting” used to denote public participation abroad, and the “proactive budgeting” adopted in Russia have been considered. More than 30 international studies of participatory budgeting over the past 15 years have been analyzed. The aspects and effectiveness of the approaches have been highlighted. The best international and Russian experiences of participatory (initiative) budgeting, their characteristics and commitment to results have been identified. As a result, the authors have presented a basic scheme to organize the participatory budgeting process, highlighting the stages, activities and criteria for the effectiveness of programs implemented within this approach. The initiative budgeting perspectives in Russia have been shown on the example of Yekaterinburg. Some recommendations have been given to enhance the implementation efficiency. Among them are: infrastructural differences between the territories, expanding financial independence of municipalities in terms of initiative budgeting, building a system of representatives of local communities. It has been concluded that the initiative budgeting in the Russian Federation differs notably in its form from the international initiatives. The main difference is the requirement to the population and business to co-finance projects. Some measures have been proposed to move gradually from the Russian participatory budgeting to the international standards, including: developing a methodology for project efficiency evaluation, providing tax incentives, extensive use of information technology, and introducing the annual schedule of meetings and polls.

Keywords: initiative budgeting; public participation; budgetary expenditures efficiency; municipality

For citation: Zakharchuk E.A., Nekrasov A.A., Pasyнков A.F. Participatory budgeting: International and Russian experience. *Finance: theory and practice*. 2019;23(1):122-132. (In Russ.). DOI: 10.26794/2587-5671-2019-23-1-122-132

ВВЕДЕНИЕ

Развитие городов невозможно без привлечения значительных финансовых ресурсов для реализации проектов, направленных на повышение качества жизни горожан. В то же время за последние годы рост бюджетной обеспеченности крупнейших городов в Российской Федерации был полностью нивелирован инфляцией. Поэтому городские агломерации испытывают острый дефицит финансовых ресурсов. Они ищут новые источники финансирования городских проектов, а также способы повышения эффективности бюджетных инвестиций. Одновременно с этим в больших городах растет потребность населения в прозрачности расходования бюджетных средств. Представители городского среднего класса все больше занимают активную гражданскую позицию и хотят понимать, как и куда расходуются собранные налоги [1, 2]. Все это поднимает вопрос поиска инструмента дополнительного финансирования городских проектов, позволяющего одновременно повысить прозрачность данного процесса.

ТЕОРИЯ И МИРОВОЙ ОПЫТ

Одним из возможных инструментов решения данной проблемы является бюджетирование на основе общественного участия. Оно объединяет комплекс различных подходов, направленных на повышение эффективности финансирования городских проектов за счет привлечения ответственности к распределению средств бюджета

и поиска внебюджетных источников финансирования проектов.

В мире существуют различные примеры реализации данного подхода. Они различаются по степени вовлеченности в данный процесс государственной и муниципальной власти, роли общественности в принятии решения о распределении бюджетных денег, а также по необходимости непосредственного материального участия населения в софинансировании проектов (табл. 1).

Наиболее распространенной формой бюджетирования на основе общественного участия во всем мире является *партисипаторное бюджетирование*. Оно зародилась в конце 1980-х гг. и на текущий момент широко распространено в странах Латинской Америки, где используется для решения проблем беднейших слоев населения. При партисипаторном бюджетировании муниципалитет выделяет часть средств, которые жители распределяют самостоятельно. Для этого каждый район муниципального образования выбирает официальных представителей, участвующих в процессе партисипаторного бюджетирования.

В США и странах Европы встречается подход *проектного бюджетирования*. Особенностью данного подхода является передача функции финансирования инициатив жителей некоммерческим организациям. Частные фонды, участвующие в данном процессе, устраивают отбор проектов жителей города, привлекая для их реализации внебюджетные средства. Финансирование подобных проектов происходит как за счет бизнеса, так и за счет средств граждан.

Классификация основных форм бюджетирования на основе общественного участия / Classification of the main forms of participatory budgeting

Вид бюджетирования	Распределение бюджета при участии общественности	Привлечение частных средств	Привлечение средств вышестоящих бюджетов
Партисипаторное бюджетирование	✓		
Экстра-бюджетирование		✓	✓
Инициативное бюджетирование	✓	✓	
Грантовое бюджетирование			✓
Проектное бюджетирование	✓	✓	✓

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

Российский опыт бюджетирования на основе общественного участия в основном представлен двумя формами — это *экстра-бюджетирование* и *инициативное бюджетирование*. Экстра-бюджетирование является фактически налоговым самообложением граждан с целью увеличения источников дохода бюджета. Инициативное бюджетирование предусматривает как софинансирование гражданских инициатив бизнесом и местными жителями, так и дальнейшее участие граждан в принятии решения о распределении части бюджетных средств для поддержки отдельных инициатив.

Наличие большого количества практик бюджетирования на основе общественного участия поднимает вопрос эффективности данных подходов. На текущий момент уже сформировалась база научных исследований, в основном представленная работами по анализу муниципальных образований Латинской Америки, где наиболее распространена партисипаторная форма бюджетирования на основе общественного участия. Длительный горизонт исследования ряда научных работ по странам Южной Америки (более 20 лет) позволяет более точно определять долгосрочные эффекты для муниципальных образований от внедрения партисипаторного бюджетирования через сопоставление с контрольной группой¹ [3–6].

¹ Brazil Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre (In Two vol.). Vol. I: Main Report, Report No. 40144-BR, World Bank; 2008. 112 p. URL: [https://](https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8042)

Влияние практик общественного участия на итоговое распределение бюджетных средств наиболее детально было рассмотрено в работе Sónia Gonçalves [7]. Анализ структуры расходов муниципальных образований Бразилии за период с 1989 по 2004 г. показал, что муниципалитеты, внедрившие партисипаторное бюджетирование, склонны направлять больше средств на решение проблем в сфере здравоохранения и ЖКХ, чем контрольная группа. В отдельные годы различия в доле расходов на здравоохранение и ЖКХ в общем объеме расходов муниципалитетов между контрольной и основной группой достигало 30%. Данный эффект объясним тем, что партисипаторное бюджетирование позволило наименее защищенным слоям населения из бедных районов привлечь внимание к своим основным проблемам, связанным с отсутствием систем канализации и низким качеством услуг здравоохранения. Исследование также показало, что долгосрочным эффектом от перераспределения бюджетных средств стало снижение младенческой смертности.






Выборка значимых и достоверных исследований позволила выявить наиболее вероятные долгосрочные эффекты от внедрения практик бюджетирования на основе общественного участия:

- повышение равномерности распределения благ между жителями. Участие наиболее бедных слоев населения в распределении бюджетных

openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8042 (дата обращения: 15.06.2018).

Таблица 2 / Table 2

Зарубежный опыт и особенности реализации программ на основе общественного участия / International experience and the implementation aspects of the programs based on public participation

Город	Население	Краткое описание	Результат
 Порту-Алегри, Бразилия	1 467 823 человек	<ul style="list-style-type: none"> 21% бюджета распределяется по результатам голосования; реализовано 7000 предложений от граждан; распределение средств с учетом Индекса качества жизни (бедные районы получают больше зажиточных) 	<ul style="list-style-type: none"> Собираемость налогов выросла более чем на 50%; формирование народной демократии
 Рейкьявик, Исландия	118 814 человек	<ul style="list-style-type: none"> Широкое использование Интернета для обсуждения расходов бюджета; сформирована процедура on-line голосования; собрано более 1000 предложений по улучшению городской среды; в голосовании приняли участие более 1/3 жителей 	<ul style="list-style-type: none"> Усиления народного влияния на политические процессы; восстановления доверия людей к власти
 Бостон, США	4 180 000 человек (агломерация)	<ul style="list-style-type: none"> Входит в зону охвата Local Initiatives Support Corporation – некоммерческой организации, стимулирующей развитие городских сообществ; на 1 долл. собственных средств LISC привлекает в среднем от 3 до 4 долл. средств инвесторов и населения; инвесторы, вложившие от 1 до 2 млн долл., получают налоговые льготы до 50% по региональным налогам и до 35% по федеральным налогам 	<ul style="list-style-type: none"> Создание 186 тыс. кв. м общественных пространств; поддержка около 30 тыс. человек в получении жилья
 Севиля, Испания	706 635 человек	<ul style="list-style-type: none"> 50% бюджета распределяется в рамках инициативного бюджетирования; около 20 000 чел. Ежегодно участвуют в обсуждении; возможность индивидуальной подачи проектов через Интернет; сформирован механизм избрания «бюджетных делегатов» от общин 	<ul style="list-style-type: none"> Формирование «Народного бюджета»; модель «Партиципаторной демократии»
 Чэнду, Китай	16 004 000 человек	<ul style="list-style-type: none"> 50 000 проектов, 90% сельскохозяйственного назначения; использование прав на долгосрочное коллективное владение землей сельскохозяйственного назначения сроком до 70 лет; возможность выбрать варианты использования ресурсов ПБ: <ul style="list-style-type: none"> финансирование проекта; получение кредита от государственного инвестиционного фонда «Инвестиционная компания малых городов Чэнду» 	<ul style="list-style-type: none"> Развитие сельской инфраструктуры для экономического развития и повышения качества жизни

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

ресурсов позволяет сократить социальное неравенство;

- повышение прозрачности бюджетного процесса для граждан. Привлечение граждан к процессу принятия решений о финансировании отдельных инициатив позволяет повысить доверие граждан к бюджетной системе муниципальных образований;

- улучшение собираемости налогов. Жители видят прямую связь между уплаченными налогами и реализованными проектами, что снижает число граждан, желающих уклониться от уплаты налогов;

- повышение вероятности переизбрания мэра. Руководители муниципальных образований, внедрившие практики бюджетирования на основе общественного участия, пользовались большей поддержкой жителей во время избирательной кампании.

Обобщив зарубежный опыт бюджетирования на основе общественного участия, авторы выде-

лили наиболее яркие примеры реализации таких программ (табл. 2).

Наиболее известен и подробно описан в зарубежной литературе пример города Порту-Алегри (Бразилия), который является каноническим для партиципаторного бюджетирования. Основной особенностью данного механизма выступает выделение части бюджета города для распределения по итогам голосования жителями районов, а также распределения средств между районами с учетом индекса качества жизни, когда более бедные районы имеют возможность получить больше средств на свое развитие.

Похожие модели распределения средств используются в г. Рейкьявике (Исландия) и г. Севилья (Испания). Отличительной чертой первого является широкое использование сети Интернет для голосования по расходам бюджета, а второго города — объем распределяемых в рамках бюджетирования средств (около 50% всех расходов).

Также интересен опыт города Чэнду (Китай), где в рамках бюджетирования на основе общественного участия реализуется большое количество небольших проектов, а также существует возможность привлечения заемных средств в счет будущих доходов бюджета.

Немного особняком выглядит опыт г. Бостона (США), который является наглядным примером успешной негосударственной реализации бюджетирования на основе общественного участия. Некоммерческая частная компания Local Initiatives Support Corporation работает в Бостоне с 1983 г. и за это время инвестировала более 286 млн долл. собственных средств в развитие города. При этом компании удалось привлечь более 1,7 млрд долл. дополнительных средств от частных инвесторов и организаций². Финансовая поддержка была оказана как местным некоммерческим организациям, так и проектам по созданию комфортных городских пространств. Успешное привлечение дополнительных средств для реализации городских инициатив объясняется как большим накопленным опытом американских частных фондов в сфере фандрайзинга, так и особыми налоговыми льготами, которые получают социальные инвесторы.

РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

В последние годы появилось много статей российских исследователей, посвященных партисипаторному бюджетированию и возможностям его внедрения в практику нашей страны [8–14].

В частности, под эгидой Открытого правительства в 2014 г. подготовлен проект Методических рекомендаций по реализации проектов партисипаторного и экстра-бюджетирования. В нем обобщен опыт наиболее успешных российских проектов вовлечения граждан в обсуждение и принятие решений по вопросам местных бюджетов³. Основной целью документа было в понятной форме представить алгоритмы реализации двух основных типов проектов гражданского участия в управлении бюджетом. Проекты подразделялись на реализуемые в рамках экстра-бюджетирования («Народный бюджет», «Народный проект», «Народная инициатива» и др.) и партисипаторного бюджетирования («Я планирую бюджет», «Народный бюджет» и др.).

² Local Initiatives Support Corporation. URL: <https://www.lisc.org/boston/impact> (дата обращения: 15.06.2018).

³ Методические рекомендации по реализации проектов партисипаторного и экстра-бюджетирования: проект / Сайт Открытого правительства. URL: <http://budget.open.gov.ru/upload/iblock/f64/f64a83c0593d162f1272d0b0e61278f0.pdf> (дата обращения: 15.06.2018).

С развитием этих практик, говоря о распределении региональных и муниципальных бюджетных средств с учетом инициатив граждан, начали использовать собирательный термин «инициативное бюджетирование».

Стоит отметить, что среди экономистов нет единого мнения относительно соотношения инициативного и партисипаторного бюджетирования. Ряд исследователей определяют его как один из начальных этапов зарождения партисипаторного бюджетирования⁴, другие — как его альтернативу. В научной литературе также отмечается, что в России к проектам, реализуемым в рамках партисипаторного бюджетирования можно отнести лишь немногие из них. Первый опыт реализации проектов партисипаторного бюджетирования был получен в 2013 г. в городе Череповец, а также в моногороде Сосновый Бор. Со следующего года к практике реализации партисипаторного бюджетирования подключилась Кировская область [15].

В 2016 г. практика партисипаторного бюджетирования перешла на новый уровень и начала реализовываться в городе федерального значения — Санкт-Петербурге, в рамках проекта «Твой бюджет». Сначала она была применена в Василеостровском и Центральном административных районах города, в 2017 г. к ним добавились Адмиралтейский, Московский и Петроградский⁵. В 2018 г. принято решение расширить практику на все районы города, провести конкурсный отбор и по его итогам определить шесть районов города для внедрения инновационных форм общественного обсуждения по направлениям расходования бюджетных средств. В 2016 и 2017 гг. каждому району дополнительно выделено на реализацию инициатив 10 млн руб., а в 2018 г. — уже 15 млн. Значительно выросло количество инициатив, число заявителей-участников проекта с 662 до 3328, т.е. в 5 раз⁶.

Как отмечено ранее, проектов партисипаторного бюджетирования, максимально приближенных к каноническому пониманию, в России реализуется не так много. Большая часть проектов с участием гражданских инициатив воплощается

⁴ Инициативное бюджетирование. URL: https://openbudget.sakhminfin.ru/upload/docs/Vagin_ib.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

⁵ Проект «Твой бюджет». Официальный сайт администрации Санкт-Петербурга. URL: https://www.gov.spb.ru/gov/terr/reg_kolpino/ekonom/proekt-tvoj-byudzheth/ (дата обращения: 15.06.2018).

⁶ Твой бюджет. URL: <https://tvoybudget.spb.ru/> (дата обращения: 15.06.2018).

в жизнь в рамках инициативного (экстра) бюджетирования. История его реализации в нашей стране началась в 2007 г. с проекта Всемирного банка «Программа поддержки местных инициатив» (ППМИ) [16].

Пионерной площадкой для реализации стал Ставропольский край, где с 2017 г. практика распространена на все муниципалитеты края. Проекты осуществляются в рамках финансового взаимодействия краевых и местных властей, а также софинансирования со стороны предприятий и индивидуальных предпринимателей. С 2014 г. на поддержку проектов развития территорий муниципальных образований Ставропольского края, основанных на местных инициативах, из всех источников потрачено 918,1 млн руб., в том числе из средств краевого бюджета — 685,4 млн руб.; из местных бюджетов — 134,4 млн руб.; от бизнеса — 53,6 млн руб.⁷

В целях поддержания и развития практик инициативного бюджетирования на территории Российской Федерации с апреля 2016 г. реализуется федеральный Проект по развитию инициативного бюджетирования в России (Соглашение между Министерством финансов РФ и Всемирным банком от 06.04.2016)⁸. Имеются планы по изменению Бюджетного кодекса Российской Федерации, в части введения термина «инициативное бюджетирование» и расширения принципов бюджетной системы Российской Федерации, включив в их перечень принцип гражданского участия⁹.

Подводя итог российскому опыту внедрения практики участия граждан в определении приоритетов расходования бюджетных средств на местном уровне, стоит отметить его широкое распространение в субъектах РФ. На начало 2018 г. в проекты инициативного бюджетирования были

вовлечены 47 регионов Российской Федерации, в 2013 г. их было только семь. Среди регионов есть лидеры в развитии бюджетных инноваций, например Кировская, Ульяновская области, в которых реализуется несколько практик местных инициатив. Существуют регионы РФ, внедрившие практику уже на всей территории, например Башкортостан.

Наибольшую популярность получают практики экстра-бюджетирования, т. е. предполагающие софинансирование проектов самими инициаторами — населением и бизнесом.

Ярким примером здесь может служить Положение о реализации проектов инициативного бюджетирования на территории муниципального образования «город Екатеринбург» (постановление Администрации города Екатеринбурга от 21.09.2018 № 2345), где под инициативным бюджетированием понимается «форма участия инициативных групп в решении вопросов местного значения посредством определения направлений расходования бюджетных средств».

В данном документе определяется, что доля финансового участия бюджета города на реализацию проектов составляет не менее 5 и не более 50% от его стоимости, но не более 2,5 млн руб. При этом объем средств бюджета города, предусматриваемый на реализацию проектов инициативного бюджетирования, ограничен 1% от прогнозного объема поступлений местных налогов, но не более 20 млн руб. С этой точки зрения вызывает интерес и схема прохождения проектов: необходимо подать комплект документов в администрацию города, где на первом этапе принимается решение о целесообразности реализации районной общественной комиссии, и только затем специальный проектный комитет (на основании составленного рейтинга проектов) принимает решение о поддержке проекта.

Такой порядок внедрения инициативного бюджетирования, с одной стороны, повышает ответственность населения за предлагаемые инициативы, с другой — ставит в неравное положение жителей разных по финансовому обеспечению городских административных районов.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ВЫВОДЫ

Как уже отмечалось выше, инициативное бюджетирование в Российской Федерации имеет свою специфику. Ее основная особенность — условие софинансирования предлагаемых проектов и программ со стороны инициативных групп. Внедрение такой новации в процесс бюджетирования с общественным участием обусловлено

⁷ Программа поддержки местных инициатив Ставропольского края. URL: <http://pmisk.ru/> (дата обращения: 15.06.2018); Инициативное бюджетирование: от Москвы до районов Ставрополь. Бюджетная политика; 2017(11). URL: <http://bujet.ru/article/332155.php> (дата обращения: 15.06.2018).

⁸ Шульга И. Мероприятия проекта «Развитие инициативного бюджетирования в России» в 2018–2020 гг. Установочный вебинар-совещание. URL: http://nifi.ru/images/FILES/NEWS/2018/Shulga_IB_2018-2020.pdf (дата обращения: 15.06.2018).

⁹ Официальный сайт Совета Федераций РФ. Решение расширенного заседания Комитета по бюджету и финансовым рынкам Совета Федерации от 17.07.2017 № 14–3 по вопросу «Развитие и нормативное регулирование инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации». URL: <http://council.gov.ru/events/news/94314/> (дата обращения: 15.06.2018).

сложившейся системой межбюджетных отношений в России. Она пока не позволяет в полной мере использовать мировую практику распределения бюджетных средств по следующим причинам. Во-первых, местное самоуправление в нашей стране как финансово, так и организационно фактически встроено в систему государственного управления с минимальными возможностями по самостоятельному принятию решений. Контроль за расходованием средств муниципальных бюджетов достаточно сильно ограничивает местные власти в реализации альтернативных инструментов использования бюджетных средств. Это налагает отпечаток на возможности внедрения бюджетирования с общественным участием. Исходя из этого, инициативное бюджетирование как институт стал развиваться в России не как инициатива местных органов власти или граждан, а как один из инструментов использования бюджетных средств, внедряемый с федерального уровня власти.

Во-вторых, «классическая» модель бюджетирования с общественным участием, реализованная в Бразилии, основной своей целью ставила выравнивание уровня социального и инфраструктурного обеспечения разных районов местных сообществ. В российской действительности практика выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, вкуче с нормативным распределением финансовых ресурсов, не позволяет местным сообществам изменять целевое назначение выделенных средств по территориальному признаку. Стоит отметить, что в рамках существующего административно-территориального деления муниципальных образований и исторически сложившейся застройки поселений у нас практически не существует сильной дифференциации по инфраструктурной обеспеченности между районами одного муниципального образования. В регионах России более корректно говорить о межмуниципальном различии уровня обеспеченности территорий в основном между крупными городами и отдаленными территориями, однако данная проблема относится к сфере региональных исследований.

В-третьих, сложившаяся налоговая система в России, при которой практически все муниципальные образования являются в той или иной степени дотационными, также не способствует развитию «классической» модели бюджетирования с общественным участием. На сегодняшний день финансовые ресурсы, используемые местными органами власти, четко лимитированы властями

субъекта федерации. Для выравнивания доходов они применяют плавающий процент от основного источника поступлений — налога на доходы физических лиц. В этих условиях любое дополнительное распределение бюджетных средств на инициативные проекты требует поддержки со стороны регионального уровня власти. Это ограничивает возможности по использованию свободных средств.

В-четвертых, сложившаяся практика бюджетного финансирования капитальных проектов, реализуемых местными органами власти, в большей степени основана на выполнении государственных задач, стоящих перед федеральными и региональными органами власти. Для примера можно привести практику реализации программ строительства детских садов, школ и благоустройства дворов, основанных на частичном софинансировании местного бюджета, а иногда и требования участия средств граждан. Таким образом, данная модель использования дополнительных бюджетных и внебюджетных источников финансирования проектов более «привычна» для всех уровней власти, что и отразилось на практике реализации инициативного бюджетирования в российских регионах.

И, наконец, пятое — к настоящему времени в России недостаточно развиты институты взаимодействия населения в так называемых местных общинах (local community), которые являются обязательным и необходимым элементом принятия решений в рамках процесса бюджетирования с общественным участием. По сути, формирование системы представительства и отстаивания своих интересов локальных групп только начинает развиваться на территориальном уровне, а без инициативы и широкого обсуждения локальных проектов невозможно внедрение классического бюджетирования с общественным участием.

Основываясь на определении и выделяемых мировым сообществом особенностях партисипаторного бюджетирования, в российской практике корректней употреблять термин инициативного бюджетирования в контексте этапов зарождения партисипаторного бюджетирования. В этих условиях необходимо рассматривать **инициативное бюджетирование как первый этап внедрения партисипаторного**. При создании соответствующих условий в бюджетном процессе и росте гражданской активности населения в будущем возможно внедрение «канонического» зарубежного опыта бюджетирования с общественным участием, но с российской спецификой (авторское виденье схемы организации процесса бюджетирования в РФ представлено на *рисунке*).

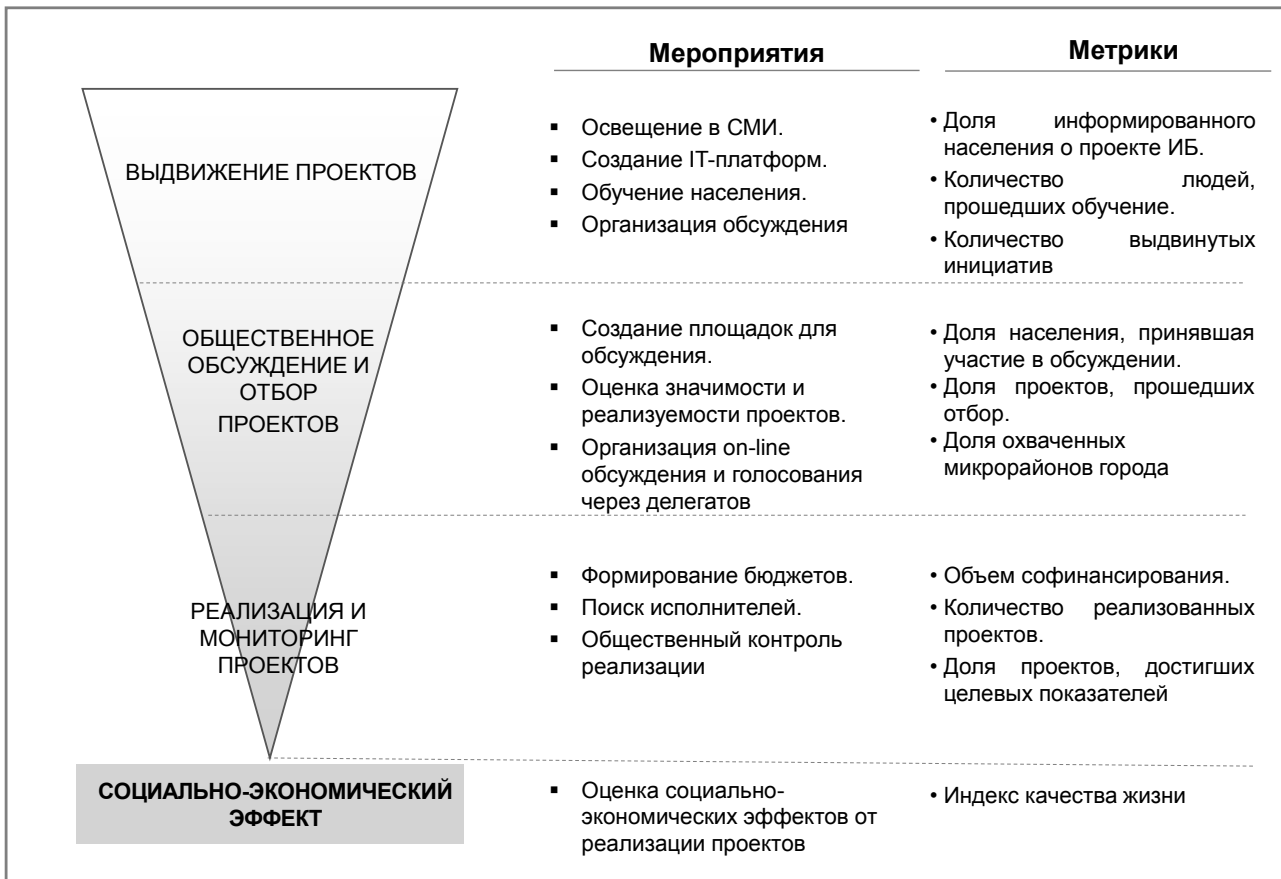


Схема организации процесса бюджетирования с общественным участием / The organization scheme of the participatory budgeting process

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

В рамках создания таких условий авторы, руководствуясь анализом передового международного опыта бюджетирования на основе общественного участия, предлагают осуществить наиболее эффективные шаги по совершенствованию данной практики в муниципальных образованиях России:

1. Внедрение представителей общественности в экспертные советы для распределения бюджетных средств. Это является основой западного подхода, так как позволяет повысить как эффективность распределения финансовых ресурсов, так и прозрачность бюджетного процесса для граждан.

2. Разработка методики оценки социально-экономических эффектов от реализации. Для выбора приоритетных проектов по развитию муниципального образования необходимо иметь точное представление о том, какие долгосрочные эффекты в экономической и социальной сфере могут быть получены от реализации проектов.

3. Разработка образовательных программ для населения по привлечению соинвесторов проектов. Технологии фандарайзинга позволят наименее обеспеченным слоям населения подключиться

к участию в проектах, требующих софинансирования.

4. Предоставление налоговых льгот на сумму инвестиций участникам проекта. Для привлечения социальных инвесторов, участвующих в реализации муниципальных проектов, возможна разработка отдельных налоговых преференций.

5. Разработка удобной IT-платформы. Реализация формы подачи заявок о проектах, а также голосования по выбору проектов требует разработки единой и доступной для всех жителей муниципального образования информационной системы.

6. Применение технологий SMM для привлечения новых участников проектов. Для вовлечения широких общественных масс в обсуждение и отбор проектов возможно использование современных технологий цифрового маркетинга и продвижения, в том числе с использованием социальных сетей.

7. Введение годового расписания встреч и голосований. Годовой график встреч и обсуждений по отбору проектов позволяет эффективнее организовать процесс отбора проектов и сделать его удобнее для граждан.

БЛАГОДАРНОСТЬ

Статья подготовлена на основе исследований, финансируемых в соответствии с планом научно-исследовательских работ Института экономики Уральского отделения Российской академии наук на 2018–2020 гг.

ACKNOWLEDGEMENTS

The article was prepared on the basis of the research funded in accordance with the research plan of the Institute of Economics at the Russian Academy of Sciences (Ural branch) 2018–2020.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Зубаревич Н. В. Социальная дифференциация регионов и городов. *Pro et Contra*. 2012;16(4–5):135–152.
2. Горшков М. К., Тихонова Н. Е. Средний класс как социальная база обеспечения конкурентоспособности России. *Россия реформирующаяся*. 2005;(5):10–43.
3. Marquetti A. Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: Avritzer L., Navarro Z., eds. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez; 2003:129–156.
4. Marquetti A., Bêni D. Democracia Participativa, Performance Fiscal e Distribuição: a evidência dos municípios gaúchos. 2006. URL: <https://www.fee.rs.gov.br/3eeg/Artigos/m14t02.pdf> (дата обращения: 04.12.2018).
5. Reiter B. Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. 2009;22(1):165–168. DOI: 10.1111/j.1468–0491.2008.01426_6.x
6. Spada P. The effects of participatory democracy on political competition: The case of Brazilian participatory budgeting. APISA 2010 Annual Meeting Paper. 2010.
7. Gonçalves S. The effects of participatory budgeting on municipal expenditures and infant mortality in Brazil. *World Development*. 2014;(53):94–110. DOI: 10.1016/j.worlddev.2013.01.009
8. Цуркан М. В. Подходы к определению «Партисипаторного бюджетирования». *Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление*. 2016;(1):67–71.
9. Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тренды и возможности развития. *Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал*. 2018;(1):110–122.
10. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития. *Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал*. 2015;(4):94–103.
11. Цуркан М. В. Влияние партисипаторного бюджетирования на возможности развития территорий. *Среднерусский вестник общественных наук*. 2016;11(3):150–158. DOI: 10.12737/20396
12. Гузь Н. А. Партисипаторное бюджетирование: зарубежный опыт и российская практика. Экономический рост: факторы и механизмы устойчивого развития. Гуляев Г. Ю., ред. Пенза: Наука и Просвещение; 2017:66–81.
13. Беленчук А. А., Вагин В. В., Шульга И. Е. Инициативное бюджетирование как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов. *Финансы*. 2017;(8):10–21.
14. Кадникова Т. Г., Бокова Т. А. Опыт внедрения программы поддержки местных инициатив. *Финансы*. 2017;(12):5–11.
15. Вагин В. В., Шаповалова Н. А., Гаврилова Н. В. Анализ и систематизация лучшей российской и зарубежной практики вовлечения граждан в бюджетные инициативы. Инициативное бюджетирование в Российской Федерации. Мат. Всеросс. конф. по инициативному бюджетированию. М.; 2015:38–153. URL: http://www.nifi.ru/images/FILES/NEWS/21–221015_PB_conf/info_1.pdf (дата обращения: 15.06.2018).
16. Хачатрян Г., Шульга И., Гридин С., Сухова А. Аналитическая записка «Особенности Программы поддержки местных инициатив Всемирного банка как практики инициативного бюджетирования». URL: <https://adm.gov86.org/files/2017/finkom/05-informatsionnyy-byulleten-2016.pdf> (дата обращения: 15.06.2018).

REFERENCES

1. Zubarevich N. V. Social differentiation of regions and cities. *Pro et Contra*. 2012; (4–5):135–152. (In Russ.).
2. Gorshkov M. K., Tikhonova N. E. The middle class as a social base for ensuring Russia's competitiveness. *Rossiia reformiruyushchayasya*. 2005;(5):10–43. (In Russ.).
3. Marquetti A. Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: Avritzer L., Navarro Z., eds. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez; 2003:129–156.
4. Marquetti A., Bêrni D. Democracia Participativa, Performance Fiscal e Distribuição: a evidência dos municípios gaúchos. 2006. URL: <https://www.fee.rs.gov.br/3eeg/Artigos/m14t02.pdf> (accessed on 04.12.2018).
5. Reiter B. Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. 2009;22(1):165–168. DOI: 10.1111/j.1468–0491.2008.01426_6.x
6. Spada P. The effects of participatory democracy on political competition: The case of Brazilian participatory budgeting. APSA 2010 Annual Meeting Paper. 2010.
7. Gonçalves S. The effects of participatory budgeting on municipal expenditures and infant mortality in Brazil. *World Development*. 2014;(53):94–110. DOI: 10.1016/j.worlddev.2013.01.009
8. Tsurkan M. V. Approaches to the definition of “participatory budgeting”. *Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika i upravlenie*. 2016;(1):67–71. (In Russ.).
9. Vagin V. V., Shapovalova N. A. The state of initiative budgeting in the Russian Federation: New trends and opportunities for development. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*. 2018;(1):110–122. (In Russ.).
10. Vagin V. V., Gavrilova N. V., Shapovalova N. A. Initiative budgeting in Russia: Best practices and development trends. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*. 2015;(4):94–103. (In Russ.).
11. Tsurkan M. V. The influence of participatory budgeting on the possibilities of development of territories. *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk = Central Russian Journal of Social Sciences*. 2016;11(3):150–158. (In Russ.). DOI: 10.12737/20396
12. Guz' N. A. Participatory budgeting: Foreign experience and Russian practice. In: Gulyaev G. Yu., ed. *Economic growth: Factors and mechanisms for sustainable development*. Penza: Nauka i Prosveshchenie; 2017:66–81. (In Russ.).
13. Belenchuk A. A., Vagin V. V., Shul'ga I. E. Initiative budgeting as a tool to improve the efficiency of budget expenditures. *Finansy = Finance*. 2017;(8):10–21. (In Russ.).
14. Kadnikova T. G., Bokova T. A. Experience in implementing a program to support local initiatives. *Finansy = Finance*. 2017;(12):5–11. (In Russ.).
15. Vagin V. V., Shapovalova N. A., Gavrilova N. V. Analysis and systematization of the best Russian and foreign practice of involving citizens in budget initiatives. In: *Initiative budgeting in the Russian Federation*. Proc. All-Russ. conf. on initiative budgeting. Moscow; 2015:38–153. URL: http://www.nifi.ru/images/FILES/NEWS/21–221015_PB_conf/info_1.pdf (accessed on 15.06.2018). (In Russ.).
16. Khachatryan G., Shul'ga I., Gridin S., Sukhova A. Analytical note “Features of the Program for supporting world initiatives of the World Bank as an initiative for budgeting”. URL: <https://adm.gov86.org/files/2017/finkom/05-informatsionnyy-byulleten-2016.pdf> (accessed on 15.06.2018). (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Екатерина Александровна Захарчук — кандидат экономических наук, доцент, руководитель Центра стратегического развития территорий, Институт экономики УрО РАН, Екатеринбург, Россия
zakhartchouk@mail.ru

Александр Алексеевич Некрасов — кандидат экономических наук, научный сотрудник Центра стратегического развития территорий, Институт экономики УрО РАН, Екатеринбург, Россия
nekrasov.ekb@gmail.com

Алексей Федорович Пасынков — кандидат экономических наук, доцент, заведующий сектором финансового и стратегического развития территорий, Институт экономики УрО РАН, Екатеринбург, Россия
monografia@mail.ru

ABOUT THE AUTHORS

Ekaterina A. Zakharchuk — Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor, Head of the Center for Strategic Development of Territories, the Institute of Economics at the Russian Academy of Sciences (Ural Branch), Yekaterinburg, Russia
zakhartchouk@mail.ru

Aleksandr A. Nekrasov — Cand. Sci. (Econ.), Researcher of the Center for Strategic Development of Territories, the Institute of Economics at the Russian Academy of Sciences (Ural Branch), Yekaterinburg, Russia
nekrasov.ekb@gmail.com

Aleksei F. Pasyнков — Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor, Head of the Sector of Financial and Strategic Development of Territories the Institute of Economics at the Russian Academy of Sciences (Ural Branch), Yekaterinburg, Russia
monografia@mail.ru

Заявленный вклад авторов:

Захарчук Е. А. — обзор теоретических основ бюджетирования на основе общественного участия, опыт внедрения в российскую практику. Определение перспектив внедрения инициативного бюджетирования в России, выводы и предложения.

Некрасов А. А. — анализ мировых практик партисипаторного (инициативного) бюджетирования, их характеристики и направленность на результат. Разработка базовой схемы организации процесса бюджетирования с общественным участием, выделение этапов, мероприятий и критериев эффективности.

Пасынков А. Ф. — выводы, рекомендации и мероприятия постепенного перехода от российской модели бюджетирования на основе общественного участия к международным стандартам.

Authors' declared contribution:

Zakharchuk E. A. — review of the theoretical foundations of participatory budgeting, practical application in Russia; defining the initiative budgeting prospects in Russia, conclusions and suggestions.

Nekrasov A. A. — analysis of the world experience of participatory (initiative) budgeting, their characteristics and commitment to results. Development of a basic scheme for the participatory budgeting process, highlighting the stages, activities and performance criteria.

Pasyнков A. F. — conclusions, recommendations and measures for the gradual move from the Russian participatory budgeting model to the international standards.

Статья поступила 15.10.2018; принята к публикации 25.12.2018.

Все авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article was received on 15.10.2018; accepted for publication on 25.12.2018.

The authors read and approved the final version of the manuscript.