

Особенности и проблемы региональных практик инициативного бюджетирования

Вера Владимировна Левина

E-mail: vv12004@mail.ru, ORCID: 0000-0001-5089-0214

Тульский государственный университет,

Тула 300012, Российская Федерация

Аннотация

В статье рассматриваются различные аспекты инициативного бюджетирования как региональной практики. На примере Тульской области проанализированы проблемы, связанные с отбором проектов, вовлеченностью жителей в процессы подготовки проектов, организацией их финансирования. В исследовании применялись преимущественно общенаучные методы системно-структурного, структурно-функционального, а также компаративистского (сравнительно-сопоставительного) анализа. Установлено, что консолидация интересов участников на долгосрочной основе и наличие способов их институционализации являются предпосылками подготовки и отбора большего количества профильных проектов. Выявлены причины преобладания проектов образовательных учреждений среди инициативных проектов и изучены институциональные механизмы их подготовки.

Показана взаимосвязь информированности, заинтересованности и вовлеченности жителей в процессе подготовки и реализации проектов. На основе проведенного анализа сделан вывод, что управление вовлеченностью и оптимизация бюджетного планирования существенно влияют на модернизацию механизмов инициативного бюджетирования. В результате установлено, что значительные объемы субсидий из региональных бюджетов неоднозначно влияют на эффективность вовлечения жителей в процессы инициативного бюджетирования. Они усиливают заинтересованность местных властей в участии в инициативном бюджетировании, но не стимулируют инициативу жителей.

Сформулированы рекомендации по совершенствованию региональных практик инициативного бюджетирования, предполагающие модернизацию механизма распределения субсидий, контроль количества участников подготовки проектов и голосований, уточнение роли руководства бюджетных учреждений в подготовке соответствующих проектов, согласование интересов участников инициативного бюджетирования. Все это нацелено на поиск оптимального баланса вовлеченности граждан в практики управления и софинансирования их инициатив из бюджетов различных уровней.

Ключевые слова: региональный бюджет, местный бюджет, инициативное бюджетирование, субсидии, вовлеченность

JEL: H72, H77

Для цитирования: Левина В. В. Особенности и проблемы региональных практик инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 4. С. 110–121. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-110-121>.

© Левина В. В., 2021

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-110-121>

Problems of Regional Participatory Budgeting Practices

Vera V. Levina

Tula State University, Tula 300012, Russian Federation
vvl2004@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-5089-0214>

Abstract

This paper discusses the various aspects of participatory budgeting as a regional practice. Using Tula region as the example, the author analyzes the problems associated with the selection of projects, the involvement of residents in the process of preparing projects, and the organization of financing. The study has mainly used general scientific methods of systems-structural and structural-functional analysis as well as comparative research. It is established that the consolidation of the participants' interests is a prerequisite for the preparation and selection of a larger number of participatory projects. Reasons for the prevalence of educational projects and the institutional mechanisms of their preparation are shown. In addition, the article addresses the role of the residents' interest in the implementation of projects as an intermediate link between their awareness and involvement.

Based on the analysis, it is concluded that involvement management and budget planning optimization have a multidirectional effect on the modernization of proactive budgeting mechanisms. As a result, significant amounts of subsidies from regional budgets have been found to have an ambiguous effect on the efficiency of involving residents in the processes of proactive budgeting. Recommendations for improving regional practices of participatory budgeting are formulated; these include control of the number of participants in the preparation of projects and voting, more attention to mechanisms for coordinating the interests of participants in proactive budgeting, and modernization of the mechanism for distributing subsidies. The article proposes the optimal balance of citizen involvement in participatory budgeting and co-financing of their initiatives from municipal and regional budgets.

Keywords: regional budget, local budget, participatory budgeting, subsidies, involvement

JEL: H72, H77

For citation: Levina V.V. Problems of Regional Participatory Budgeting Practices. *Problems of Regional Participatory Budgeting Practices. Financial Journal*, 2021, vol. 13, no. 4, pp. 110–121 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2021-4-110-121.

© Levina V.V., 2021

ВВЕДЕНИЕ

В последние десять лет применение практик инициативного бюджетирования в современной России существенно расширилось и трансформировалось [Вагин В. В., Шаповалова Н. А., 2020]. На сегодняшний день можно сделать вывод о том, что партисипаторное бюджетирование как совокупность практик востребовано жителями и властями [Вагин В. В. и др., 2019]. Оно является предметом теоретических и практических обсуждений, экспертных и научных дискуссий, закреплено в федеральном и региональном законодательстве и продолжает развиваться. Новый этап развития данного института во многом обусловлен усилением централизации в связи с расширением правового регулирования на федеральном уровне. Правовые изменения были восприняты экспертами и практиками неоднозначно. Есть мнение о положительном влиянии единых подходов к регулированию [Кискин Е. В., 2018], но, по нашему мнению, реализация потенциала инициативного бюджетирования связана в первую очередь не с централизацией регулирования, а с разнообразием практик, возможностью их адаптации к особенностям конкретной территории, ее нуждам и траекториям развития. Кроме того, гибкость и многообразие подходов к организации инициативного бюджетирования являются залогом дальнейшего вовлечения

граждан в процессы территориального развития и распределения бюджетных средств [Вагин В. В., Петрова И. В., 2020].

Основные институциональные контуры инициативного бюджетирования определяются используемой методикой отбора проектов, их главным направлением и содержанием, структурой финансирования, вовлеченностью жителей и механизмами согласования интересов участников в процессе реализации инициативного бюджетирования.

Проблемы и пути совершенствования инициативного бюджетирования можно разделить на два взаимосвязанных направления. Первое связано с вопросами проявления инициативы жителями, ее институционализацией, стимулированием и агрегированием частных инициатив в контексте согласования интересов и т. д. Второе направление связано с «бюджетированием», то есть поиском и оптимизацией путей финансирования реализации проектов. В данном направлении важными вопросами являются пропорции финансирования, минимальные и максимальные суммы по проекту, условия привлечения средств.

Виды бюджетного участия жителей можно разделить на те, которые реализовывались преимущественно в рамках региональных практик или в рамках муниципальных [Шаповалова Н. А., 2019; Шугрина Е. С., 2019]. Данное обстоятельство было учтено федеральным законодателем в законе об инициативном бюджетировании, в котором к ним применяются отличающиеся рамочные подходы. За регионами осталось больше свободы в регулировании процессов инициативного бюджетирования, в то время как муниципальные практики регламентированы в федеральном законе более подробно и жестко¹.

Региональные практики создавались преимущественно по инициативе властей субъектов РФ [Яговкина В. А., 2018]. Их особенностью является не только правовое регулирование на уровне субъекта РФ, но и то, что для их реализации используются значительные объемы трансфертов из регионального бюджета. Согласование интересов участников процесса бюджетирования происходит при этом обычно не столько внутри местных сообществ, сколько на основе взаимодействия региональных и местных властей. Именно такая практика регионального инициативного бюджетирования сложилась в Тульском регионе.

Проект «Народный бюджет» реализуется в области с 2011 г. За это время в данной сфере накоплен большой опыт, существенно поменялись правовые требования и методика отбора проектов, а объемы финансирования возросли более чем в 10 раз. По итогам исполнения бюджетов в 2019 г. жителями региона было подано 1278 заявок по проектам инициативного бюджетирования, отбор прошли 518 из них, величина финансирования всех проектов — 818 млн руб. В 2020 г., несмотря на кризисную ситуацию, практики инициативного бюджетирования продолжили реализовываться, было отобрано 316 проектов на сумму 570 млн руб.

Итак, тульский опыт бюджетирования может рассматриваться как сложившаяся, зрелая и достаточно успешная практика, имеющая тем не менее свои особенности и проблемы. Рассмотрим основные аспекты реализации инициативного бюджетирования в регионе более подробно.

МЕТОДИКА ОТБОРА ПРОЕКТОВ В ТУЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

Методика, применяемая в регионе, достаточно типична для региональных практик инициативного бюджетирования. Она предполагает, что проекты инициируются группами жителей, затем администрация муниципального образования готовит конкурсные заявки и выписку из местного бюджета о том, что предполагается софинансирование из местного бюджета, и иные документы. Далее отбор проектов осуществляется конкурсной комиссией

¹ Федеральный закон от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

на основе таких критериев, как количество голосов, набранных на специальном портале, а также размер софинансирования со стороны муниципалитета и жителей, количество собранных подписей, актуальность проблемы и иные критерии. Оценка проектов осуществляется в баллах. Критерии и шкала оценки устанавливаются по новым правилам² для каждого муниципального образования индивидуально. Ранее методика была общей для всех проектов, разработанных в регионе.

Механизм отбора проектов и участия граждан в распределении бюджетных средств в Тульской области в процессе реализации инициативного бюджетирования существенно менялся. До того как была введена дифференциация по муниципальным образованиям, внедрялись такие новшества, как расширение перечня возможных участников, увеличение предельных объемов стоимости проектов, отмена возможности «неденежного вклада» участников.

Важным изменением в тульских правилах по инициативному бюджетированию в 2020 г. стало снижение уровня софинансирования со стороны граждан. Для менее крупных проектов (до 5 млн руб.) в сельских поселениях уровень софинансирования со стороны населения составляет 5 %, в городских поселениях и округах — от 10 %. Для более крупных проектов (от 5 млн до 8 млн руб.) минимальный уровень софинансирования един для городских и сельских территорий и составляет 15 %. Понижение уровня минимального софинансирования жителями нацелено на расширение их участия и вовлеченности в процесс распределения бюджетных средств.

С 2021 г. используется подход к отбору проектов внутри муниципальных образований, а не региона в целом, что направлено на усиление равномерности распределения инициативных проектов, софинансируемых из регионального бюджета. Ранее можно было отметить преобладание городских проектов, хотя для сельских поселений действовали льготные условия по софинансированию. Так, по итогам 2018 г. две трети всех проектов приходились на восемь (из 26 муниципальных районов и городских округов) муниципальных образований, на территории которых реализуются проекты инициативного бюджетирования. Пять из восьми муниципальных образований, лидирующих в объемах средств инициативного бюджетирования, были городскими округами. Объективными факторами это можно объяснить в отношении Тулы и Новомосковска, так как в них проживает более трети населения области.

На протяжении всего периода реализации инициативного бюджетирования в регионе наблюдалась неравномерность распределения проектов между муниципальными образованиями не только в абсолютных показателях, но и в расчете на одного жителя. Важно адекватно оценить причины этой неравномерности. Можно предположить, что она связана с тем, что в одних муниципальных образованиях больше инициативных жителей, а в других — меньше, или с неравенством в доходах как фактором, влияющим на возможность и масштаб софинансирования. В этом случае такая неравномерность объективно обусловлена и оправдана, ее не нужно корректировать прямыми административными методами. Причина неравномерности, которую следует устранять, — это, например, разный уровень информированности жителей городских и сельских территорий. Однако, по нашему мнению, данная причина не является основной, она может корректироваться через изменение путей и способов донесения информации до граждан. Однако в 2021 г. распределение субсидий запланировано пропорционально численности населения, исходя из этого лидеры в объемах средств будут неизменны — Тула и Новомосковск. При этом параметры по количеству проектов и софинансированию из регионального бюджета

² Постановление Правительства Тульской области от 29 ноября 2019 г. № 578 «Об утверждении Положения о проекте «Народный бюджет» в Тульской области» (с изменениями на 20 февраля 2021 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/561621832>.

для конкретных муниципальных образований будут изменены, возможно снижение количества проектов, реализуемых в крупных муниципальных образованиях, что, по нашему мнению, является негативной тенденцией.

Чрезмерное выравнивание количества проектов, реализуемых муниципальными образованиями, привязка этого значения к численности населения могут негативно повлиять на реальную вовлеченность населения в процессы инициативного бюджетирования. Внутрирегиональная дифференциация естественна, а выравнивание может оказать негативное влияние на проявление инициативы. Это пример того, как при организации инициативного бюджетирования входят в конфликт решения, нацеленные на развитие инициативности и на развитие бюджетного финансирования. Для того чтобы избежать таких конфликтов, в рамках единого механизма необходим комплексный подход к проектированию, развитию и реализации ИБ. По нашему мнению, основными факторами, объективно влияющими на количество проектов при реализации региональных практик инициативного бюджетирования, являются заинтересованность местных властей, вовлеченность населения, уровень доходов жителей.

Еще одним декларируемым властями плюсом при внедрении в регионе новаций является распределение субсидий на инициативное бюджетирование до начала финансового года. Эта задача сейчас крайне актуальна для местных органов власти, так как с 2022 г. становятся строже требования БК РФ к распределению трансфертов из региональных бюджетов. Подход, когда заранее определены объемы средств, которые будут направлены тому или иному муниципальному образованию, является общим при распределении из регионального бюджета субсидий различных видов. В последние годы к регионам справедливо предъявляются требования по распределению субсидий между получателями до начала финансового года, что как раз и нацелено на обеспечение большей стабильности местных финансов за счет того, что получатель средств заранее знает их объемы по различным направлениям, в которых выделяются субсидии. Это обеспечивает лучшее качество муниципального финансового планирования и бюджетной политики в целом и является частью современного подхода к управлению территориальными финансами [Ложкина Т. В., 2020; Рассохань А. В., 2021].

Однако именно субсидии в рамках софинансирования проектов инициативного бюджетирования являются специфическим инструментом взаимодействия региональных властей, органов местного самоуправления и жителей. Определенность здесь имеет не только очевидные и общие для всех видов субсидий плюсы, но и минусы. Проблемы могут быть связаны с необходимостью подготовить и одобрить определенное количество проектов на установленную сумму, являющуюся обязательной для софинансирования. Очевидно, что инициатива жителей не всегда будет обеспечивать подготовку именно такого минимального количества проектов. Следовательно, создаются предпосылки для того, чтобы местные власти выступили в роли «скрытых» инициаторов проектов, так как территории нуждаются в субсидиях, а для их получения теперь необходимо выполнить новое условие по вовлеченности населения в распределение необходимых объемов бюджетных средств (и в таком случае она с большой вероятностью будет формальной). Важно учитывать значимость данных субсидий для местных властей с учетом их доли в местном бюджете. Например, в бюджете Веневского района по итогам исполнения бюджета за 2019 г. субсидии на софинансирование проектов инициативного бюджетирования составили около 2,5 % от общего объема доходов бюджета.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Преобладающие направления реализуемых проектов позволяют судить о наиболее острых и значимых для жителей и местных властей проблемах, требующих скорейшего

решения. В Тульской области направлениями-лидерами являются ремонт школ и детских садов, ремонт автодорог, объектов ЖКХ (более двух третей всех проектов). Причем опыт Тульской области показывает, что именно проекты образовательных учреждений преобладают, составляя около трети от их общего количества. Это проявляется на протяжении целого ряда лет. Сами инициативы связаны с ремонтом и модернизацией инфраструктуры образовательных учреждений: ремонт фасадов, крыш, замена окон в школах и детских садах. Важная институциональная особенность проектов учебных учреждений — наличие промежуточного звена между администрацией муниципального образования и жителями. Это администрация учебного учреждения. Независимо от формальных рамок данный участник процесса инициативного бюджетирования играет большую роль в выявлении и формулировке проблемы, консолидации интересов и ресурсов для ее решения. Роль жителей (в данном случае — родителей учеников) состоит в том, что большинство из них достаточно формально поддерживают проекты и вносят инициативный платеж. В соответствии с нашим опытом изучения процесса в Тульской области степень вовлеченности основной группы участников проекта инициативного бюджетирования при этом невелика, но благодаря такому разделению ролей и взаимодействию проекты получают поддержку властей и реализуются.

Вторая группа проектов, которые тоже довольно многочисленны, — проекты, связанные с ремонтом дорог и ЖКХ. Жители многоквартирных домов или соседи на деревенской улице являются достаточно консолидированными и организованными сообществами в плане участия в проектах инициативного бюджетирования. Степень их организованности связана с уровнем развития ТОСов и института сельских старост [Белостоцкий А. А., Вертакова А. Ю., 2018].

Проекты, не вошедшие в две выделенные нами группы, это модернизация фельдшерско-акушерских пунктов, объектов спортивной инфраструктуры, ликвидация свалок, благоустройство территории объектов культурного наследия. В этих важных для жителей направлениях проектов, которые готовятся и проходят отбор, немного. Так, по проектам, связанным с развитием объектов культурного наследия, в 2018 г. было подготовлено только три проекта, в 2019 г. — один проект, а в 2020 г. таких проектов не было.

На наш взгляд, это обусловлено не меньшей значимостью этих проектов, а недостаточной консолидацией интересов получателей соответствующих услуг. В целом, анализируя содержание проектов, которые готовятся и проходят отбор, можно отметить, что лучшие перспективы у тех проектов, где выше уровень институционализации и согласования интересов участников.

При анализе проектов инициативного бюджетирования мы предлагаем классифицировать их не только по сферам, в которых они реализуются, территориям, стоимости, но и по экономическому содержанию. Исходя из этого, можно выделить «проекты выживания» и «проекты развития» [Левина В. В., 2016]. «Проекты выживания» применяются при решении острых, преимущественно инфраструктурных проблем. Например, когда плохое состояние дорожного покрытия провоцирует аварийные ситуации, т. е. жители лишены необходимого минимума бюджетных услуг, что отрицательно и существенно влияет на качество их жизни. Те проекты, которые нацелены на создание новых объектов, повышение качества жизни, мы относим к группе «проекты развития».

Анализируя практику Тульской области, можно сделать вывод, что преобладают «проекты выживания». Они составляют не менее 80 % от общего количества проектов, которые готовятся. Финансирование «бюджета выживания» со стороны жителей является крайней мерой, которая наглядно свидетельствует о «провалах» в деятельности органов власти на всех уровнях. Это сигнал о необходимости правовых изменений для адекватного финансирования решения вопросов местного значения. Нужно обеспечить финансирование решения таких проектов из местного бюджета или софинансирование из

бюджетов различных уровней без участия средств граждан. Роль жителей в этом случае иная, они могут выступать в качестве инициаторов реализации проектов, нацеленных на решение подобных проблем. Другая ситуация складывается при финансировании «проектов развития». В этом случае софинансирование со стороны жителей целесообразно, поскольку именно они лучше понимают потребности в дополнительных опциях развития местной инфраструктуры. Таким образом, мы рекомендуем все проекты при анализе и отборе делить на две группы и применять к ним разные подходы к конкурсной оценке [Левина В. В., 2016].

Итак, нынешняя ситуация, когда повсеместно используется софинансирование жителями «проектов выживания», может рассматриваться как вынужденная мера, требующая пересмотра в долгосрочной перспективе. При этом вовлеченность жителей важна и при подготовке «проектов выживания», и в отношении «проектов развития».

ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С ВОВЛЕЧЕННОСТЬЮ ЖИТЕЛЕЙ

В Тульской области ежегодно готовится 1000–1500 проектов, из них отбор проходит от трети до половины. В регионе достаточно высокие значения показателей, характеризующих вовлеченность населения в процессы инициативного бюджетирования. Так, в 2019 г. было собрано 167 тыс. подписей, а в 2020 г. — 197 тыс. Существенно возросло и количество голосов граждан. В 2019 г. — 395 тыс. человек, а в 2020 г. — 518 тыс. Таким образом, если предположить, что все участники голосовали лишь по одному разу за один проект, то в 2020 г. в голосовании приняли участие более трети всего населения области. С учетом наличия группы несовершеннолетних, а также жителей преимущественно пожилого возраста, не имеющих доступа к современным ИКТ, уровень вовлеченности еще выше. Однако более вероятно, что часть граждан голосовала многократно за различные проекты, что допускается правилами. Следовательно, несмотря на формально высокие показатели вовлеченности, по нашему мнению, следует разделять формальную и реальную вовлеченность жителей и уделить пристальное внимание изучению характера и наличию возможностей развития именно реальной вовлеченности.

Участие граждан в инициативном бюджетировании зависит от совокупности факторов. Среди них в работах современных российских исследователей [Красильщиков Г. Г. и др., 2018; Лапушинская Г. К., 2019] подробно рассматривается и изучается информированность. Проблемы информированности, безусловно, существовали и существуют [Егорова Л. Г., 2021]. Если граждане не знают о наличии инициативного бюджетирования, то они и не могут стать участниками данного процесса. Проблема информирования в Тульской области решается традиционно и достаточно эффективно.

Однако, по нашему мнению, большее значение по сравнению с информированностью играет заинтересованность граждан в результатах бюджетирования, которая и является основной предпосылкой вовлеченности. Таким образом, мы видим вовлечение как своеобразную лестницу (рис. 1).

Рисунок 1

«Лестница» вовлечения граждан в процесс инициативного бюджетирования / “Ladder” of involving citizens in the process of proactive budgeting

		Вовлеченность
	Заинтересованность	
Информированность		

Попытки «перепрыгнуть» вторую ступень, переходя от информированности к вовлеченности, представляются нам достаточно проблемными, так как предположение, что в результате

роста «охватов» будет достигнут и рост вовлеченности, по нашему мнению, неверно. В данном случае, на наш взгляд, уместны параллели с маркетинговыми и рекламными технологиями, которые свидетельствуют о том, что информирования недостаточно для постоянного роста продаж.

Еще одним важным аспектом, который нужно учитывать при анализе вовлеченности, является то, что заинтересованность достаточно трудно измерить. Она в большей степени присуща членам устойчивых сообществ. В частности, примерами такого сообщества являются жители конкретного многоквартирного дома, а также потребители бюджетных услуг на долгосрочной основе. Это подтверждается результатами нашего анализа о преобладающих группах проектов в Тульской области.

Наряду с разными аспектами поддержки инициативы жителей большое влияние на эффективность инициативного бюджетирования оказывают правила финансирования. В данной сфере особенно важным являются параметры софинансирования, вариация минимального уровня софинансирования со стороны жителей для разных проектов, другие вопросы финансового плана.

ФИНАНСИРОВАНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ИНИЦИАТИВНЫХ ПРОЕКТОВ В ТУЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

Рассмотрим структуру финансирования инициативных проектов в Тульской области и динамику средств, выделяемых из регионального бюджета.

Структура финансирования важна при анализе, так как она позволяет сделать выводы о ресурсных возможностях реализации проектов в регионе, а также о реальном взаимодействии заинтересованных участников в контексте согласования их интересов.

Финансирование по реализованным проектам осуществлялось за весь рассматриваемый период в большей степени за счет субсидий из регионального бюджета, их доля составила около 70 % от общего объема использованных средств. Средства местных бюджетов и жителей примерно равны и суммарно составляют менее половины от субсидий из областного бюджета³.

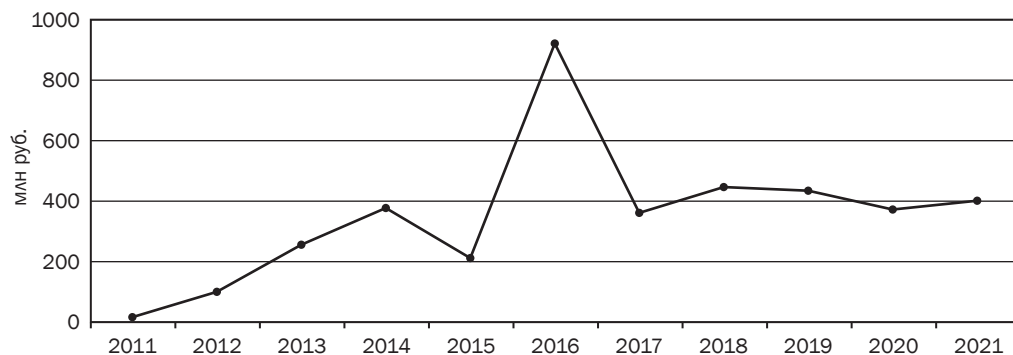
Таким образом, ресурсные возможности развития механизма инициативного бюджетирования в регионе значительны, так как именно областной бюджет является наиболее устойчивым источником средств. Одновременно финансовая сконцентрированность на региональном уровне создает предпосылки для доминирования интересов властей субъекта РФ, стремления местных властей к привлечению субсидий, «стимулирования» и «симулирования» инициативы, а также потенциально снижает уровень заинтересованности самих жителей. В данном аспекте нужно учитывать возможные сложности согласования интересов региональных и местных властей и жителей, формирование сложных «агентских цепочек», обострение проблем взаимодействия между принципалом и агентом.

При анализе динамики средств мы рассматриваем изменение их абсолютного объема и изменение доли средств регионального бюджета, направляемых на софинансирование проектов инициативного бюджетирования.

В абсолютных величинах можно отметить стабильность средств, направляемых на финансирование инициативного бюджетирования в Тульской области (рис. 2). Исключением в виде экстремума, выбивавшегося из общей тенденции, стал 2016 г., что было обусловлено в большей степени политическими факторами: именно в этом году в регионе сменился губернатор. Некоторое снижение объема средств, направляемых на финансирование проектов инициативного бюджетирования, наблюдалось в 2015 г., что было связано с преодолением экономического кризиса и повсеместным урезанием субсидий.

³ Народный бюджет. URL: https://new.or71.ru/primi_uchastie/narodnyy_budjet_new/.

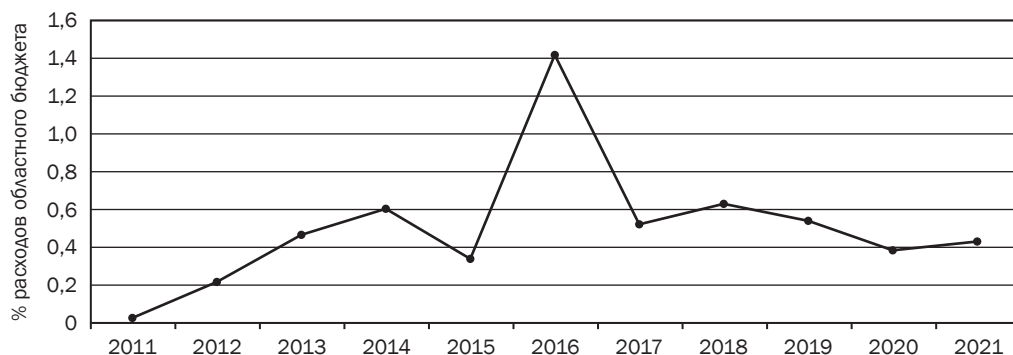
Объемы субсидий из бюджета Тульской области, направляемые на финансирование проектов инициативного бюджетирования в 2011–2021 гг. / The amount of subsidies from the budget of the Tula region, allocated to finance the projects of initiative budgeting in 2011–2021



Источник: составлено автором по данным сайта «Народный бюджет» (https://new.or71.ru/primi_uchastie/narodny_budjet_new/) / Source: composed by the author.

В относительном выражении (в процентах к расходам областного бюджета) устойчивый рост средств на протяжении рассматриваемого периода не наблюдался. Более того, за исключением кризисного 2015 г. в 2013–2018 гг. доли средств, направляемых на софинансирование инициативных проектов, были несколько выше, чем в 2019–2021 гг. Однако разница не является принципиальной, доля средств менялась в пределах 0,4–0,6 % расходов областного бюджета (рис. 3).

Доля средств бюджета Тульской области, направляемых на финансирование проектов инициативного бюджетирования, % / Budget fund share of the Tula region allocated to finance the projects of initiative budgeting, %



Источник: составлено автором по данным сайта «Народный бюджет» (https://new.or71.ru/primi_uchastie/narodny_budjet_new/) / Source: composed by the author.

ВЫВОДЫ

Все это позволяет сделать выводы о наличии в регионе сложившейся устойчивой практики реализации инициативных проектов, тем не менее несвободной от недостатков и нуждающейся в дальнейшей модернизации и развитии.

Можно выделить следующие основные особенности и проблемы инициативного бюджетирования в Тульской области.

1. Инициативное бюджетирование является условием получения муниципальными бюджетами значительных объемов субсидий и стало своеобразной практикой межбюджетного регулирования. Ему присущи все основные характеристики межбюджетного взаимодействия властей. При этом реализуются основные функции межбюджетных трансфертов, опосредованно происходит управление сбалансированностью местных бюджетов, что особенно важно в нестабильных экономических условиях [Левина В. В., 2015]. Условием получения значительного объема целевых трансфертов становится подготовка и поддержка проекта жителями и их финансовое участие. При этом возможны ситуации, когда в реализации проекта более заинтересованы сами жители, проявляющие активность, или местные власти, нуждающиеся в софинансировании при решении вопросов местного значения. В зависимости от того, чьи интересы преимущественно будут реализованы при получении трансфертов, по-разному будет строиться взаимодействие участников. Преобладание интересов властей иногда пагубно влияет на развитие спонтанной, идущей снизу, от местных сообществ инициативы и участия граждан.

2. Инициативное бюджетирование предполагает финансирование преимущественно «проектов выживания». Представляется не вполне корректным финансовое участие граждан в «выживании» территориальной инфраструктуры, так как это является прямой обязанностью властей. Жителям, по нашему мнению, в данном случае достаточно указывать на проблемы, но не голосовать рублем за их решение.

3. Сложности оценки реальной вовлеченности жителей в процессы инициативного бюджетирования, подмена вовлеченности информированностью или рассмотрение вовлеченности как функции от информированности. В результате со стороны властей может происходить «накачивание» информацией и ожидание соизмеримой отдачи в сфере вовлеченности.

4. Преобладание проектов, где проблему формулируют и выражают не только жители, но и «вспомогательные структуры», например администрация образовательных учреждений.

Для решения выявленных проблем и совершенствования региональной практики инициативного бюджетирования можно рекомендовать следующее.

1. Разделить субсидии, цель которых — софинансирование острых инфраструктурных проблем территорий и стимулирующие трансферты в рамках инициативного бюджетирования. Первые должны распределяться по стандартным для межбюджетных субсидий подходам, основанным на четком распределении средств между получателями до начала финансового года, равномерности их распределения, исходя из численности населения, потребности в ресурсах и т. п. Стимулирующие трансферты, напротив, следует распределять максимально свободно, ориентируясь на поощрение и премирование фактической инициативы снизу, без ожиданий, что инициатива должна быть равномерно распределена между территориями, предположений, что проекты инициативного бюджетирования ежегодно должны быть в каждом муниципальном образовании, а их количество должно быть стабильным или возрастающим, без уравнивания сумм трансфертов в расчете на одного жителя и т. п. Использовать отличающиеся методики отбора и финансирования для «проектов выживания» и «проектов развития».

2. При оценке голосования за проекты инициативного бюджетирования контролировать в качестве целевого показателя количество жителей, принявших участие в голосовании, а не только количество голосов. Количество фактических участников голосования позволит более объективно оценивать вовлеченность граждан в процессы управления.

3. Для проектов, предполагающих модернизацию учреждений, большее внимание нужно уделить участию руководства учреждения в разработке проекта. Институциональная

определенность участия руководства учреждений и его взаимодействия с потребителями бюджетных услуг, являющимися выразителями интересов и инициаторами проектов инициативного бюджетирования, является перспективным направлением успешного согласования интересов участников процесса инициативного бюджетирования.

4. Совершенствование методов информирования и оценка отдачи от их применения. Смещение акцента в работе властей с жителями с информирования на выявление предполагаемых интересов и потребностей, которые могут быть удовлетворены в рамках инициативного бюджетирования. Исходя из того, что реализуемый подход к инициативному бюджетированию предполагает преимущественно согласование интересов региональных и местных властей, актуализируются вопросы повышения уровня вовлеченности в процесс самих жителей. В классической модели инициативного бюджетирования именно они должны выступать в активной роли, выявлять проблемы, предлагать пути их решения, контролировать распределение бюджетных средств для достижения этих целей.

Список источников

Белостоцкий А. А., Вертакова А. Ю. Инициативное бюджетирование в условиях развития территориально-общественного самоуправления / Тренды развития современного общества: управленческие, правовые, экономические и социальные аспекты: сб. науч. ст. 8-й Международной научно-практической конференции, 2018. С. 42–50.

Вагин В. В., Петрова И. В. Влияние гражданской партисипации на эффективность бюджетных расходов // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 25–38. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-6-25-38>.

Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Актуальные вызовы и проблемы развития инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 1. С. 9–26. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-1-9-26>.

Вагин В. В., Шаповалова Н. А., Гаврилова Н. В. Мониторинг развития инициативного бюджетирования: методика и практика организации // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 2 (48). С. 51–64. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-2-51-64>.

Егорова Л. Г. Роль региональных СМИ в становлении гражданского общества (на примере информационного сопровождения проектов инициативного бюджетирования) // Ученые записки Крымского федерального университета им. В. И. Вернадского. Филологические науки. 2021. Т. 7. № 2. С. 185–194.

Кискин Е. В. Перспективы законодательного регулирования инициативного бюджетирования в России (между догматикой и прагматикой) // Федерализм. 2018. № 4 (92). С. 87–100.

Красильщиков Г. Г., Троицкая Е. А., Марасанова И. В. Реализация проектов инициативного бюджетирования: практика информационного сопровождения // Вопросы управления. 2018. № 3 (52). С. 70–77.

Лапушинская Г. К. Проблемы выявления мнения граждан при реализации проектов программы поддержки местных инициатив / Материалы IX международной социологической Грузинской конференции «Социальная инженерия: как социология меняет мир», 2019. С. 231–237.

Левина В. В. Особенности управления сбалансированностью местных бюджетов в условиях финансовой нестабильности // Управленец. 2015. № 3 (55). С. 12–17.

Левина В. В. Формирование и развитие механизмов инициативного бюджетирования // Финансы и кредит. 2016. № 30 (702). С. 16–32.

Ложкина Т. В. Распределение межбюджетных трансфертов в Кировской области: анализ и эффективность // Финансы и учетная политика. 2020. № 6 (21). С. 12–15.

Рассохань А. В. Анализ действующей системы предоставления финансовой помощи общегосударственного характера на субрегиональном уровне // Финансовая экономика. 2021. № 3. С. 70–74.

Шаповалова Н. А. Муниципальные практики инициативного бюджетирования в Российской Федерации: текущее состояние и перспективы // Вестник университета им. С. Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление. 2019. № 4 (31). С. 24–33.

Шаповалова Н. А. Информационное сопровождение процесса развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2017. № 3. С. 31–47.

Шугрина Е. С. Некоторые особенности привлечения средств населения к решению вопросов местного значения в материалах правоприменительной практики // Вестник Сургутского государственного университета. 2019. № 2 (24). С. 91–96.

Яговкина В. А. Инициативное бюджетирование в нормативных актах субъектов Российской Федерации // Общественные финансы. 2018. № 36. С. 45–55.

References

- Belostotsky A.A., Vertakova A.Yu. (2018). Proactive Budgeting in the Context of the Development of Territorial Public Self-Government. Trends in the Development of Modern Society: Management, Legal, Economic and Social Aspects. Collection of scientific articles of the 8th International Scientific and Practical Conference, pp. 42–50 (In Russ.).
- Egorova L.G. (2021). Regional Media Role in Civil Society Formation (on the Example of the Participatory Budgeting Projects Information Support). *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo. Filologicheskie nauki – Scientific Notes of the V.I. Vernadsky Crimean Federal University. Philological Sciences*, vol. 7. no. 2, pp. 185–194 (In Russ.).
- Kiskin E.V. (2018). Perspective of Legislative Regulation of Participatory Budgeting in Russia (between Dogma and Pragmatics). *Federalizm – Federalism*, no. 4 (92), pp. 87–100.
- Krasilshchikov G.G., Troitskaya E.A., Marasanova I.V. (2018). Implementation of Participatory Budgeting Projects: the Practice of Information Support. *Voprosy upravleniya – Management Issues*, no. 3 (52), pp. 70–77 (In Russ.).
- Lapushinskaya G.K. (2019). Problems of Revealing Citizens' Opinions in the Implementation of Projects of the Local Initiatives Support Program. Materials of the IX International Sociological Grushinsky Conference “Social Engineering: How Sociology Changes the World”, pp. 231–237 (In Russ.).
- Levina V.V. (2015). The Peculiarities of Local Budgets Balance Management in the Context of Financial Instability. *Upravlenets – Manager*, no. 3 (55), pp. 12–17 (In Russ.).
- Levina V.V. (2016). Formation Building and Development of Initiative Budgeting Mechanisms. *Finansy i kredit – Finance and Credit*, no. 30 (702), pp. 16–32 (In Russ.).
- Lozhkina T.V. (2020). Distribution of Interbudgetary Transfers in the Kirov Region: Analysis and Efficiency. *Finansy i uchetrnaya politika – Finance and Accounting Policy*, no. 6 (21), pp. 12–15 (In Russ.).
- Rassokhan A.V. (2021). Analysis of the Current System for Providing Financial Assistance of a General Budgetary Character at the Subregional Level. *Finansovaya ekonomika – Financial Economics*, no. 3, pp. 70–74 (In Russ.).
- Shapovalova N.A. (2019). Municipal Practices of Initiative Budgeting in the Russian Federation: Current State and Prospects. *Vestnik universiteta imeni S. Yu. Vitte. Seriya 1: Ekonomika i upravlenie – Moscow Witte University Bulletin. Series 1: Economics and Management*, no. 4 (31), pp. 24–33 (In Russ.).
- Shapovalova N.A. (2017). Information Support for the Development of Initiative Budgeting in the Russian Federation. *Menedzhment i biznes-administrirovanie – Management and Business Administration*, no. 3, pp. 31–47 (In Russ.).
- Shugrina E.S. (2019). Some Features of Attracting Public Funds to Solving Local Issues in Legal Practice Materials. *Vestnik Surgutskogo gosudarstvennogo universiteta – Bulletin of the Surgut State University*, no. 2 (24), pp. 91–96 (In Russ.).
- Vagin V.V., Petrova I.V. (2020). The Role of Public Participation in Ensuring the Efficiency of Budget Expenditures. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 6, pp. 25–38 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-6-25-38>.
- Vagin V.V., Shapovalova N.A. (2020). Challenges and Issues of Initiative Budgeting Development. *Financial Journal*, vol. 12, no 1, pp. 9–26 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-1-9-26>.
- Vagin V.V., Shapovalova N.A., Gavrilova N.V. (2019). The Monitoring of Initiative Budgeting Development in Russian Regions: Methodology and Practice of Organization. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, no. 2 (48), pp. 51–64 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-2-51-64>.
- Yagovkina V.A. (2018). Proactive Budgeting in the Normative Acts of the Constituent Entities of the Russian Federation. *Obshchestvennye finansy – Public Finance*, no. 36, pp. 45–55 (In Russ.).

Информация об авторе

Вера Владимировна Левина, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры «Финансы и менеджмент» Тульского государственного университета, г. Тула

Information about the author

Vera V. Levina, Doctor of Economics Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of Finance and Management, Tula State University, Tula

Статья поступила в редакцию 10.07.2021
Одобрена после рецензирования 11.08.2021
Принята к публикации 19.08.2021

Article submitted July 10, 2021
Approved after reviewing August 11, 2021
Accepted for publication August 19, 2021