

Галынис К.И., Тумунбаярова Ж.Б.

Тенденции и перспективы развития инициативного бюджетирования в муниципалитетах Забайкальского края¹

Галынис Кирилл Игоревич — кандидат социологических наук, ФГБОУ ВО «Забайкальский государственный университет», Чита, РФ.

E-mail: rapid-leopard@yandex.ru

SPIN-код РИНЦ: [9078-4890](https://elibrary.ru/9078-4890)

Тумунбаярова Жаргал Баировна — кандидат экономических наук, ФГБОУ ВО «Забайкальский государственный университет», Чита, РФ.

E-mail: tzhargala@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: [3181-7939](https://elibrary.ru/3181-7939)

Аннотация

Предметом исследования является функционирование механизма инициативного бюджетирования. Цель данного исследования выявление перспектив развития этого способа бюджетного финансирования в российских муниципальных образованиях.

Методы, использованные при написании статьи — анализ теоретической базы, опрос. Источники данных — научные статьи из базы РИНЦ, Google Scholar, данные специализированных порталов (портал по инициативному бюджетированию, официальный портал Забайкальского края, официальные сайты органов власти субъектов РФ, муниципальных образований, порталы правовой информации), Министерства финансов Российской Федерации. При обработке результатов опроса использовался компьютерный программный комплекс SPSS Statistics 17.

Анализ результатов научных исследований в данном направлении позволяет сделать вывод о том, что теоретическая база этого механизма находится в стадии разработки и является предметом активных дискуссий. Регионы обладают обширными и разносторонними практиками инициативного бюджетирования. На примере муниципальных районов Забайкальского края протестированы факторы инициативного бюджетирования, предложенные В.В. Вагиным, Н.А. Шаповаловой, Н.В. Гавриловой [Вагин и др. 2017, 108–111]. Основной результат — на территории муниципальных районов и городских округов еще не в полной мере сложились условия, способствующие развитию инициативного бюджетирования, что подтверждается результатами опросов представителей муниципальных администраций, мониторинга официальных сайтов муниципалитетов и оценкой бюджетной самодостаточности. Практическая применимость результатов исследования заключается в выводе, согласно которому, поскольку инициативное бюджетирование представляет собой способ повышения прозрачности бюджетной системы, акцент необходимо делать не только на федеральном и региональном уровнях бюджетного процесса, а на его местном уровне [Вагин, Шаповалова 2016, 3], что может способствовать росту доверия к действиям властей.

Ключевые слова

Инициативное бюджетирование, муниципальные образования, партисипаторное бюджетирование, местные инициативы, самообложение граждан, Забайкальский край.

Введение

Нормативно-правовое поле Российской Федерации постоянно находится в движении, развиваясь с учетом текущих социально-экономических реалий, запросов

¹ Данная статья подготовлена в рамках гранта Совета по научной и инновационной деятельности ФГБОУ ВО «Забайкальский государственный университет» на тему «Инициативное бюджетирование как фактор укрепления финансового состояния муниципалитетов Забайкальского края» № 278-гр от 11 февраля 2019.

государства, общества и бизнеса. Исключениям здесь не является и бюджетные правоотношения, в рамках которых постепенно повышается степень участия граждан в бюджетном процессе. Традиционным на уровне муниципальных образований становится механизм публичных слушаний, установленный и введенный в правовое поле Бюджетным кодексом РФ и Федеральным законом № 131 от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», а также такой способ формирования бюджета как самообложение граждан. Использование первого из них, как отмечает А.В. Сигарев, затрудняется внутренней противоречивостью процедуры (обязательностью проведения, но рекомендательным характером представленных мнений, суждений, идей участников) [Сигарев 2017, 33]. Такая противоречивость может приводить к тому, что при наличии негативной оценки местным сообществом, участвующим в слушаниях, муниципальный правовой акт все же будет принят. Как следствие, желание участвовать в подобных мероприятиях у населения может начать стремиться к нулю.

Механизм самообложения граждан получил меньшее распространение. Так, по данным Министерства финансов РФ за 2015–2017 гг. количество субъектов Федерации, в муниципальных образованиях которых применялась данная процедура, не превысило 38 (из 85). Причем регионы-лидеры на протяжении рассматриваемого временного интервала практически не менялись (таблица 1).

Таблица 1. Регионы, в которых отмечается наибольший объем поступлений в рамках средств самообложения граждан, миллион рублей²

Регион	2015	Регион	2016	Регион	2017
Республика Татарстан	122,3	Республика Татарстан	183,4	Республика Татарстан	203,5
Кировская область	11,4	Кировская область	7,3	Кировская область	9,3
Липецкая область	3,7	Республика Башкортостан	2,8	Пермский край	4,6
Пермский край	3,1	Липецкая область	2,7	Липецкая область	2,9
Калужская область	2,1	Калужская область	2,6	Кабардино-Балкарская Республика	2,6
		Пермский край	2,3	Калужская область	2,3
Республика Башкортостан	1,9	Республика Северная Осетия-Алания	1,5	Забайкальский край	1,4
		Республика Тыва	1,3	Ростовская область	1,2
Республика Северная Осетия-Алания	1,8	Ростовская область	1,1	Республика Башкортостан	1,1
		Забайкальский край	1,1	Самарская область	1,1
Ростовская область	1,3				

² Источник: Результаты мониторинга местных бюджетов // Сайт Министерства финансов РФ [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 14.07.2019).

Такая тенденция связана с рядом проблем, рассмотренных Ю.И. Черкасовой, среди которых особое место, на наш взгляд, занимают, такие как [Черкасова 2013, 225 – 229]:

- необходимость финансирования референдумов из местного бюджета (как следствие, использование данного механизма может не окупиться);
- низкая платежеспособность населения;
- отсутствие ясных законодательно закрепленных мер воздействия на лиц, уклоняющихся от внесения платежей.

Однако, в целях стимулирования использования данного механизма ряд регионов (Кировская, область, Пермский край и т.д.) занимается субсидированием средств самообложения граждан, что способствует повышению активности применения данной процедуры.

Кроме рассмотренных инструментов вовлечения граждан в бюджетный процесс все большее распространение получают относительно недавно применяемые в России различные формы инициативного бюджетирования (ИБ), под которыми в широком смысле можно понимать участие граждан в определении приоритетов местного развития [Анцыферова 2016b, 48].

Руководствуясь данным определением, к инструментарию инициативного бюджетирования можно отнести и самообложение граждан, однако на данный момент между ними существуют достаточно много отличительных характеристик, которые рассмотрены в статье Т.А. Замбровской [Замбровская 2018, 62].

В целом стоит отметить, что инициативное бюджетирование является весьма актуальным направлением деятельности органов государственной власти, что прослеживается в основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2024 года, утвержденных 29 сентября 2018 года. В данном документе отмечается задача внедрения и обучения механизмам участия граждан РФ в решении вопросов социально-экономического развития территорий на основе концепции партисипаторного (инициативного) бюджетирования. Такое внимание со стороны федеральной власти обусловлено наиболее вероятностями положительными последствиями при развитии данной концепции (повышение прозрачности, понятности бюджетного процесса для населения, рост доверия к власти). В связи с этим анализ практики и направлений развития инициативного бюджетирования в регионах является весьма востребованным.

**Обзор теоретической базы инициативного бюджетирования и практики
Забайкальского края и других субъектов РФ**

Первоначально инициативное бюджетирование было разработано и получило широкое распространение в Латинской Америке, в частности в Бразилии (1989 г., город Порту-Алегри). В дальнейшем ИБ стало применяться и в других государствах (Индия, США, Перу, Южная Корея и т.д.), опыт которых достаточно подробно представлен в исследованиях С.М. Мироновой, Н.В. Гавриловой, В.В. Вагина, С.В. Романова [Миронова 2017], [Гаврилова 2017а], [Гаврилова 2017б], [Гаврилова 2018], [Вагин, Романов 2017].

Нами также рассмотрены работы зарубежных авторов, которые делают акцент на роли инициативного бюджетирования как механизма повышения децентрализации и достижения целей устойчивого развития. С этой точки зрения правильный вопрос задается в статье Дж. Фридмана: кто должен принимать участие в бюджетном процессе — население, структуры гражданского общества или политические эксперты [Friedman, 2016].

Так как инициативное бюджетирование — это некая смесь формальных и неформальных институтов, нужно учитывать тот факт, что при наличии противоречий может сработать институциональная ловушка. В этом направлении очень интересные исследования проведены Е. Александровым, А. Бурмистровым и Дж. Гросси [Aleksandrov et al. 2018]. Самое важное во внедрении механизма ИБ — это развитие демократического управления. Так, например, в Китае исторически сильная централизация власти приводит к тому, что при реализации механизма местные инициативы сдерживаются со стороны центральных и местных органов власти [Baogang, 2011].

В России реализация инициативного бюджетирования началась гораздо позже и впоследствии проявилась в достаточно широком разнообразии инструментов. Первым из них стала начатая в 2007 году Программа поддержки местных инициатив Всемирного банка (ППМИ), суть которой состоит в выборе актуальной и требующей решения проблемы на территории муниципального образования, подготовки проекта по её решению, а также организации его софинансирования населением, бизнесом, муниципальным и региональным бюджетами (в отдельных проектах может добавляться софинансирование федеральным бюджетом).

Первым регионом, использовавшим данный инструмент стал Ставропольский край, с течением времени к нему присоединились Кировская, Тверская, Нижегородская и ряд других областей.

Как отмечает Е.А. Колесник, особенность использования данного инструмента, заключается в первоначальном внедрении его на сельских территориях, и лишь затем — в распространении опыта на городские поселения, что связано с наличием слабых городских сообществ в стране [Колесник 2017, 44].

Возможно, по этой причине, а также вследствие необходимости повышения качества жизни на селе, данный инструмент поддержки местных инициатив был введен в Федеральную целевую программу «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», а также в региональные программы. В частности, в государственной программе Забайкальского края «Устойчивое развитие сельских территорий (2014–2020 годы)» предусматривается грантовая поддержка местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, по трем направлениям — (1) создание, обустройство зон отдыха, спортивных и детских игровых площадок; (2) сохранение и восстановление природных ландшафтов, историко-культурных памятников; (3) поддержка национальных культурных традиций, народных промыслов и ремесел. Рассматривая итоги реализации программы по данному направлению за 2015–2017 гг. можно отметить, что ежегодно Министерством сельского хозяйства Забайкальского края отбиралось и поддерживалось по 4 проекта из разных районов региона, причем грантовая доля софинансирования с течением времени возрастала.

Таблица 2. Результаты поддержки местных инициатив граждан в рамках государственной программы Забайкальского края «Устойчивое развитие сельских территорий (2014–2020 годы)»³

Год	Общая стоимость проектов, тыс. руб.	Общая величина грантовой поддержки проектов, тыс. руб.	Доля грантовой поддержки в стоимость проектов, %
2015	3655	1691,5	46,28
2016	4266,4	2194,4	51,43
2017	3287,8	1807,9	54,99

³ Источник: Есть результат // Сайт Министерства сельского хозяйства Забайкальского края [Электронный ресурс]. URL: <http://xn--e1aebnchjv2b7d.xn--80aaac8algcbgbck3fl0q.xn--p1ai/action/est-rezultat/?p=2&year=2018> (дата обращения: 25.07.2019).

Исходя из этого, отнесение края в ежегодных бюллетенях по инициативному бюджетированию к субъектам РФ, не определившимися в вопросе использования инициативного бюджетирования, не совсем корректно. Однако использование данного инструмента ограничено типом муниципального образования, а также целями проектов.

Классическим инструментом инициативного бюджетирования является партисипаторное бюджетирование, сущность которого сводится к перераспределению части бюджета муниципального образования или привлеченных средств на основании решений комиссии, включающей инициативных граждан, отобранных по жеребьевке. Внедрение указанного инструмента в российскую практику началось в 2013 году при поддержке специалистов Европейского университета в Санкт-Петербурге и Комитета Гражданских инициатив в Ленинградской и Вологодской областях, но, несмотря на дальнейшее вовлечение новых субъектов, этот инструмент не получил к настоящему времени столь же широкого распространения как ППМИ [Вагин и др. 2015, 45].

Обособленно следует упомянуть проекты, предполагающие применение отдельных партисипаторных процедур, получивших свое развитие с 2011 г. в Иркутской области («Народные инициативы»). В последующие годы подобные проекты были реализованы в Тамбовской области и ряде других регионов. В Забайкальском крае к подобному виду инструментов можно также отнести и губернаторский проект «Забайкалье-территория будущего», старт которому дан в регионе с января 2018 г. Его суть состоит в том, что жители муниципалитета предлагают социально-значимый проект, а краевая и муниципальная власть помогают воплотить его в жизнь. Как правило, финансовая нагрузка падает на региональные власти, которые предоставляют муниципалитетам соответствующие целевые субсидии. Впрочем, встречаются и исключения. Например, самый масштабный проект, предполагающий приобретение пассажирского катера, в настоящее время (2019 год) реализуется в Сретенском муниципальном районе. Общая сумма затрат по нему составляет 42,9 млн. руб., 38 млн. руб. из них планируют предоставить из краевого бюджета, а оставшиеся средства — из бюджета муниципального района, а также взносов граждан и юридических лиц.

С течением времени количество регионов, применяющих инструменты инициативного бюджетирования увеличивается (в 2016 г. их использовали в 44 субъектах РФ, в 2017 — уже в 49)⁴ [Вагин и др. 2017, 103]. Обзор используемых практик инициативного (партисипаторного) бюджетирования представлен в таблице 3.

Рассматривая общий срез региональных практик, следует отметить, что под одинаковым названием «Народный бюджет» зачастую подразумеваются разные по механизмам проведения процедуры (распределение бюджетных средств в рамках партисипаторного бюджетирования или софинансирование отобранных проектов из разных источников), причем среди регионов наиболее популярным в рамках механизма бюджетирования является именно софинансирование как в региональных, так и муниципальных проектах.

Специфические процедуры, отраженные в таблице, в большей степени представляют собой достаточно разнообразные по реализации механизмы, которые не подходят под традиционное партисипаторное бюджетирование или ППМИ. В частности, сюда отнесены краудсорсинговые проекты (Добродел, Активный гражданин), ориентированные на вовлечение населения в процесс определения ключевых проблем территории. Интересным представляется также проект Сорочинского городского округа, в рамках которого граждане могут вносить свои предложения по корректировке статей бюджета муниципалитета. Схожая модель анонсирована в этом году в Нижегородской области. Так, проект *Gorod N* позволит гражданам рекомендовать направить уплаченный ими подоходный налог на те или иные расходы.

⁴ Источник: Третий информационный бюллетень. Инициативное бюджетирование в России // Портал инициативное бюджетирование [Электронный ресурс]. URL: <http://budget4me.ru/articles/school/tretyi-informatsionnyy-byulleten/> (дата обращения: 13.02.2019).

Таблица 3. Обзор практик субъектов Российской Федерации, содержащих инструменты инициативного (партисипаторного) бюджетирования⁵

Федеральный округ	Субъект Российской Федерации	Поддержка местных инициатив граждан сельской местности	Региональная программа поддержки местных инициатив	Муниципальная программа поддержки местных инициатив	Партисипаторное бюджетирование	Специфические процедуры
Центральный	Белгородская область	+				
	Брянская область	+	С 2018			
	Владимирская область	+				Поддержка проектов сельских старост
	Воронежская область		с 2018			
	Ивановская область	+				
	Калужская область	+	с 2017			
	Костромская область	+	с 2015			
	Курская область	+	с 2016 «Народный бюджет»			
	Липецкая область	+				Краудсорсинговая платформа «портал неравнодушных», субсидии местным инициативам Территориальных общественных самоуправлений
	Московская область		С 2017			Портал «Добродел»
	Орловская область	+	Народный бюджет с 2018			Государственная программа Орловской области «Реализация наказов избирателей депутатам Орловского областного Совета народных депутатов»
Рязанская область	+	С 2017				

⁵ Источник: составлено авторами на основе данных официальных сайтов власти субъектов Российской Федерации, а также сайтов муниципальных образований.

	Смоленская область	+				
	Тамбовская область	+			«Народная инициатива» с 2012	
	Тверская область	+	с 2013			
	Тульская область	+	«Народный бюджет» с 2011			
	Ярославская область	+	Проект «Решаем вместе» с 2017			
	Москва					Система городских решений ВМЕСТЕ, включающая проекты: краудсорсинг с 2014 (Предлагаем вместе с 2016), Активный гражданин (с 2014), Наш город (с 2011 года).
Южный	Республика Адыгея		С 2018			
	Республика Калмыкия	+	С 2018			
	Республика Крым	+				
	Краснодарский край	+		Новоросийск с 2017, с 2019 Темрюкский район		
	Астраханская область	+	Планируется запуск в 2019			
	Волгоградская область	+	+ с 2017			
	Ростовская область	+	Запуск планируется в 2019			
	Севастополь					С 2018 субсидии Территориальным общественным самоуправлениям
Северо-Западный	Республика Карелия	+	с 2014			
	Республика Коми	+	Народный бюджет с 2016, с 2019 пилотный проект «Бюджет и Мы»			
	Архангельская область	+				
	Вологодская область	+	с 2015 «Команда Губернатора: Мы вместе — Народный бюджет»		Народный бюджет с 2013, «Народный бюджет-ТОС» с 2014 Череповец, с 2018 в Вологде	

	Калининградская область		Поддержка муниципальных программ конкретных дел с 2011			Проект «Активный гражданин» с 2017
	Ленинградская область	+			«Я планирую бюджет» в Сосновом боре с 2014	С 2013 — в рамках программы «Устойчивое общественное развитие в Ленинградской области»
	Мурманская область		С 2017			
	Новгородская область	+	С 2018		«Народный бюджет» с 2018 в 4 городских поселениях	
	Псковская область					«Народная программа» с 2009, субсидирование Территориальных общественных самоуправлений с 2019
	Ненецкий автономный округ		С 2017			
	Санкт-Петербург				«Твой бюджет» с 2016	
Дальневосточный	Республика Саха-Якутия	+	С 2017	С 2014 в Якутске		
	Камчатский край	+				
	Приморский край				С 2018 — «400 дворов приморья» (переименован в «1000 дворов»)	
	Хабаровский край	+	С 2014			
	Амурская область	+	С 2017			
	Магаданская область					
	Сахалинская область		С 2017		С 2017 — «Молодежный бюджет», с 2018 — «Развитие территорий»	
	Еврейская автономная область	+	С 2015			
	Чукотский автономный округ	+	С 2018	С 2017 в Певеке		
	Забайкальский край	+			С 2018 «Забайкалье — территория будущего»	
	Республика Бурятия	+				

Сибирский	Республика Алтай	+	«Инициативы граждан» с 2018			
	Республика Тыва	+	С 2018 «Село, в котором я живу»			
	Республика Хакасия					
	Алтайский край	+	С 2017			
	Красноярский край		С 2016 «Берег Енисея»		ЗАТО «Железнодорожск» — с 2007–2011 В 2015 «Партиципаторный бюджет»	С 2017 «Жители за чистоту и благоустройство», «Инициатива жителей — эффективность в работе»
	Иркутская область	+			«Народная инициатива» с 2011	
	Кемеровская область	+	«Твой Кузбасс — твоя инициатива» с 2019			
	Новосибирская область		С 2017			
	Омская область	+				
	Томская область	+	С 2017			
Уральский	Курганская область	+				Инициативный бюджет с 2019
	Свердловская область	+	С 2017		ЗАТО «Новоуральск» с 2016 — Народный бюджет	
	Тюменская область	+				
	Челябинская область				«Я планирую бюджет» с 2016 в Магнитогорске	
	Ханты-мансийский автономный округ-Югра	+		С 2017 «Я планирую бюджет» (Лангепас), «Мы планируем бюджет вместе» (Ханты-Мансийск), схожие проекты с 2017 (Нижневартовск, Нефтеюганский район), а также в ряде МО с 2018		Народный бюджет Кондинский район в рамках комфортной городской среды (с 2018), Бюджет Сургута Online с 2017
	Ямало-Ненецкий автономный округ	+	Бюджетная инициатива граждан с 2018			

Приволжский	Республика Башкортостан	+	С 2014, «Уфимские дворики» (в 2017), «Башкирские дворики» с 2018, «Реальные дела» с 2015			
	Республика Марий Эл		С 2014			
	Республика Мордовия	+				
	Республика Татарстан	+				
	Удмуртская Республика	+	С 2019			
	Чувашская республика	+	С 2017		С 2018 «Народный бюджет» Чебоксары	
	Кировская область		С 2010		С 2014 «Народный бюджет» количество муниципалитетов варьируется.	
	Нижегородская область		С 2013			В 2019 анонсирован запуск Gorod N
	Оренбургская область		С 2016	«Народный бюджет» с 2016 — 11 муниципальных образований		Интерактивный бюджет для граждан Сорочинский городской округ с 2019
	Пензенская область	+	С 2017			
	Ульяновская область	+	С 2015		3 городских округа и 19 муниципальных районов (с 2015)	
	Самарская область	+	С 2017 «Содействие»			
	Саратовская область	+	С 2017			
Пермский край	+	С 2016				
Северо-Кавказский	Республика Дагестан		С 2016			
	Республика Ингушетия	+				
	Кабардино-Балкарская республика		С 2017			
	Карачаево-Черкесская республика	+	В 2017			
	Республика Северная Осетия-Алания		В 2015			
	Чеченская Республика					
	Ставропольский край		С 2007			

В список специфических процедур отнесены также и проекты, сформированные в развитие программы «Комфортная городская среда», программное исполнение наказов избирателей, субсидирование территориального общественного самоуправления и инициатив сельских старост.

Среди партисипаторных проектов достаточно уникальным в своем роде является реализуемый в Сахалинской области проект «Молодежный бюджет», направленный на вовлечение старшеклассников в решение вопросов местного значения. В данном году в рамках проекта «Твой бюджет» Санкт-Петербурга также анонсирована возможность участия школьников.

В целом, рассматривая достаточно разнообразие практик ИБ в субъектах Российской Федерации, возникает вопрос о движущих факторах и ограничениях использования такого инструмента. Их типология была приведена в работах И.С. Анцыферовой, В.В. Вагина, Н.А. Шаповаловой, Н.В. Гавриловой [Анцыферова 2016а, 447–449], [Вагин и др. 2017, 108–111]. Так, по мнению этих авторов, все подобные факторы и ограничения могут быть сгруппированы в четыре группы:

- социальные, поскольку инициативность и вовлеченность граждан может оказывать существенное влияние на тенденции развития данной бюджетной практики. В этом отношении интересным являются результаты экспертного опроса специалистов в субъектах, планирующих реализовывать ИБ. Так, большинство экспертов указывают на то, что недоверие населения и нежелание участвовать является существенной трудностью при запуске данного механизма, а улучшить ситуацию может широкое информирование граждан [Анцыферова 2016а, 448];
- несколько иная точка зрения у экспертов из регионов, уже реализующих практики ИБ (ограниченность финансов бюджета, а также средств населения), что, как следствие, формирует экономические факторы [Анцыферова 2016а, 448]. Впрочем, на практике данный фактор не всегда играет ключевую роль. В частности, интересным является факт отсутствия региональных, муниципальных программ ИБ в ряде самодостаточных регионов (не являющихся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности) — таких, как Тюменская область или Республика Татарстан. Последний из них, как уже было указано выше долгое время является лидером по смежной практике

(самообложения граждан), применяемой в регионе с 2013 и субсидируемой бюджетом субъекта Федерации в соотношении 4 рубля на один рубль собранных средств. Причиной в данном случае, возможно, является уже сложившиеся традиция использования данного инструмента;

- институциональная инфраструктура в виде развитой системы коммуникации с населением, системы обучения, консультирования и т.д. также является хорошим подспорьем для развития инструментов инициативного бюджетирования. Показательным в этом плане являются ответы экспертов из регионов, планирующих внедрять этот механизм, которые указывают на используемые при внедрении данных практик бюджетные слушания и Бюджет для граждан. Таким образом, можно предположить, что открытость, понятность и доходчивость бюджетной информации, являются одной из предпосылок проявления заинтересованности населения в бюджетном процессе и последующем участии в механизмах инициативного бюджетирования.
- четвертая группа политико-административных факторов также играет немаловажную роль в перспективах внедрения и продвижения инициативного бюджетирования в регионе. Как единодушно отмечают авторы, вероятность использования рассматриваемых практик во многом определяется политической волей главы субъекта Федерации, а также последующими действиями финансового органа региона. Кроме этого, как показал опрос региональных экспертов, планирующих и реализующих этот механизм, запуску инициативного бюджетирования способствуют действия органов местного самоуправления [Анцыферова 2016а, 448].

Оценка перспектив развития инициативного бюджетирования в Забайкальском крае

С учетом вышеизложенного можно попытаться оценить перспективы развития инициативного бюджетирования в муниципальных образованиях Забайкальского края через призму факторов, способствующих развитию этого механизма.

Для оценки возможности использования инструментов инициативного бюджетирования и порядка вовлечения в бюджетный процесс в Забайкальском крае

населения с февраля по май 2018 года был проведен экспертный опрос среди представителей администраций ряда муниципальных образований Забайкальского края (11 муниципальных районов и 4 городских округа). Всего участие в опросе приняло 178 представителей муниципальных администраций.

Для обработки данных был использован программный комплекс SPSS Statistics 17.

На первый вопрос об открытости бюджетного процесса для населения муниципального образования 50% респондентов ответили, что он абсолютно прозрачный (89 ответов), 43,3% (77 ответов) — недостаточно прозрачный. При рассмотрении данного вопроса в разрезе двух крупных типов муниципальных образований видно, что недостаточная прозрачность бюджетного процесса в большей степени свойственна для муниципальных районов, нежели для городских округов.

Таблица 4. Оценка открытости бюджетного процесса представителями администраций муниципальных образований (ответов (%))⁶

Как вы оцениваете степень прозрачности (открытости) бюджетного процесса для населения в муниципальных образованиях Забайкальского края?	Муниципальный район	Городской округ
Абсолютно прозрачный	54 (42,5%)	35 (68,6%)
Недостаточно прозрачный	63 (49,6%)	14 (27,5%)
Непрозрачный	10 (7,9%)	2 (3,9%)

Такая зависимость является статистически достоверной при уровне значимости $p < 0,01$, поскольку расчетный критерий Хи-квадрата Пирсона при степени свободы 2 составляет 9,933 и превышает критический, равный 9,21 [Нэреш 2002, 931]. Данный факт может быть связан со слабой технической и информационной оснащенностью муниципальных районных администраций. Детализируя ответ на данный вопрос, отдельные респонденты отмечали, что население не понимает бюджетный процесс, поскольку присутствует сложные термины для обычного человека, проводится много изменений, при которых населению сложно уследить за бюджетными расходами, не известны цели и источники финансирования, не ясно, кем осуществляется контроль, в целом трудно найти информацию о бюджете и связанных с ним нормативно-правовых актах, а мнение население не учитывается.

⁶ Источник: составлено авторами.

Вместе с оценкой прозрачности бюджетного процесса экспертами оценивалась вовлеченность населения в него по шкале от 1 (полное безразличие) до 5 (высокая вовлеченность, частое участие в общественных слушаниях). Условной медианой в данном случае была бы оценка в 3 балла. Полученная средняя оценка 2,51 говорит о слабой вовлеченности в бюджетный процесс.

Для определения возможных перспектив дальнейшего развития инициативного бюджетирования респондентам был задан вопрос о целесообразности использования и внедрения ряда присущих ему инструментов.

Таблица 5. Ответ на вопрос, какие инструменты инициативного бюджетирования целесообразно внедрить в практику деятельности муниципальных образований Забайкальского края⁷

Инструмент инициативного бюджетирования	Количество ответов	% от общего числа ответов
Программа поддержки местных инициатив	115	61,2
Партисипаторное бюджетирование	46	24,5
Субсидирование средств самообложения граждан со стороны региональных властей	27	14,4

Поскольку на данный вопрос можно было давать несколько вариантов ответов, их общая сумма не совпадает с количеством респондентов, однако заметна тенденция предпочтения такого инструмента как программа поддержки местных инициатив. Данный факт может быть связан с уже имеющимся опытом использования этого инструмента в рамках сельской местности. При этом анализ с помощью таблицы сопряженности с такими факторами как должность, тип муниципального образования, стаж, пол выявил, что предпочтения респондентов не менялись, однако в зависимости от возраста и образования приоритеты выстраивались иначе. В частности, сотрудники муниципальных администраций, имеющие среднее профессиональное образование, в большей степени считали перспективным использование партисипаторного бюджетирования, тех же взглядов придерживались сотрудники в возрасте 21–25 лет, что могло быть связано с их готовностью к нововведениям и переменам в бюджетном процессе.

Экспертами также оценивалась степень готовности администрации, представительного органа к внедрению инструментов инициативного бюджетирования

⁷ Источник: составлено авторами.

(по шкале от 1 — безразличие к данным инструментам до 5 — готовность к внедрению) и заинтересованность (готовность) населения участвовать в инструментах инициативного бюджетирования (по шкале от 1 — безразличие до 5 — готовность участвовать). Условно медианный уровень для ответа как о внедрении, так и об участии составил 3, а средние оценки, в свою очередь, несколько различались.

Средняя оценка при характеристике готовности к внедрению составила 3,3, что говорит об умеренно положительной склонности к внедрению. При оценке степени заинтересованности населения данная оценка составила 2,8, что говорит о слабом интересе со стороны населения к данным инструментам бюджетного процесса.

Ранее было отмечено, что прозрачность (открытость) и достоверность бюджетной системы напрямую влияет на уровень доверия и вовлеченности населения в бюджетный процесс. По данным неправительственной организации «Международное бюджетное партнерство» (International Budget Partnership) Российская Федерация занимает 15 место среди 115 стран по уровню индекса открытости бюджета.⁸

Одним из основных компонентов, который учитывается при оценке степени открытости, является доступность информации о бюджете. Безусловно, когда речь идет о федеральном и региональном уровнях, то проблем с получением информации о бюджетах этих уровней не возникает. Вместе с тем применительно к инициативному бюджетированию появляется необходимость проверки доступности информации на уровне муниципальных образований для вовлечения граждан в процесс управления бюджетными средствами на местном уровне. Результаты обзора официальных сайтов муниципальных районов Забайкальского края, проведенного в октябре–ноябре 2018 года, представлены в таблице 6. Обзор предполагал проверку наличия информации по следующим направлениям: отчеты об исполнении бюджетов районов и городских округов за 2017 год, информация о бюджете для граждан, информация об инициативном бюджетировании.

⁸ Индекс открытости бюджета-2017: результаты рейтингования стран мира // портал издательского дома «Бюджет» [Электронный ресурс]. URL: <http://bujet.ru/article/338381.php> (дата обращения: 21.07.2019).

Таблица 6. Обзор официальных сайтов муниципальных районов и городских округов Забайкальского края⁹

Муниципальный район, городской округ	Отчет об исполнении бюджета за 2017	«Бюджет для граждан»	«Инициативное бюджетирование»
городской округ «Город Чита»	+	+	-
городской округ «Поселок Агинское»	+	+	-
городской округ ЗАТО «Поселок Горный»	+	+	-
городской округ "Город Петровск-Забайкальский"	+	-	-
муниципальный район «Город Краснокаменск и Краснокаменский район»	+	-	-
муниципальный район «Агинский район»	-	+	-
муниципальный район «Акшинский район»	+	-	-
муниципальный район "Александрово-Заводский район"	+	-	-
муниципальный район "Балейский район"	+	-	-
муниципальный район «Борзинский район»	+	+	-
муниципальный район "Газимуро-Заводский район"	+	+	-
муниципальный район "Дульдургинский район"	-	-	-
муниципальный район "Забайкальский район"	+	-	-
муниципальный район "Каларский район"	+	-	-
муниципальный район "Калганский район"	+	-	-
муниципальный район "Карымский район"	+	+	-
муниципальный район "Красночикойский район"	+	+	-
муниципальный район "Кыринский район"	+	-	-
муниципальный район "Могойтуйский район"	+	+	-
муниципальный район "Могочинский район"	+	+	-
муниципальный район "Нерчинский район"	+	+	-
муниципальный район "Нерчинско-Заводский район"	-	-	-
муниципальный район "Оловянинский район"	-	-	-
муниципальный район "Ононский район"	-	-	-
муниципальный район "Петровск-Забайкальский район"	+	+	-

⁹ Источник: Местное самоуправление // Официальный портал Забайкальский край [Электронный ресурс]. URL: <http://www.xn--80aaaac8algcbgck3fl0q.xn--p1ai/mestnoe-samoupravlenie/mestnoe-samoupravlenie/> (дата обращения: 15.07.2019).

муниципальный район "Приаргунский район"	+	-	-
муниципальный район "Сретенский район"	+	+	+
муниципальный район "Тунгиро-Олекминский район"	+	+	-
муниципальный район "Тунгокоченский район"	+	-	-
муниципальный район "Улетовский район"	+	+	-
муниципальный район "Хилокский район"	-	+	-
муниципальный район "Чернышевский район"	-		
муниципальный район "Читинский район"	+	-	-
муниципальный район "Шелопугинский район"	+	+	-
муниципальный район "Шилкинский район"	+	-	-

Из таблицы следует, что информация об исполнении бюджетов представлена на сайтах большинства муниципальных районов и городских округов. Вместе с тем информация о бюджете для граждан присутствует только у половины муниципальных районов и городских округов, вопросы инициативного бюджетирования освещены только у одного муниципального района. Полученные данные полностью коррелируют с результатами проведенного опроса.

На наш взгляд, еще одним необходимым пунктом для исследования является качество достоверности представленной информации и мониторинг обратной связи, поскольку только при наличии такой информации, можно говорить о реальной прозрачности и достоверности бюджетной системы.

Отсутствие информации и слабая вовлеченность муниципальных образований края в процесс инициативного бюджетирования может объясняться еще одним фактом — высокой зависимостью бюджетов от межбюджетных трансфертов.

Таблица 7. Объемы доходов местных бюджетов в Забайкальском крае за 2015–2017 годы, рублей¹⁰

Параметры бюджетов	2017	2016	2015
Доходы бюджета Забайкальского края	49 262 973 390,75	46 566 762 889,13	44 207 242 294,22
Доходы бюджетов городских округов	6 511 986 137,70	5 762 277 310,18	6 102 897 510,81
Доходы бюджетов муниципальных районов	18 009 561 924,47	16 696 217 907,42	17 175 496 003,12
Доходы бюджетов городских поселений	1 734 458 256,63	1 908 719 819,21	3 619 821 198,74
Доходы бюджетов сельских поселений	1 385 730 352,52	1 370 325 463,61	

¹⁰ Источник: Годовая отчетность // Сайт Министерства финансов Забайкальского края [Электронный ресурс]. URL: <http://минфин.забайкальскийкрай.рф/buhgalterskiy-uchet/godovaya-otchetnost/?year=2019-07-20%2000:00:01> (дата обращения: 15.07.2019).

Из представленной выше таблицы следует, что субъекты местного самоуправления самостоятельно оперируют лишь небольшим количеством денежных средств. Так, большая часть средств консолидированного бюджета края концентрируется в бюджете Забайкальского края, а оставшаяся часть распределяется по местным бюджетам. В последней сумме объем средств, передаваемых в рамках межбюджетных отношений, достаточно велик, что подтверждается данными таблицы 8.

Таблица 8. Объем межбюджетных трансфертов в местных бюджетах Забайкальского края за 2017 года¹¹

	Городские округа	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
Доходы, всего в руб. (%)	6 511 986 137,70 (100%)	18 009 561 924,47 (100%)	1 734 458 256,63 (100%)	1 385 730 352,52 (100%)
Дотации в руб. (%)	226 833 500,00 (3,5%)	2 054 793 900,00 (11,4%)	166 967 305,86 (9,6%)	713 908 752,53 (51,5%)
Субсидии в руб. (%)	366 826 311,64 (5,6%)	2 198 741 967,86 (25,9%)	438 366 852,04 (25,3%)	107 250 565,63 (7,7%)
Субвенции в руб. (%)	2 895 975 213,15 (44,5%)	8 495 143 832,89 (47,2%)	10 127 995,30 (0,6%)	29 307 971,07 (2,1%)

Заключение

Таким образом, различные исследовательские методы (теоретический, нормативно-правовой, социологический, статистический), использованные для оценки перспектив развития ИБ в Забайкальском крае, позволяют сделать вывод о том, что в ближайшем будущем при сохранении существующей структуры доходной части местных бюджетов, существующего уровня активности местных администраций, вероятность вовлечения населения и применения на территории края инструментов ИБ достаточно низкая.

Впрочем, нельзя не отметить, что делаются шаги для изучения и перспективного внедрения отдельных инструментов ИБ. Так, 29 октября 2018 года в регионе состоялся первый социальный форум, а в его рамках — семинар по инициативному бюджетированию как инструменту повышения эффективности бюджетных расходов и развитию территориального общественного самоуправления. Семинар был ориентирован в основном на сотрудников местных администраций. Такой формат внедрения ИБ может быть эффективен, однако, рассматривая зарубежную практику, можно отметить также подготовку волонтеров. В этом плане достаточно

¹¹ Источник: Годовая отчетность // Сайт Министерства финансов Забайкальского края [Электронный ресурс]. URL: <http://минфин.зabayкальскийкрай.рф/buhgalterskiy-uchet/godovaya-otchetnost/?year=2019-07-20%2000:00:01> (дата обращения: 15.07.2019).

интересным представляется опыт Нью-Йорка, где на базе законодательного органа города (а не исполнительного, что встречается повсеместно) был создан комитет по координации и поддержке партисипаторного бюджетирования. Данный комитет также занимается подготовкой инициативных граждан в области партисипаторного финансирования¹². Подобная практика в формате пилотного проекта может быть транслирована на ряд крупных муниципальных образований Забайкальского края (Чита, Краснокаменск). Важным условием при этом является соблюдение транспарентности бюджетных данных и открытости бюджетного процесса, широкое информирование населения о реализуемых экспериментах. С учетом имеющихся приоритетов представителей администраций муниципалитетов перспективным может стать тестовый запуск ППМИ в рамках городских поселений и округов.

Кроме этого, для успешного развития ИБ в регионе весьма существенным является социологическое исследование перспектив вовлеченности в те или иные возможные практики инициативного бюджетирования ключевого звена данного механизма — населения.

Список литературы:

Анцыферова И.С. Исследование факторов, возможностей и ограничений развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ методом экспертных интервью // АНИ: педагогика и психология. 2016. Т. 5. № 4(17). С. 446–449.

Анцыферова И.С. Участие граждан в разработке форматов инициативного (партисипативного) бюджетирования // Общество: Социология, психология, педагогика. 2016. № 2. С. 48–50.

Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Практики инициативного бюджетирования в деятельности муниципальных органов власти // Власть. 2015. № 12. С. 42–47.

Вагин В.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование и смежные практики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 38(320). С. 2–19.

Вагин В.В., Романов С.В. Инициативное бюджетирование в странах БРИКС // Финансовый журнал. 2017. № 4. С. 113–121.

Вагин В.В., Шаповалова Н.А., Гаврилова Н.В. Факторы, возможности и ограничения развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации // Финансовый журнал. 2017. № 1. С. 103–113.

¹² Источник: Participatory Budgeting // New York City Council [Электронный ресурс]. URL: <https://council.nyc.gov/pb/participate> (дата обращения: 20.03.2019).

- Гаврилова Н.В. Партиципаторное бюджетирование на местном уровне в индийском штате Керала // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2017а. № 1(49). URL: <http://eee-region.ru/article/4916> (дата обращения: 25.03.2019).
- Гаврилова Н.В. Реализация проектов партиципаторного бюджетирования посредством интернета // Вестник Удмуртского университета. 2017б. Т. 27. Вып. 1. С. 19–26.
- Гаврилова Н.В. Практики партиципаторного бюджетирования в европейских странах // Право и управление. XXI век. 2018. № 2(47). С. 79–87.
- Замбровская Т.А. Инициативное бюджетирование как инновационный подход к пополнению бюджетов публично-правовых образований // Муниципалитет: экономика и управление. 2018. № 3(24). С. 60–65.
- Колесник Е.А. Инициативное бюджетирование как фактор развития местных сообществ // Вестник Челябинского государственного университета. 2017. № 5. С. 42–47.
- Малхорта Нэреш К. Маркетинговые исследования. Практическое руководство, 3-е издание. М: Издательский дом «Вильямс», 2002.
- Миринова С.М. Зарубежный опыт участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2017. № 2(39). С. 275–280.
- Сигарев А.В. Эффективность публичных слушаний: организационно-правовые аспекты // Совершенствование механизма взаимодействия региональной власти, органов местного самоуправления и населения. Материалы межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 80-летию образования Новосибирской области. Новосибирск, 2017. С. 33–38.
- Черкасова Ю.И. Самообложение граждан: проблемы и перспективы // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 10. С. 221–230.
- Aleksandrov E., Bourmistrov A., Grossi G. Participatory budgeting as a form of dialogic accounting in Russia: Actors' institutional work and reflexivity trap // Accounting, Auditing & Accountability Journal. 2018. Vol. 31. Is. 4. P. 1098–1123.
- Baogang H. Civic Engagement Through Participatory Budgeting in China: Three Different Logics at Work // Public Administration and Development. 2011. Vol. 31. Is. 2. URL: <https://doi.org/10.1002/pad.598> (дата обращения: 24.06.2019).
- Friedman J. Budget Accountability Systems: What the Open Budget Survey Shows about Countries in the Asia and Pacific Region // The Governance Brief. 2016. Is. 27. URL: <http://hdl.handle.net/11540/8742> (дата обращения: 24.06.2019).

Galynis K.I., Tumunbayarova Z.B.

Trends and Prospects of Initiative Budgeting Development in Municipalities of the Transbaikal Region

Kirill I. Galynis — PhD, Trans-Baikal State University, Chita, Russian Federation.
E-mail: rapid-leopard@yandex.ru

Zhargal B. Tumunbayarova — PhD, Trans-Baikal State University, Chita, Russian Federation.
E-mail: zhargala@gmail.com

Abstract

The subject of this research is the functioning of the initiative budgeting mechanism. The purpose of this study is to reveal the prospects for the development of this mechanism of budget financing in Russian municipalities.

are, legal information portals. Analysis of the results of scientific research in this direction allows concluding that the theoretical basis of this mechanism is under development and is the subject of active discussions. Regions have extensive and diverse practice of proactive budgeting. Using the example of municipal districts of the Transbaikal Territory, the factors of initiative budgeting proposed by V.V. Vagin, N.A. Shapovalova, N.V. Gavrilova [Vagin et al. 2017, 108–111] were implemented. The main result is that the conditions conducive to the development of initiative budgeting have not yet fully developed on the territory of municipal districts and urban districts, which is confirmed by the results of surveys of representatives of municipal administrations, monitoring of official sites of municipalities and budget self-sufficiency. The practical applicability of the research results lies in the conclusion that, since initiative budgeting is a way to increase the transparency of the budget system, emphasis should be placed not only at the federal and regional levels of the budget process, but at its local level [Vagin, Shapovalova 2016, 3] which can contribute to the growth of confidence in the actions of the authorities.

Key words

Initiative budgeting, municipalities, participatory budgeting, local initiatives, citizens' self-taxation, Transbaikal Region.

References:

- Aleksandrov E., Bourmistrov A., Grossi G. (2018) Participatory Budgeting as a Form of Dialogic Accounting in Russia: Actors' Institutional Work and Reflexivity Trap. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. Vol. 31. Is. 4. P. 1098–1123
- Antsyferova I.S. (2016) A Study of the Factors, Opportunities and Constraints Development Initiative Budgeting in Russia by the Expert Interview Method. *ANI: pedagogika i psikhologiya*. Vol. 5. No. 4(17). P. 446–449.
- Antsyferova I.S. (2016) Participation of Citizens in the Development of Formats of the Initiative (Participatory) Budgeting. *Obshchestvo: Sotsiologiya, psikhologiya, pedagogika*. No. 2. P. 48–50.
- Baogang H. (2011) Civic Engagement Through Participatory Budgeting in China: Three Different Logics at Work. *Public Administration and Development*. Vol. 31. Is. 2. Available: <https://doi.org/10.1002/pad.598> (accessed: 24.06.2019).
- Cherkasova Yu.I. (2013) Problems and Prospects of Self-Taxation. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*. No. 10. P. 221–230.

- Friedman J. (2016) Budget Accountability Systems: What the Open Budget Survey Shows about Countries in the Asia and Pacific Region. *The Governance Brief*. Is. 27 Available: <http://hdl.handle.net/11540/8742> (accessed: 24.06.2019).
- Gavrilova N.V. (2017a) Participatory Planning and Budgeting at The Local Level in The Indian State Kerala. *Regional'naya ekonomika i upravleniye: elektronnyy nauchnyy zhurnal*. No. 1(49). Available: <http://eee-region.ru/article/4916> (accessed: 25.03.2019).
- Gavrilova N.V. (2017b) The Realization of Participatory Budgeting Projects through Web Services. *Vestnik Udmurtskogo universiteta*. Vol. 27. No. 1. P. 19–26.
- Gavrilova N.V. (2018) Participatory Budgeting Practices in European Countries. *Pravo i upravlenie. XXI vek*. No. 2(47). P. 79–87.
- Kolesnik E.A. (2017) Proactive Budgeting as a Factor Development of Local Communities. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*. No. 5. P. 42–47.
- Malhotra Nehresh K. (2002) *Marketing Research: An Applied Orientation*. Moscow: Izdatel'skiy dom «Vil'yame».
- Mironova S.M. (2017) International Experience of Citizen Participation in The Financial Activities of Municipalities. *Biznes. Obrazovaniye. Pravo. Vestnik Volgogradskogo instituta biznesa*. No. 2(39). P. 275–280.
- Sigarev A.V. (2017) Effektivnost' publichnykh slushaniy: organizatsionno-pravovyye aspekty [Efficiency of public hearings: organizational and legal aspects]. *Sovershenstvovaniye mekhanizma vzaimodeystviya regional'noy vlasti, organov mestnogo samoupravleniya i naseleniya. Materialy mezhtseleynoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, posvyashchennoy 80-letiyu obrazovaniya Novosibirskoy oblasti*. Novosibirsk. P. 33–38.
- Vagin V.V., Romanov S.V. (2017) Budgeting Initiative in the BRICS Countries. *Finansovyy zhurnal*. No. 4. P. 113–121.
- Vagin V.V., Gavrilova N.V., Shapovalova N.A. (2015) The Practices of Participatory Budgeting in Municipal Governance. *Vlast'*. No. 12. P. 42–47.
- Vagin V.V., Shapovalova N.A. (2016) Participatory Budgeting and Related Practices. *Finansovaya Analitika: Problemy i Resheniya*. No. 38(320). P. 2–19.
- Vagin V.V., Shapovalova N.A., Gavrilova N.V. (2017) Factors, Opportunities and Restrictions for The Development of Initiative Budgeting in The Russian Federation. *Finansovyy zhurnal*. No. 1. P. 103–113.
- Zambrovskaya T. A. (2018) Initiative Budget as an Innovative Approach to The Fulfillment of the Budgets of Public-Legal Education. *Munitsipalitet: ekonomika i upravleniye*. No. 3(24). P. 60–65.