ISSN 2075-1990 (Print)
ISSN 2658-5332 (Online)

Финансовый журнал

Научно-практическое издание

Выходит 6 раз в год. Издается с июля 2009 г.
DOI: 10.31107/2075-1990-2021-2

Том 13
№ 2
2021

Главный редактор
В. С. Назаров

директор Научно-исследовательского финансового института
Министерства финансов Российской Федерации,
кандидат экономических наук

Учредитель и издатель

федеральное государственное бюджетное учреждение
«Научно-исследовательский финансовый институт
Министерства финансов Российской Федерации»

Адрес: Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 127006, Россия
Тел. (495) 699-74-14
E-mail: mail@nifi.ru
Сайт: www.nifi.ru

ISSN 2075-1990 (Print), **ISSN 2658-5332** (Online).

Свидетельство о регистрации СМИ от 08.05.2019 ПИ № ФС77-75704, выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).

Издание включено:
— в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ) с 2009 г.;
— в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук;
— в Научную электронную библиотеку «КиберЛенинка»;
— в международный каталог периодических изданий Ulrich's Periodicals Directory;
— в международную базу научных журналов открытого доступа Open Academic Journals Index.

Тексты статей в открытом доступе размещаются:
— на официальном сайте журнала www.finjournal.ru;
— на портале Научной электронной библиотеки (НЭБ) eLIBRARY.RU;
— на портале Научной электронной библиотеки «КиберЛенинка»;
— в международной базе научных журналов открытого доступа Open Academic Journals Index (OAJI).

Статьи индексируются в международной базе данных Research Papers in Economics (RePEc).

Все статьи проходят обязательное научное рецензирование и проверку на отсутствие элементов плагиата. Процедура рецензирования является анонимной и для рецензента, и для автора. Мнения авторов могут не совпадать с мнением редакции.

Статьям присваиваются цифровые идентификаторы объектов — DOI (Digital Object Identifier). Статьи публикуются БЕСПЛАТНО.

© Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации, 2021
© Financial Research Institute, 2021

Издательская этика

Редакция, Редакционная коллегия и Издатель «Финансового журнала» руководствуются общепринятыми международными стандартами этики научных публикаций, разработанными и утвержденными Комитетом по этике научных публикаций (Committee on Publication Ethics — COPE) и прилагают все усилия для полного их соблюдения.

Редакционная коллегия

Алексеев М. В., профессор Индианского университета (г. Блумингтон, США)

Богачева О. В., кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова РАН (г. Москва)

Герри К. Д., профессор Оксфордского университета (г. Оксфорд, Великобритания)

Гурвич Е. Т., кандидат физико-математических наук, руководитель Экономической экспертной группы, член Экономического совета при Президенте РФ, член Общественного совета при Минфине России (г. Москва)

Гутцайт Е. М., доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра методологии бухгалтерского учета НИФИ Минфина России (г. Москва)

Дробышевский С. М., доктор экономических наук, доцент, директор по научной работе Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара (г. Москва)

Дэвис К. М., профессор Бирмингемского университета (г. Бирмингем, Великобритания)

Кабир Л. С., доктор экономических наук, профессор, профессор РАН, главный научный сотрудник Центра международных финансов НИФИ Минфина России (г. Москва)

Котликофф Л. Д., профессор Бостонского университета (г. Бостон, США)

Назаров В. С., кандидат экономических наук, директор НИФИ Минфина России, главный редактор «Финансового журнала» (г. Москва)

Омельяновский В. В., доктор медицинских наук, профессор, заведующий Лабораторией оценки технологий, в здравоохранении Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (г. Москва)

Пинская М. Р., доктор экономических наук, доцент, руководитель Центра налоговой политики НИФИ Минфина России (г. Москва)

Трубин В. В., кандидат экономических наук, эксперт Управления социальной политики Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации (г. Москва)

Трунин П. В., доктор экономических наук, руководитель научного направления «Макроэкономика и финансы» Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара (г. Москва)

Швандар К. В., доктор экономических наук, руководитель Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов НИФИ Минфина России (г. Москва)

ISSN 2075-1990 (Print)
ISSN 2658-5332 (Online)

Financial Journal

Scientific and Practical Journal

The Journal is issued 6 times a year.
Published since July 2009.

DOI: 10.31107/2075-1990-2021-2

Vol. 13
No. 2
2021

Vladimir S. Nazarov. Editor in Chief
Director of the Financial Research Institute, Candidate of Economic Sciences

Founder and Publisher — Financial Research Institute
Address: 3, bldg. 2, Nastasyinsky Lane, Moscow 127006, Russian Federation
Phone: + 7 495 6997414
E-mail: mail@nifi.ru
Website: www.nifi.ru

Editorial Office Address:
3, bldg. 2, Nastasyinsky Lane, Moscow 127006, Russian Federation
Phone: + 7 495 6997683
E-mail: finjournal@gmail.com
Website: www.finjournal-nifi.ru

The Journal publishes studies on the following topics: public finance (budget system, intergovernmental relations, development and implementation of fiscal, monetary and tax policies etc.), financial markets, insurance, banking, accounting and auditing, financial control, statistics, macroeconomic modelling, and international finance.

The Journal is published mainly in Russian with English summaries and bibliographical information. All articles are assigned Digital Object Identifiers (DOIs). Articles are published for FREE.

All articles are reviewed. Decisions about the publishing of articles are based on a double-blind review process. Opinions of the authors may not coincide with the opinion of the publisher.

The Journal is issued 6 times a year (in February, April, June, August, October, and December).

The articles are publicly available on the Financial Journal website, www.finjournal-nifi.ru, on the Open Academic Journals Index (OAJI) and at the Scientific Electronic Library portal, www.elibrary.ru.

The Journal is included in Ulrich's Periodicals Directory.

Journal articles are indexed in the international database RePEc (Research Papers in Economics).

Publishing Ethics

The Editorial Office, Editorial Board and Publisher of the Financial Journal are guided by generally accepted international standards for the ethics of scientific publications developed and approved by the Committee on Publication Ethics (COPE), and make every effort to fully comply with them.

Editorial Board

Michael V. Alexeev, Professor at Indiana University (Bloomington, USA)

Olga V. Bogacheva, Candidate of Economic Sciences, Leading Researcher at the Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations (Moscow, Russian Federation)

Christopher J. Gerry, Professor at the University of Oxford (Oxford, United Kingdom)

Evsey T. Gurvich, Candidate of Physical and Mathematical Sciences, Head of Economic Expert Group, Member of the Economic Council under the President of the Russian Federation, Member of the Public Council under the Ministry of Finance of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

Evgeny M. Gutzait, Doctor of Economic Sciences, Leading Researcher at the Center for Methodology of Accounting of the Financial Research Institute (Moscow, Russian Federation)

Christopher M. Davis, Professor at the University of Birmingham (Birmingham, United Kingdom)

Sergey M. Drobyshevsky, Doctor of Economic Sciences, Academic Director at Gaidar Institute for Economic Policy (Moscow, Russian Federation)

Ludmila S. Kabir, Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Russian Academy of Sciences, Chief Research Associate at the Center for International Finance of the Financial Research Institute (Moscow, Russian Federation)

Laurence J. Kotlikoff, Professor at Boston University (Boston, USA)

Vladimir S. Nazarov, Candidate of Economic Sciences, Director of the Financial Research Institute, Editor in Chief of the Financial Journal, (Moscow, Russian Federation)

Vitaly V. Omelyanovskiy, Doctor of Medical Sciences, Professor, Head of the Laboratory for Health Technology Assessment of the Institute of Applied Economic Research at the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)

Milyausha R. Pinskaya, Doctor of Economic Sciences, Head of the Center for Tax Policy of the Financial Research Institute (Moscow, Russian Federation)

Vladimir V. Trubin, Candidate of Economic Sciences, Expert at the Department for Social Policy of the Analytical Center under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

Pavel V. Trunin, Doctor of Economic Sciences, Head of the Macroeconomics and Finance Division at Gaidar Institute for Economic Policy (Moscow, Russian Federation)

Kristina V. Shvandar, Doctor of Economic Sciences, Head of the Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center of the Financial Research Institute (Moscow, Russian Federation)

© Financial Research Institute, 2021

Тема номера: Международные и страновые особенности развития партисипаторного бюджетирования

Инициативное бюджетирование — страновая версия партисипаторного бюджетирования в Российской Федерации — эволюционировало от инструмента общественных финансов до заметного социального явления. Только за 2019 г. в стране было реализовано почти 22 тыс. проектов общей стоимостью свыше 24 млрд руб. Инициативное бюджетирование нашло свое отражение в федеральном и региональном законодательстве, вошло в «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года».

В статьях тематического выпуска «Финансового журнала» представлены основные направления развития партисипаторного бюджетирования в России и в мире. Впервые в научной литературе обоснован экосистемный подход для построения модели участия граждан в государственном и муниципальном управлении. Важным шагом на пути легитимации данной экосистемы является разработка модельного закона об общественном участии, который должен стать основой для включения в отраслевое законодательство и нормативные акты положений, регулирующих отношения между институтами публичной власти и гражданами, участвующими в принятии бюджетных решений.

В последние несколько лет Италия является местом реализации ряда демократических инноваций на субнациональном уровне. Однако опыт регионального правового регулирования итальянских практик гражданского участия свидетельствует, что наличие законов о партисипаторном бюджетировании — важный, но недостаточный фактор распространения и укоренения культуры соучастия.

Россия стала десятой страной мира, имеющей национальное законодательство о партисипаторном бюджетировании, целый ряд российских регионов принял свои законы. Опыт Красноярского края, да и многих других субъектов РФ, по созданию комплексной системы проектного, образовательного и информационно-методического сопровождения инициативного бюджетирования свидетельствует о возможности достижения успеха и при отсутствии в субъекте Федерации отдельного закона.

Партисипаторное бюджетирование способно оказать содействие достижению целей устойчивого развития, может стать механизмом апробации инновационных подходов к оказанию государственных услуг. Социальные эффекты, проявляющиеся в создании устойчивых местных сообществ, являются важнейшим вкладом в цели устойчивого развития. В данном тематическом выпуске обобщен опыт реализации практик инициативного бюджетирования в Санкт-Петербурге — одном из российских лидеров в сфере участия граждан в бюджетных решениях. Инновационная форма общественного обсуждения через участие в работе бюджетной комиссии позволила не только привлечь граждан к решению проблем мегаполиса, но и повысить эффективность бюджетных расходов. Северная столица также стала местом реализации нескольких практик молодежного и школьного инициативного бюджетирования, опыт реализации которых демонстрирует огромный потенциал интеграции с программами повышения финансовой и бюджетной грамотности.

В. В. Вагин,
кандидат философских наук,
руководитель Центра инициативного бюджетирования
Научно-исследовательского финансового института
Министерства финансов Российской Федерации

Тема номера: «Международные и страновые особенности развития партисипаторного бюджетирования»

Содержание

Партисипаторное бюджетирование

В. В. Вагин, Е. С. Шугрина
Роль инициативного бюджетирования в формировании экосистемы гражданского участия в государственном и муниципальном управлении 9

G. Allegretti, M. Bassoli, G. Colavolpe
On the Verge of Institutionalisation? Participatory Budgeting Evidence in Five Italian Regions 25

Т. И. Виноградова
Партисипаторное бюджетирование как инструмент, способствующий достижению целей устойчивого развития 46

Н. Г. Лукьянова
Особенности развития инициативного бюджетирования в Санкт-Петербурге 61

Е. М. Мрачек, И. В. Валюшицкая
Роль проектных центров в развитии инициативного бюджетирования: практика Красноярского края 70

Н. Г. Иванова, В. А. Федосов
Целеполагание молодежных практик инициативного бюджетирования 83

Межбюджетные отношения

М. В. Мильчаков
Реализация приоритетов регионального развития в условиях пандемии 93

В. В. Бухарский
Бюджетная децентрализация и стимулы местных органов власти в Российской Федерации 114

Topic of the Issue: International and Country Specifics of Participatory Budgeting Development

Contents

Participatory Budgeting

V.V. Vagin, E.S. Shugrina
The Role of Participatory Budgeting in Forming an Ecosystem of Civic Participation in State and Municipal Governance 9

G. Allegretti, M. Bassoli, G. Colavolpe
On the Verge of Institutionalisation? Participatory Budgeting Evidence in Five Italian Regions 25

T.I. Vinogradova
Participatory Budgeting as a Tool Contributing to the Achievement of the Sustainable Development Goals 46

N.G. Lukyanova
Saint Petersburg Experience of Participatory Budgeting 61

E.M. Mrachek, I.V. Valyushitskaya
The Role of Project Centers in the Development of Participatory Budgeting: The Practice of the Krasnoyarsk Territory 70

N.G. Ivanova, V.A. Fedosov
Goal Setting of Youth Practices of Participatory Budgeting 83

Intergovernmental Fiscal Relations

M.V. Milchakov
Implementation of Regional Development Priorities Under the Conditions of the COVID Pandemic 93

V.V. Bukharsky
Fiscal Decentralisation and Incentives of Local Authorities in the Russian Federation 114

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-9-24

CC BY

Роль инициативного бюджетирования в формировании экосистемы гражданского участия в государственном и муниципальном управлении

Владимир Владимирович Вагин
E-mail: vagin@nifi.ru, ORCID: 0000-0001-5570-2593
Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России, Москва 127006, Российская Федерация
Екатерина Сергеевна Шугрина
E-mail: eshugrina@yandex.ru
Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России, Москва 127006, Российская Федерация

Аннотация
Целью статьи является обоснование экосистемного подхода в качестве основы для построения модели участия граждан в государственном и муниципальном управлении, которая должна найти свое отражение в законах Российской Федерации, документах стратегического планирования, иных нормативных актах, а также в партисипаторных практиках бюджетных решений. Формирование экосистемы участия граждан в государственном и муниципальном управлении является настоятельной необходимостью современного этапа развития гражданского общества и всего комплекса государство-гражданских отношений в России. Создание такой экосистемы позволит повысить эффективность государственного и муниципального управления, включить граждан и институты гражданского общества в процесс выбора приоритетов действий публичной власти, снизить протестный потенциал, вызванный отсутствием комплексного инструментария участия граждан в государственном и муниципальном управлении.
Среди первых шагов на пути формирования данной экосистемы — разработка федерального закона об общественном участии в государственном и муниципальном управлении. Данный закон должен стать основой для включения в отраслевое законодательство положений, регулирующих отношения между институтами публичной власти и гражданами, непосредственно участвующими в принятии решений в вопросах государственного и муниципального управления. Важную роль в развертывании экосистемы занимает разработка и реализация комплекса мер, направленных на включение вопросов участия граждан в мероприятия государственных программ и национальных проектов Российской Федерации, реализуемых на всех уровнях публичной власти. В статье также определены основные принципы развертывания экосистемы гражданского участия в государственном и муниципальном управлении.

Ключевые слова: *инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, экономическая экосистема, экосистема гражданского участия, вовлечение граждан в государственное и муниципальное управление, закон об общественном участии*

JEL: *H72, R51, R58*

Для цитирования: *Вагин В. В., Шугрина Е. С. Роль инициативного бюджетирования в формировании экосистемы гражданского участия в государственном и муниципальном управлении // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 9–24. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-9-24.*

© Вагин В. В., Шугрина Е. С., 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-9-24

The Role of Participatory Budgeting in Forming an Ecosystem of Civic Participation in State and Municipal Governance

Vladimir V. Vagin[1], ***Ekaterina S. Shugrina***[2]
[1, 2] *Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*
[1] *vagin@nifi.ru, https://orcid.org/0000-0001-5570-2593*
[2] *eshugrina@yandex.ru*

Abstract
The purpose of the article is to substantiate the ecosystem approach as a basis for building a model of citizen participation in state and municipal governance, manifested in the laws of the Russian Federation, strategic planning documents, and other regulations, as well as in participatory practices of budget decisions. The ecosystem of citizen participation in governance is an urgent need for the modern stage of development of civil society and the entire complex of state–civil relations in Russia. The creation of such an ecosystem can increase the efficiency of state and municipal governance, include citizens and civil society institutions in the process of selecting priorities for the actions of public authorities, and reduce the protest potential caused by the lack of a comprehensive toolkit for citizen participation in governance. Among the first steps toward the formation of this ecosystem is the development of a federal law on public participation in governance. This law should become the basis for the inclusion in sectoral legislation of provisions governing relations between public authorities and citizens directly involved in decision-making on state and municipal governance issues. An important role in the deployment of the ecosystem is played by the development and implementation of a set of measures aimed at including the issues of citizen participation in the activities of state programs and national projects of the Russian Federation, implemented at all levels of public authority. The article also defines the basic principles of the development of the civic participation ecosystem.

Keywords: *participatory budgeting, economic ecosystem, ecosystem of civic participation, citizen engagement in governance, law on public participation*

JEL: *H72, R51, R58*

For citation: *Vagin V.V., Shugrina E.S. The Role of Participatory Budgeting in Forming an Ecosystem of Civic Participation in State and Municipal Governance. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 2, pp. 9–24 (In Russ.). https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-9-24.*

© Vagin V.V., Shugrina E.S., 2021

ВВЕДЕНИЕ

Термин «экосистема» по праву может претендовать сегодня на титул самой распространенной дефиниции, перекочевавшей из научных исследований экономики в практику управления. Целью статьи является обоснование экосистемного подхода в качестве основы для построения модели участия граждан в государственном и муниципальном управлении, которая должна быть закреплена в законах Российской Федерации, документах стратегического планирования, иных нормативных актах, а также в партисипаторных практиках.

Основными задачами данной статьи являются: описание потенциала гражданского участия, предусмотренного действующим законодательством Российской Федерации; внесение предложений о совершенствовании законодательства для развертывания диалога власти и граждан; установление роли и основных факторов легитимации гражданского участия в новых цифровых технологиях.

Для более точного понимания сути явления имеет смысл обратиться к истокам. Эволюция экосистемного подхода в социально-экономических исследованиях описана Т. С. Соловьевой. В своей работе автор называет девять экосистемных парадигм, сформировавшихся в XX в.: природные экосистемы; человеческие экосистемы; социальные, социально-экологические экосистемы; промышленные экосистемы; бизнес-экосистемы; предпринимательские экосистемы; цифровые, информационные экосистемы; экосистемы социальных предприятий; социально-инновационные экосистемы [Соловьева Т. С., 2019, с. 87].

Экосистемный подход вызывает пристальный интерес в различных сферах экономики, в том числе в общественных финансах и управлении. Подтверждает это суждение ряд зарубежных авторов [Auerswald P. E., Dani L. M., 2018, с. 262], указывающих на важность, но одновременно на начальный характер развития экосистемного подхода в научных исследованиях данного направления.

В то же время попытки экосистемного описания можно встретить все чаще [Jacobides M. G. et al., 2018]. За последние пять лет количество публикаций в ведущих научных журналах, в которых содержатся упоминания ключевого слова «экосистема», увеличилось в семьдесят раз. По мнению исследователей, основную массу литературы, посвященной «экономике экосистем», можно сгруппировать по трем темам: бизнес-экосистемы, образующиеся вокруг фирм и их окружения; инновационные экосистемы, фокусируемые на отдельных инновациях, и поддерживающие их агенты; экосистемы как платформы, определяющие действия акторов, организованных вокруг данных платформ.

Авторы названной выше работы следующим образом определяют экономическую экосистему: «это определенная форма организации экономической деятельности, которая связана специфическими типами взаимодополняемости» [Jacobides M. G. et al., 2018, с. 2]. Среди важнейших ее особенностей авторы указывают на многостороннюю, не общую взаимодополняемость основных акторов процесса, а также отсутствие иерархического устройства в экосистемном типе управления. Пожалуй, наиболее важной частью данной работы является описание будущей исследовательской повестки в изучении «экономики экосистем», которая включает в себя: исследование экосистемной координации и экосистемного взаимодействия, создание добавленных ценностей в рамках экосистем, регулирование и управление экосистемами.

ЭКОСИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К ГРАЖДАНСКОМУ УЧАСТИЮ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Экосистема социальных инноваций в российской экономической науке все чаще рассматривается как один из элементов инклюзивной социально-экономической системы, а ее развитие и совершенствование — как один из приоритетов развития территорий. В то же время экосистемный подход применяется преимущественно в отношении системы инноваций в целом, при этом внимания удостаиваются лишь отдельные аспекты развития теории и практики реализации социальных инноваций [Соловьева Т. С., 2019].

В научной литературе и практике управления весомое место занимают также предпринимательские экосистемы. Создание и поддержание государством «экосистемы поддержки мелкого и среднего бизнеса» приводит к успешным кейсам развития региональной экономики [Баринова В. А., 2019]. Отдельные страны, Эстония в частности,

по праву гордятся созданными и эффективно функционирующими экосистемами такого рода [Trabskaja J., Mets T., 2019].

В числе перспективных направлений экосистемных исследований можно назвать и экосистемы «сетевого публичного управления». Попытка анализа сформированности таких экосистем в различных федеральных округах предпринята совсем недавно. Авторы указывают на тот факт, что «создается новая экосистема публичного управления, отражающая потребности различных социально-политических акторов быть включенными в разноуровневые институциональные форматы взаимодействия государственных, частных и общественных структур для выработки и реализации общественно значимых проблем» [Мирошниченко И. В., Рябченко Н. А., 2017].

Необходимость гражданского соучастия в публичной политике, «новом государственном управлении» укоренена в дискурсе российских политологов, однако налицо лишь единичные публикации по экосистемному подходу в данной сфере [Васютин Ю. С., Матвеева Е. В., 2015].

Отдельно следует указать на активно развивающийся в последние два года экосистемный подход применительно к рынкам финансовых услуг. «Под цифровой экосистемой понимается многосторонняя цифровая платформа, в которой все сервисы взаимодействуют друг с другом, отвечающая следующим основным критериям: наличие информационно-технологической инфраструктуры, открытость партнеров» [Самиев П. А. и др., 2020, с. 88]. Нельзя переоценить важность изучения цифровых экосистем, создаваемых крупными банками и финансовыми институтами, которые в результате их появления становятся обладателями огромного объема информации о поведении и повседневных действиях каждого своего клиента.

Особенного внимания заслуживают идеи Г. Б. Клейнера о развитии социально-экономических экосистем, под которыми ученый понимает «локализованный комплекс организаций, бизнес-процессов, инновационных проектов и инфраструктурных образований, способный к длительному самостоятельному функционированию за счет кругооборота ресурсов продуктов и систем» [Клейнер Г. Б., 2019, с. 40]. В данной работе автор определяет наиболее часто используемые в современном дискурсе единицы экономического анализа, соответствующие универсальным частям экосистемы:

— организационная (структурная) составляющая — кластерная система;
— инфраструктурная составляющая — платформа;
— бизнес-процессная составляющая — сеть;
— инновационная составляющая — бизнес-инкубатор [Клейнер Г. Б., 2019, с. 41].

Экосистема, по мнению известного экономиста, играет роль «естественной оболочки», в которой, собственно, и осуществляется организация взаимодействия кластеров, платформ, сетей и бизнес-инкубаторов. Совершенно справедливо ученый приводит в качестве примера предприятие, в рамках которого обеспечивается взаимосвязанное функционирование отдельных подразделений, инфраструктурных сред, бизнес-процессов и инновационных проектов.

Обращает на себя внимание и мнение Г. Б. Клейнера о том, что экосистемный подход занимает особое место в экономике будущего. Ключевыми темами исследований в этом направлении являются: построение теории экосистем; построение системы формальных и неформальных институтов; разработка теории управления экосистемами; создание нормативно-правовых актов, обеспечивающих идентификацию экосистем [Клейнер Г. Б., 2019, с. 41].

Весьма продуктивным можно назвать использование экосистемного подхода применительно к сфере участия граждан в государственном и муниципальном управлении. В статье В. Комарова и Т. Сутыриной, пожалуй, в наиболее развернутой форме описаны идеи о необходимости гражданского участия при реализации инновационной политики

в регионах на основании экосистемного подхода. «Одно из основных направлений региональной политики интенсивного роста — активное внедрение новых управленческих технологий, делающих возможным расширение качества общественного участия в целях повышения эффективности регулирования и обеспечения в результате более эффективного использования имеющихся ресурсов территории» [Комаров В. М., Сутырина Т. А., 2016, с. 97].

Авторы цитируемой статьи определяют «среду обитания», или «экосистему» территории, через эффективные форматы участия местных сообществ в формировании своей среды обитания [Комаров В. М., Сутырина Т. А., 2016, с. 95]. Население в этой логике выступает «соавтором» создания региональной политики развития и активной стороной преобразований. При этом насущной необходимостью становится поиск способов, с помощью которых можно наиболее эффективно обеспечить привлечение населения к реализации территориальных изменений.

Нельзя не согласиться с еще одной мыслью авторов: «...оптимизация бюджетных расходов происходит за счет выбора лучших из доступных альтернатив вложения средств, другими словами, за счет повышения качества регулирования и учета общественных потребностей» [Комаров В. М., Сутырина Т. А., 2016, с. 95]. Это высказывание напрямую приводит к мысли о важности системного общественного участия в принятии бюджетных решений. Именно методология инициативного бюджетирования, предоставляющая гражданам возможность выдвигать, обсуждать, выбирать, реализовывать проекты, ближе всего приводит нас к решению ожидаемой задачи — обеспечить широкое участие граждан в развитии поселений и территорий их проживания.

В общественных финансах подобный подход проявлен через аллокационную эффективность. Эта тема не так часто является предметом внимания российских ученых, однако можно с уверенностью говорить о том, что участие граждан в определении приоритетов расходования бюджетных средств в конкретных локациях повышает эффективность расходования государственных и муниципальных финансов [Вагин В. В., Петрова И. В., 2020].

В отдельных зарубежных городах — Лиссабоне, Париже, Мадриде — начинают складываться системы гражданского участия, которые предоставляют гражданам возможность участвовать в жизни города. Так, в Лиссабоне одновременно существуют шесть различных инструментов участия горожан в городских изменениях:

1. Orçamento Participativo — партисипаторное бюджетирование

За десять лет, с 2008 по 2018 г., на собраниях или через сайт горожане предложили 6204 идеи, из них 1957 были вынесены на голосование и получили 268 536 голосов. Победителями стали 120 проектов стоимостью 33 805 668 евро.

2. LisBOAidea — круглогодичный краудсорсинг идей

Консультативный ресурс для горожан, запущенный в 2017 г. Горожане предлагают идеи через сайт lisboaparticipa.pt. Они могут касаться 13 сфер. В течение последующих 60 дней после публикации идеи пользователи сайта могут голосовать «за» или «против». Если положительных оценок наберется минимум на 100 больше, чем отрицательных, идея отправляется на рассмотрение в местные органы власти.

3. Приложение для смартфона «На моей улице»

Сбор информации о проблемных точках в городе, нуждающихся во внимании городских служб. Можно сообщить о поломках фонарей, ямах, заброшенных машинах, протекшей крыше и т. п. Отправитель заявки может следить в приложении за ходом ее выполнения.

4. Lisboa em Debate — городские обсуждения

Система общественных обсуждений проектов, инициируемых городской администрацией. Среди них социальные инициативы, проекты в сфере культурного наследия и др.

Жители могут направить свои жалобы, замечания и предложения официальным письмом на адрес мэра Лиссабона.

5. Lisboa Aberta — политика открытых данных

Максимальное раскрытие информации о работе муниципальных органов власти для исследователей и широкого круга лиц. Цель — содействовать участию граждан, поощрять использование информации и обмен данными, стимулировать предпринимательство и инновации, содействовать развитию города как инклюзивного, интеллектуального и инновационного.

6. Fórum da cidadania — гражданский форум

Площадка диалога между органами власти, представителями некоммерческих организаций и гражданскими активистами. В июне 2017 года была принята «Лиссабонская хартия прав и обязанностей», регламентирующая взаимодействие граждан и властей Лиссабона [Гаврилова Н. В., 2019].

Попытки создания прообраза экосистемы предпринимаются и властями Парижа [Cabannes Y., 2017]. Отдельно следует указать на тот факт, что в столице Франции последовательно на протяжении ряда лет реализуется самая масштабная в мире программа партисипаторного бюджетирования в городах. Мэр Парижа А. Идальго подтвердила необходимость масштабирования партисипаторного бюджетирования и на следующий срок ее полномочий. Кроме того, в самой Франции сложилась и успешно действует Комиссия по общественным дебатам, целью которой является организация участия граждан в обсуждении крупных инфраструктурных проектов, предлагаемых для реализации.

Масштабный характер развертывания практик гражданского участия в городском развитии, программы цифровизации городов заставляют задуматься о том, на каких принципах должна строиться экосистема гражданского участия в целом. Ученые из «Центра смелых городов» [Center for BOLD cities, 2020] сделали попытку разработать набор таких принципов для «умных городов». Первый принцип — участие граждан должно быть устойчивым. Вовлечение граждан — это не разовый процесс на стадии запуска проектов, а постоянное использование ими цифровых решений. Второй — вовлечение должно быть гармоничным, соответствующим законодательству, в свою очередь и законодательство не должно ограничивать возможности участия граждан в городских делах. Третий — признание и уважение разной степени вовлеченности граждан, проистекающей из различного уровня заинтересованности в проектах и степени владения гражданами цифровыми инструментами. Четвертый — необходимость вовлечения в решения стейкхолдеров, на которые напрямую влияют различные аспекты развертывания «умного города». Пятый — вовлечение граждан должно содействовать более глубокому их погружению в проблематику «умного города». Шестой — вовлечение граждан должно учитывать разнообразие городского населения, их гендерные, этнические, религиозные, классовые особенности, ограничения по состоянию здоровья [Center for BOLD cities, 2020].

Наряду с вышеназванными принципами следует указать еще на ряд принципов, необходимых для формирования устойчивого фундамента экосистемы гражданского участия в государственном и муниципальном управлении:

— принцип комплексности, предполагающий возможность охвата процедурами участия граждан всех ключевых сфер государственного и муниципального управления;

— принцип этапности развития, определяющий поступательный, по мере готовности институциональной инфраструктуры, а не единовременный характер складывания экосистемы гражданского участия;

— принцип органичности формирования институтов, сопровождающих участие граждан. В идеальной модели формы и институты, обеспечивающие гражданское участие, вырастают благодаря инициативам граждан и созданы самим гражданским обществом.

В случае же их инициирования органами публичной власти необходимо их экспертное, научное обоснование и апробация;

— принцип поддержки гражданских инициатив. Именно через создание условий и инструментов для инициативных граждан, которые редко когда составляют больше 10 % от общей численности граждан, проживающих на территории городов и сельских поселений, можно добиться устойчивости существования экосистемы гражданского участия.

РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ УЧАСТИИ ГРАЖДАН В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ И РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Анализ действующего законодательства, правоприменительной практики показывает, что существует огромное количество форм участия граждан в решении вопросов государственного и местного значения. Есть формы, которые сложились еще в советское время и являются довольно привычными (например, собрания, конференции); другие формы стали появляться в период перехода от советского к современному государству (например, территориальное общественное самоуправление возникло в конце 1980-х); есть формы, которые переходят из зарубежных практик (например, инициативное бюджетирование); некоторые формы стали возникать по мере развития цифровизации и новых технологий (например, электронное голосование, краудфандинг) — анализ истории появления и эволюции разных форм непосредственного народовластия является отдельной интереснейшей задачей.

Но в контексте данной статьи важно обратить внимание на то, что существующая система управления сформировалась достаточно давно и мало приспособлена под появляющиеся тренды, в том числе под «экосистему гражданского участия». Дело в том, что сложившаяся система управления «привыкла» к определенным формам гражданского участия, которые и имеют полноценное регулирование на законодательном уровне. Новые правила и принципы управления, основанные на скорости принятия решения, упрощении взаимодействия разных уровней и разных элементов системы управления, не всегда просто воспринимаются на разных уровнях публичной власти, а в особенности на низовом уровне. Аналогичная ситуация и с новыми формами гражданского участия. Можно констатировать, что фактических противников много в самих органах публичной власти, в том числе в контрольно-надзорных органах, деятельность которых подчинена иным правилам. Это все очень хорошо видно на примере того, с какими сложностями сталкивается внедрение проектного метода управления, в том числе при реализации национальных проектов.

Переход на экосистемный подход в гражданском участии однозначно сделает возможным вовлечение значительно большего количества акторов, адаптацию принимаемых решений под реальные нужды и потребности, т. е. в конечном счете улучшение качества жизни. Однако одновременно для этого потребуется внесение определенных корректив и в саму систему управления. Иначе как объяснить жителям, что их, с одной стороны, активно привлекают к принятию решений, но при этом не разрешают избирать мэров городов; активно развивают технологии соучаствующего проектирования, но при этом говорят, что публичные слушания не имеют юридически значимого результата, поэтому обжаловать имеющиеся нарушения бесполезно — ничьи права не нарушены [Шугрина Е. С., 2019]. Экосистемный подход предполагает не только развитие соответствующей нормативной базы, но и формирование новой системы ценностей, которая составляет существо взаимодействия «власть-общество-бизнес». В рамках этой системы ценностей местные жители — не объект управления, не обыватели, но полноценный субъект управленческой деятельности, активно участвующий в разных проектах, связанных в том числе с развитием территории своего проживания. Именно на этом основывается и новый клиентоцентричный подход в государственном управлении.

Форм гражданского участия огромное количество. Можно назвать разные основания для их классификации. Не ставя задачу показать все многообразие возможных вариантов, хотелось бы особо выделить следующие основания.

1. По характеру юридических последствий — формы осуществления власти и формы участия в осуществлении власти. В первом случае принимаемые жителями решения носят императивный, т. е. обязательный для органов власти характер (например, референдум, сходы, выборы). Во втором случае — рекомендательный или консультативный характер (например, собрания, публичные слушания).

Очевидно, что формы, при использовании которых мнение жителей носит императивный характер, являются наиболее хорошо урегулированными федеральными законами, а в ряде случаев предусмотрены меры ответственности за неисполнение принятых на основе таких форм решений.

С другой стороны, формы, при использовании которых мнение жителей носит необязательный для органов власти характер, в последнее время появляются «как грибы после дождя» и не имеют полноценного правового регулирования. В качестве примера можно привести весьма популярное в последнее время рейтинговое голосование — данную форму начали продвигать в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»[1].

Рейтинговое голосование даже не попало в «Методические рекомендации по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды», утвержденные приказом Минстроя России от 30.12.2020 № 913/пр. Данная форма вовлечения населения фигурирует в муниципальных нормативных правовых актах, а также в методических рекомендациях, принимаемых органами государственной власти отдельных субъектов РФ.

О рейтинговом голосовании более подробно говорится в письме Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 26 декабря 2018 г. № 51886-ВЯ/06. Этим письмом Минстрой России направляет рекомендации по отдельным вопросам организации рейтингового голосования, в том числе с целью возможного включения соответствующих положений в нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регламентирующие порядок его проведения, рекомендации по подготовке документов, необходимых для организации и проведения рейтингового голосования, а также просит обеспечить организацию учета мероприятий по проведению рейтингового голосования и направление субъектами Российской Федерации в Минстрой России два раза в месяц соответствующего отчета в разрезе муниципальных образований, на территории которых будет проводиться рейтинговое голосование. Получается какой-то «рекомендуемый императив», предусмотренный на подзаконном уровне.

Подобная ситуация приводит к тому, что на основании использования форм, имеющих фрагментарное или недостаточное правовое регулирование, принимаются решения о распределении денежных средств на благоустройство общественных пространств; это, в свою очередь, провоцирует потенциальные проблемы и конфликты. Материалы судебной практики это подтверждают [Нарутто С. В., Шугрина Е. С., 2020].

2. По кругу вопросов можно выделить формы, предназначенные для решения вопросов местного значения и государственного значения, а также универсальные формы. В связи с этим следует сделать несколько оговорок. Во-первых, сути местного самоуправления в значительно большей степени отвечают формы непосредственного народовластия, формы, основанные на активном вовлечении жителей. Не случайно наибольшее количество форм гражданского участия фактически применяется именно на муниципальном

[1] *Паспорт Федерального проекта «Формирование комфортной городской среды». URL: http://base.garant.ru/72192514/.*

уровне, т. е. для решения вопросов местного значения. Во-вторых, некоторые формы участия граждан в государственном управлении апробируются на муниципальном или региональном уровне, а потом используются и на федеральном. Классический пример — дистанционное электронное голосование.

В-третьих, на примере национального проекта «Жилье и городская среда» отчетливо видно, что вопросы благоустройства территории, которые всегда рассматривались как вопросы местного значения, плотно вошли в федеральную повестку. Налицо определенное перемешивание полномочий разных уровней публичной власти. В контексте форм муниципальной демократии это проявляется в том, что на практике не всегда бывает просто понять, какая форма используется для решения вопросов местного значения, а какая для решения вопросов государственного значения.

3. По сферам общественной жизни, в которых используются формы гражданского участия, можно выделить универсальные формы, фигурирующие в законах об организации власти[2], и формы, содержащиеся в отраслевом законодательстве, нормами которого регулируются отдельные отрасли или сферы общественной жизни. Отдельную группу составляет большой массив нормативных актов, регулирующих общественный контроль, добровольчество и волонтерство, а также некоммерческие организации в широком смысле. Для этих сфер и видов деятельности также характерен высокий удельный вес разных форм гражданского участия.

Анализ отраслевого законодательства показывает, что можно выделить несколько сфер, в которых говорится об обязательном участии граждан при принятии соответствующих решений: градостроительство, финансы (точнее, сбор средств на конкретные проекты), жилье, экология, цифровизация. Важно обратить внимание на то, что в отраслевом законодательстве о гражданском участии говорится не только как о некой ценности, но и как об обязательной стадии принятия управленческого решения. Иными словами, эти формы гражданского участия обязательно должны быть реализованы. В качестве иллюстрации можно привести Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Этот закон редко приводят в качестве примера документов, в которых говорится об обязательном участии граждан как о стадии принятия решения, — возможно срабатывает представление о том, что такие важные документы должны разрабатываться и приниматься органами публичной власти. И тем не менее об общественных обсуждениях проектов документов стратегического планирования говорится в ст. 13 данного закона.

В этом случае большое значение имеет поведение представителей органов публичной власти, которые не всегда корректно используют соответствующие возможности. Так, анализ судебной практики в отношении публичных слушаний и общественных обсуждений показывает, что весьма многочисленными являются случаи злоупотребления правом со стороны представителей власти.

4. В зависимости от цели использования той или иной формы гражданского участия. Говоря о формах вовлечения граждан, целесообразно обратиться к Стандарту вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды, подготовленному Центром городских компетенций Агентства стратегических инициатив совместно с Министерством

---

[2] *Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 24.02.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» / КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/; Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/.*

строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ[3]. В этом стандарте сформулированы возможные цели вовлечения граждан для разных целевых групп. Например, для представителей органов публичной власти названы такие цели, как выполнение целевого показателя «Увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30 %» национального проекта «Жилье и городская среда»; повышение уровня лояльности и социального оптимизма горожан; предотвращение и разрешение градостроительных, социальных и экономических конфликтов; формирование лояльных и конструктивных отношений с городскими элитами; повышение инвестиционной привлекательности города; синхронизация федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» с иными национальными проектами, региональными и муниципальными программами; привлечение дополнительного финансирования на реализацию проектов благоустройства; повышение качества комфортной городской среды в муниципальном образовании; формирование лояльного городского сообщества.

Такое детальное целеполагание редко присутствует в текстах нормативных правовых актов. Как правило, в них имеется указание на некое усредненное назначение соответствующей формы гражданского участия, к числу которых чаще всего относятся следующие: информирование о принимаемых управленческих решениях, выявление и учет мнения жителей при принятии управленческого решения, привлечение жителей к процедуре принятия управленческого решения.

Развитие цифровых технологий не только делает возможным внедрение новых форм гражданского участия, но и требует создания дополнительных механизмов, позволяющих обеспечить конфиденциальность, защиту персональных данных, достоверность получаемых/передаваемых сведений [Симонова С. В., 2020]. В октябре 2020 г. участие граждан по предложению Минстроя России расширилось за счет возможности голосования граждан на цифровой платформе[4].

Анализ действующего законодательства показывает, что об одной и той же форме гражданского участия говорится в разных законах, причем понятие и требования к формам, пределы их применения, процедуры реализации различаются [Самодурова Е. В., 2017]. Например, очень часто в федеральном законодательстве используются термины «публичные слушания», «общественные слушания», «общественные обсуждения» как подобные или даже синонимы; особо следует выделить такие законы, как Градостроительный кодекс РФ (ст. 5.1), Федеральный закон № 131-ФЗ (ст. 28), Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (ст. 25). Определенная путаница наблюдается и с видами обращений граждан. На практике возникают вопросы, можно ли на наказы или петиции распространять Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Есть и противоположные примеры. Так, для сбора средств на реализацию инициативных проектов местные жители могут использовать такие формы, как инициативные проекты, инициативное бюджетирование, краудфандинг, наказы избирателей, или даже провести местный референдум по самообложению. Важно подчеркнуть, что все

---

[3] *Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды. URL: https://100gorodov.ru/attachments/1/ad/7f04fc-75c2-4397-9fe4-5e58246ae252/C%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82_%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%8F.pdf.*

[4] *Постановление Правительства Российской Федерации № 1630 от 8 октября 2020 г. «О внесении изменений в приложение № 15 к государственной программе Российской Федерации “Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации”». URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202010140042.*

названные формы регулируются разным законодательством, которое формируется не только на федеральном уровне, но и в субъектах РФ. Причем могут быть такие ситуации, что конкретная форма гражданского участия в одних субъектах РФ урегулирована и может быть использована, в других соответствующая правовая база отсутствует. Например, по данным СПС «КонсультантПлюс» законы о наказах избирателей приняты в 23 субъектах РФ.

Все это приводит к тому, что правоприменительные органы путаются в том, какой закон применять к конкретным отношениям. Встречаются примеры того, что одна форма подменяется другой.

И еще. Регулярно составляемый мониторинг местного самоуправления, осуществляемый Минюстом России, показывает, что увеличение гражданского участия, основанное на использовании традиционных и давно применяемых форм, которые урегулированы федеральным законодательством, является минимальным [Шугрина Е. С., 2019]. Прирост по такому параметру, как «вовлечение жителей», можно обеспечить за счет новых форм, которые законодательству пока неизвестны, но активно используются на практике.

МЕСТО ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В ЭКОСИСТЕМЕ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Изучение основных этапов развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации, эволюции основных понятий и методологии участия граждан в бюджетных решениях дает хорошую возможность для обоснования развертывания экосистемы гражданского участия.

Одним из ключевых компонентов реализации инициативного бюджетирования в субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации является институциональная инфраструктура сопровождения практик участия граждан в бюджетных решениях. Она включает в себя: нормативно-правовую базу, институты проектного и консультационного сопровождения, обучение и повышение квалификации участников, систему конкурсов по выявлению лучших практик и проектов ИБ, научно-исследовательское сопровождение, кампании по информированию граждан и т. д.

В январе 2021 г. вступили в силу положения 236-ФЗ, предусматривающие возможность инициативной группе, органам ТОС, а также старосте сельского населенного пункта выступать с инициативным проектом, направленным на решение вопросов местного значения или иных приоритетных для граждан вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления. Кроме того, в рамках нового ФЗ были внесены поправки в Бюджетный кодекс РФ, включившие в себя: определение механизма внесения инициативных платежей граждан, определение порядка возврата средств инициативных платежей граждан, запрет на использование инициативных платежей на покрытие иных обязательств местных бюджетов, наделение Минфина России полномочиями по определению методологии финансирования инициативных проектов граждан[5].

Кроме федерального законодательства инициативное бюджетирование имеет обширную нормативно-правовую практику на уровне субъектов Российской Федерации. Несколько субъектов РФ приняли самостоятельные законы, регламентирующие региональные практики инициативного бюджетирования. Однако опыт законодательного

---

[5] *Федеральный закон от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» / КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357767/.*

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/.

регулирования инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации едва ли можно признать успешным, само по себе принятие закона не обеспечивает реализацию инициативного бюджетирования в данном субъекте и расположенных на его территории муниципальных образованиях [Вагин В. В., Шаповалова Н. А., 2020].

Гораздо продуктивнее оказался подход, который давал возможность органам исполнительной власти субъекта Федерации самостоятельно регулировать запуск и реализацию практики инициативного бюджетирования. Отдельные регионы пошли по пути включения мероприятий инициативного бюджетирования в состав программных и стратегических документов развития. Конечно, законодательный фундамент национального уровня, создающий основы и определяющий основные принципы гражданского участия в бюджетных решениях, необходим, но он не первичен в появлении инициативного бюджетирования.

Успешным можно назвать опыт развертывания проектных центров инициативного бюджетирования в субъектах Федерации. В настоящее время 33 проектных центра координируют работу почти тысячи консультантов ИБ [Минфин России, 2020]. Во многом благодаря наличию проектных центров в регионах реализуются успешные информационные кампании и программы обучения руководителей и сотрудников органов государственной и муниципальной власти основам инициативного бюджетирования.

Важную роль в развитии инициативного бюджетирования играет ежегодный Всероссийский конкурс проектов инициативного бюджетирования. Расширяется спектр научных исследований, посвященных инициативному бюджетированию.

Однако по прошествии семи лет развития инициативного бюджетирования становится ясно, что не только развитая институциональная инфраструктура обеспечивает поступательное развитие ИБ в субъектах и муниципальных образованиях. Все более активным становится сетевое взаимодействие инициативных граждан, органов государственной и муниципальной власти, экспертного сообщества. Более того, создаваемое участниками проектов инициативного бюджетирования общественное мнение создает позитивное отношение к новой социальной технологии.

Идея Г. Б. Клейнера о неотъемлемых частях экосистемы в уже цитированной нами выше статье может быть применена и к структурированию основных компонентов инициативного бюджетирования. Так, организационная составляющая инициативного бюджетирования включает в себя региональные практики, исследовательские и экспертные кластеры проектных центров. Инфраструктурная составляющая представлена институтами и алгоритмизированными платформами. Бизнес-проектная составляющая инициативного бюджетирования еще не получила должного внимания, но именно инициативное бюджетирование на низовом уровне дает возможность роста компетенций руководителей и сотрудников органов власти в сфере проектного управления. Инициативные проекты граждан лишь тогда успешно реализуются, когда они опираются на проектный подход. И конечно же, успех инициативного бюджетирования в каждом субъекте и муниципальном образовании является результатом включенности местных органов власти в общую сеть взаимодействия инициативного бюджетирования.

Инициативное бюджетирование невозможно без инновационной составляющей — желания и готовности органов власти поддерживать инициативные проекты граждан со стороны, их стремления внести образность в описание региональных практик, создавать новые бренды и новые практики.

Г. Б. Клейнер и другие исследователи указывают на целый ряд особенностей экосистемного подхода: появление «оболочки», в которой развиваются основные компоненты экосистемы; взаимодополняемость и отсутствие иерархической подчиненности различных компонентов. В полной мере эти особенности характерны для инициативного бюджетирования, в нем нет иерархии участников, существует взаимодополняемость

элементов и уже сложилась «оболочка», базирующаяся на взаимной заинтересованности и доверии.

Развертывание мероприятий по созданию национальной концепции и реализации мероприятий «Умного города»[6] также с необходимостью ставит вопрос о роли граждан и институтов гражданского общества в данном процессе. Следует сразу указать на преимущественно технологический характер предлагаемых в данной концепции решений. И это не может не вызывать опасения. Без должным образом организованной системы работы с гражданами общество может столкнуться с «технологическим тоталитаризмом» — игнорированием крупными информационно-технологическими компаниями и отраслевыми органами государственной власти интересов граждан.

Отдельные партии европейских стран включили в свои программные документы положения, регламентирующие отношения между гражданами и государством в «умных городах». Крупнейшая партия Европейского парламента — Европейская народная партия (ЕНП) — фокусируется на проблемах горожан в «умном городе». Укрепление локальных сообществ для партии не менее важная задача, чем цифровое развитие. В программных документах ЕНП указывается на важность встраивания ограничений, вызванных конфиденциальностью собираемых цифровыми платформами данных и необходимостью контроля за интеллектуальными разработками с целью обеспечения надежности хранения данных (European People's, 2015). Соблюдение данного принципа создает столь необходимое цифровому обществу доверие граждан. Повышение цифровой грамотности в контексте цифровизации — еще один из приоритетов партии, предполагающий возможность трудоустройства, переподготовки, повышения квалификации, социальной инклюзии[7].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Экосистема участия граждан в государственном и муниципальном управлении является настоятельной необходимостью современного этапа развития гражданского общества и всего комплекса отношений между государством и гражданами в России.

2. Создание такой экосистемы позволит повысить эффективность государственного и муниципального управления, включить в процесс выбора приоритетов действий публичной власти граждан, институты гражданского общества, снизить протестный потенциал, вызванный отсутствием комплексного инструментария участия граждан в государственном и муниципальном управлении.

3. Формирование подобной экосистемы возможно на основании: принципов полноты, комплексности, этапности, устойчивости, гармоничности, признания необходимости разных уровней вовлеченности, органичности формирования институтов, всеохватности заинтересованных участников, поддержки инициативных граждан, участвующих в создании и реализации данной экосистемы.

4. Среди первых шагов на пути формирования данной экосистемы — разработка федерального закона об общественном участии в государственном и муниципальном управлении. Данный закон должен стать основой для включения в отраслевое законодательство положений, регулирующих отношения между институтами публичной власти и гражданами, непосредственно участвующими в принятии решений в вопросах государственного и муниципального управления.

---

[6] *Приказ Минстроя России № 866/пр от 20 декабря 2020 г. «Об утверждении Концепции проекта цифровизации городского хозяйства "Умный город"». URL: https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/315/25.12.2020_866_pr.pdf.*

[7] *International forum exploration, production, processing EPP-2015. URL: http://epp-forumexpo.com/en/overview/epp-2015.html.*

5. Важную роль в развертывании экосистемы занимает разработка и реализация комплекса мер, направленных на включение вопросов участия граждан в мероприятия государственных программ и национальных проектов Российской Федерации, реализуемых на всех уровнях публичной власти.

6. Экосистема гражданского участия опирается в первую очередь на формы гражданского участия, созданные гражданами и институтами гражданского общества и доказавшие свою жизнеспособность; разработку органами публичной власти новых форм гражданского участия допустимо осуществлять лишь после научного обоснования их состоятельности и пилотной апробации.

7. Экосистема гражданского участия в государственном и муниципальном управлении опирается на единую государственную цифровую платформу, включающую в себя систему верификации пользователей и прозрачную, созданную на основе нормативных актов систему использования накопленных цифровых данных.

Список источников

Баринова В. А., Красносельских А. Н. Поддержка малого и среднего предпринимательства на региональном уровне: международный опыт и российские особенности // Экономическое развитие России. 2019. Т. 26. № 1. С. 55–62.

Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Актуальные вызовы и проблемы развития инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 1. С. 9–26.

Вагин В. В., Петрова И. В. Влияние гражданской партисипации на эффективность бюджетных расходов // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 26–38.

Васютин Ю. С., Матвеева Е. В. Потенциал общественного участия в процессе модернизации государственного управления в современной России // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. Т. 10. № 4. URL: https://doi.org/10.12737/11955.

Гаврилова Н. В. Партисипаторное бюджетирование в Португалии: перспективы развития. Право и управление. XXI век. 2019. Т. 15. № 1. С. 61–68. URL: https://doi.org/10.24833/2073-8420-2019-1-50-61-68.

Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / Центр инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России. М.: Минфин России, 2020. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0794_Doklad_IB_2020_19.10.20.pdf.

Клейнер Г. Б. Экономика экосистем: шаг в будущее // Экономическое возрождение России. 2019. № 1 (59). С. 40–45.

Комаров В. М., Сутырина Т. А. Векторы региональной инновационной политики: роль общественного участия // Инновации. 2016. № 9 (215). С. 92–97.

Мирошниченко И. В., Рябченко Н. А. Экосистема сетевого публичного управления: оценка готовности сетевого окружения к инновационным практикам (на примере субъектов РФ) // Человек. Сообщество. Управление. 2017. Т. 18. № 4. С. 6–21.

Нарутто С. В., Шугрина Е. С. Муниципальная демократия: от теории к практике. М.: Юрлитинформ, 2020. 272 с.

Самиев П. А., Закирова В. Р., Швандар Д. В. Экосистемы и маркетплейсы: обзор рынка финансовых услуг // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 5. С. 86–99.

Самодурова Е. В. Особенности применения форм непосредственного осуществления местного самоуправления при решении вопросов в области градостроительной деятельности и землепользования // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 2. С. 16–20.

Симонова С. В. Кто управляет умными городами, или Муниципально-правовые риски цифровизации городского хозяйства // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 4. С. 3–8.

Соловьева Т. С. Теоретические аспекты формирования и развития региональных социально-инновационных экосистем // Вестник НГИЭИ. 2019. № 3 (94). С. 84–93.

Шугрина Е. С. Муниципальная демократия: тенденции развития в материалах правоприменительной практики // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 3. С. 108–124. URL: https://doi.org/10.24147/2542-1514.2019.3(3).108-124.

Auerswald P. E., Dani L. M. Economic Ecosystems / The New Oxford Handbook of Economic Geography. Ed. by G. L. Clark et al. 2018. URL: https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198755609.013.47.

Cabannes Y. Participatory Budgeting in Paris: Act, Reflect, Grow. In: Another city is possible with Participatory Budgeting. Y. Cabannes (ed.). Montréal/New York/London: Black Rose Books, 2017.

Digital Europe 2.0 — Moving towards a digital society / European People's Party, 2015. URL: https://www.epp.eu/papers/digital-europe-2-0-moving-towards-a-digital-society.

Jacobides M. G., Cennamo C., Gawer A. Towards a theory of ecosystems // Strategic Management Journal. 2018. Vol. 39. No. 8. P. 2255–2276. URL: https://doi.org/10.1002/smj.2904.

SHARED Principles / Center for BOLD cities, 2020. URL: https://www.centre-for-bold-cities.nl/shared-principles.

Trabskaja J., Mets T. Ecosystem as the Source of Entrepreneurial Opportunities // Foresight and STI Governance. 2019. Vol. 13. Iss. 4. P. 10–22. URL: https://doi.org/10.17323/2500-2597.2019.4.10.22.

References

Auerswald P.E., Dani L.M. (2018). Economic Ecosystems. The New Oxford Handbook of Economic Geography. Ed. by G.L. Clark et al. Available at: https://doi.org/201810.1093/oxfordhb/9780198755609.013.47.

Barinova V.A., Krasnoselskikh A.N. (2019). Small and Medium Business Support at the Regional Level: International Experience and Russian Features. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii — Russian Economic Developments*, vol. 26, no. 1, pp. 55–62 (In Russ.).

Cabannes Y. (2017). Participatory Budgeting in Paris: Act, Reflect, Grow. In: Another city is possible with Participatory Budgeting. Y. Cabannes (ed.). Montréal/New York/London: Black Rose Books.

Center for BOLD cities (2020). SHARED Principles. Available at: https://www.centre-for-bold-cities.nl/shared-principles.

European People's Party (2015). Digital Europe 2.0 — Moving towards a digital society. Available at: https://www.epp.eu/papers/digital-europe-2-0-moving-towards-a-digital-society.

Gavrilova N.V. (2019). Participatory Budgeting in Portugal: Development Prospects. *Pravo i upravlenie. XXI vek — Law and Governance. XXI Century*, vol. 15, no. 1, pp. 61–68 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.24833/2073-8420-2019-1-50-61-68.

Jacobides M.G., Cennamo C., Gawer A. (2018). Towards a theory of ecosystems. *Strategic Management Journal*, vol. 39, no 8, pp. 2255–2276. Available at: https://doi.org/10.1002/smj.2904.

Kleiner G.B. (2019). Economics of Ecosystems: a Step into the Future. *Ekonomicheskoe vozrozhdenie Rossii — Economic Revival of Russia*, no. 1 (59), pp. 40-45 (In Russ.).

Komarov V.M., Sutyrina T.A. (2016). Vectors of Regional Innovation Policy: the Importance of Public Participation. *Innovatsii — Innovations*, vol. 9 (215), pp. 92–97 (In Russ.).

Miroshnichenko I.V., Ryabchenko N.A. (2017). Ecosystem of Networked Public Administration: Estimation of Network Environment Reality for the Innovative Practices (on the example of the subjects of the Russian Federation). *Chelovek. Soobshchestvo. Upravlenie — Person. Community. Control*, vol. 18, no. 4, pp. 6–21 (In Russ.).

Narutto S.V., Shugrina E.S. (2020). Municipal Democracy: From Theory to Practice. Moscow: Yurlitinform Publ., 272 p. (In Russ.).

Ministry of Finance of the Russian Federation (2020). Report on the Best Practices in Initiative Budgeting Development in the Subjects of the Russian Federation and Municipalities. Prepared by the Center for Initiative Budgeting of the Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation. Moscow, 2020 (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0794_Doklad_IB_2020_19.10.20.pdf.

Samiev P.A., Zakirova V.R., Shvandar D.V. (2020). Ecosystems and Marketplaces: Overview of the Financial Services Market. *Financial Journal*, vol. 12, no. 5, pp. 86–99 (In Russ.).

Samodurova E.V. (2017). Peculiarities of Application of Direct Local Self-Government Forms at Solution of Urban Development and Land Use Issues. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie — Municipal Property: Economics, Law, Management*, no. 2, pp. 16–20 (In Russ.).

Shugrina E.S. (2019). Municipal Democracy: Development Trends in the Materials of Law Enforcement Practice. *Pravoprimenenie — Law Enforcement*, vol. 3, no. 3, pp. 108–124 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.24147/2542-1514.2019.3(3).108-124.

Simonova S.V. (2020). Who Governs Smart Cities, or Municipal Law Risks of Digitalization of Urban Infrastructure. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie — Municipal Property: Economics, Law, Management*, no. 4, pp. 3–8 (In Russ.).

Soloveva T.S. (2019). Theoretical Issues of Social Innovation Ecosystems-Building and development. *Vestnik NGIEI — Bulletin NGIEI*, no. 3 (94), pp. 84–93 (In Russ.).

Trabskaja J., Mets T. (2019). Ecosystem as the Source of Entrepreneurial Opportunities. *Foresight and STI Governance*, vol. 13, iss. 4, pp. 10–22. Available at: https://doi.org/10.17323/2500-2597.2019.4.10.22.

Vagin V.V., Petrova I.V. (2020). The Role of Public Participation in Ensuring the Efficiency of Budget Expenditures. *Financial Journal*, 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 the Initiative Budgeting Development. *Financial Journal*, vol. 12, no. 1, pp. 9–26 (In Russ.).

Vasyutin Yu.S., Matveeva E.V. (2015). Potential of Public Participation in the Process of Modernization of Public Administration in Modern Russia. *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk — Central Russian Journal of Social Sciences*, vol. 10, no. 4 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.12737/11955.

Информация об авторах

***Владимир Владимирович Вагин**, кандидат философских наук, руководитель Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Минфина России, г. Москва*

***Екатерина Сергеевна Шугрина**, доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Минфина России, г. Москва; научный руководитель кафедры муниципального права и урбанистики Югорского государственного университета, г. Ханты-Мансийск*

Information about the authors

***Vladimir V. Vagin**, Candidate of Philosophical Sciences, Head of the Center for Participatory Budgeting, Financial Research Institute, Moscow*

***Ekaterina S. Shugrina**, Doctor of Law, Professor, Leading Research Fellow of the Center for Participatory Budgeting, Financial Research Institute, Moscow; Scientific Director of the Department of Municipal Law and Urban Studies, Yugra State University (YUSU), Khanty-Mansiysk*

Статья поступила в редакцию 01.03.2021
Одобрена после рецензирования 30.03.2021
Принята к публикации 14.04.2021

Article submitted March 1, 2021
Approved after reviewing March 30, 2021
Accepted for publication April 14, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-25-45

CC BY

On the Verge of Institutionalisation? Participatory Budgeting Evidence in Five Italian Regions

Giovanni Allegretti [1], ***Matteo Bassoli*** [2], ***Greta Colavolpe*** [3]
[1] *University of Coimbra, Apartado 3087, Largo Dom Dinis, 3000-995 Coimbra, Portugal*
[2, 3] *University of Padova, Via del Santo, 28 35123 Padua, Italy*
[1] *giovanni.allegretti@ces.uc.pt, https://orcid.org/0000-0001-6234-5168*
[2] *matteo.bassoli@unipd.it, https://orcid.org/0000-0003-3601-9099*
[3] *gretacolavolpe@gmail.com, https://orcid.org/0000-0002-9060-9842*

Abstract
Over the past few years, Italy has been setting the stage for different democratic innovations, especially those that have been implemented at municipal (or sub-municipal) level in different parts of the country. The expansion of Participatory Budgeting has been a remarkable one, accompanied by the diffusion of regional laws that were adopted to promote a culture of more intense civic participation. Moving from an overview of the recent diffusion of Participatory Budgeting in different areas of the country, this article proposes a reflection on what kind of added value the existence of this legal provision has led to the promotion of participation at a regional level and what this may represent. The construction of the Italian branch of Participatory Budgeting's World Atlas offers an opportunity to assess legal provisions' contribution to the diffusion and enrootment of participatory practices, especially in smaller-scale municipalities. Through zooming into some cases (such as Sicily, Emilia Romagna, Apulia and Tuscany, or Lazio in the last few years) the authors argue that the formalisation of participatory practices into legal frameworks today is an important but not a sufficient factor that diffuses and enroots participatory culture in local territories, and that a supplement of monitoring structures and detailed studies would help make challenges and added values of regional law frameworks clearer.

Keywords: *participatory budgeting, institutionalisation, regional laws, participation incentives, citizens engagement, public policies, and civic engagement*

JEL: *O35, K30, N44, L38*

For citation: *Allegretti G., Bassoli M., Colavolpe G. On the Verge of Institutionalisation? Participatory Budgeting Evidence in Five Italian Regions. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 2, pp. 25–45. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-25-45.*

© Allegretti G., Bassoli M., Colavolpe G., 2021

INTRODUCTION

In the last four decades, at least, there has been a growing emphasis in political rhetoric on the importance of providing spaces for citizen participation in policy making. More rarely, what has been defined as the deliberative or the participatory "imperative" [Blondiaux L. and Sintomer Y., 2009; Minson J., 1993] took the form of substantive changes in the normative frameworks, so that participatory involvement in decision-making could be progressively transformed into a "right" of citizens (both as individual and as communities). Such perspective is a visible component of those paradigms — as the struggles for the "Right to the City" — which look to participation as a central pillar to increase both the efficacy and the effectiveness of public policies, as their resilience and sustainability in facing an "era of growing uncertainties" [Stoker G., 2018], where rethinking governance in a more inclusive direction become a fundamental and unavoidable challenge of making representative institutions work better and with increased levels of perceived legitimacy and authoritativeness.

Scarcity and variety of legal frameworks addressing participation

Actually, in many countries and cultures, the judicial field (including its connections to the academic milieu) tends to ignore all praxes that are not already regulated by law, even if they are the object of significative investments in policies, projects and polity in general. Thus, demanding that lawmakers incorporate a certain degree of formalisation and institutionalisation in participatory and deliberative practices [Fung A., 2015], in order to trigger a "virtuous circle" [Ganuza E. and Francés F., 2012] where the interaction between "political willforce and the force of law" [Holz S., 2015] could: positively consolidate existing experiences, multiply the number and the democratic intensity of the diverse arena of citizen participation, and increase the substantiality [Geissel B., 2013] and incisiveness of those which can be defined as "Democratic Innovations" (DIs) [Smith G., 2009; Sorice M., 2019].

Indeed, such an interaction could help to reduce the frequent phenomenon which B. Santos and L. Avritzer [Santos B. and Avritzer L., 2007] have named as "the double disease of liberal democracy": i.e., the tendency of citizens reducing their commitment with all forms of participatory/deliberative practices as they are too dependent on elected/representative officials and bureaucratic structures which they do not trust[1]. In fact, legal provisions which stress public institutions' obligations that involve citizenry in policy-making, could be imagined as indispensable tools to diminish the present dependence of DIs from an ancillary/subservient position in relation to the "discretionary goodwill" of institutional actors [Fernandes E., 2021], and to protect citizens' right to participation from political turnarounds or upheavals [Bassoli, 2018; Valastro A., 2016; Picchi M., 2012a; Ravazzi S., 2007]. Furthermore, the existence of more binding/mandatory legal frameworks — and an accurate monitoring of their concrete effects — could gradually consolidate the centrality of participation in legal culture [Allegretti U., 2006], fostering the diffusion of a favourable jurisprudence and court rulings that would further increase such centrality.

In the very few comparative studies that have been published in the last decade on this issue [Dias N. et al., 2019; Dias N., 2018; Sintomer Y. et al., 2013], the number of countries where legal provisions have been undertaken to support: the promotion,

[1] *In fact, in conditions of excessive interdependence between representative institutions and Democratic Innovations (with the latter in an ancillary position), civic engagement "looks like a waste of energy, worthy only for those who already have more effective «channels of incidence» at work so that their interests heard and incorporated in traditional decision-making" [Allegretti G. and Holz S., 2021].*

expansion and consolidation of participatory processes are still limited. The broadness of legal provision diversity, also hinders a rigorous scientific comparison. Few legal measures have been conceived to turn citizens' participation into a mandatory/binding prerequisite for policy approval — and sometimes only in relation to single sectors of action. The latter has been the case of participatory budgeting in Peru, since 2003 [McNulty S., 2018]; in Dominican Republic, since 2006 [Allegretti G. et al., 2012]; in South Korea, since 2011 [No W., 2018], in Portuguese high schools, since 2017 [Abrantes P. et al., 2018], and in Angola, since 2019[2]. The same has happened in the field of urban master plans of cities with over 20,000 inhabitants in Brazil, since the Law on the City Statute of 2001 [Fernandes E., 2007]. Conversely, in the majority of cases, legal frameworks prefer to set conditions to support "incentives" and "rewards" in participatory practices, activated in a voluntary form by local or supra-local institutions. This has been the case of Italian regional laws, the Ukrainian law and the Polish Law on Solecki Funds that have been promoting participatory budgets in rural municipalities [Bednarska-Olejniczak D. and Olejniczak J., 2018]. In some other cases, they have even favoured the creation of independent authorities that would be in charge of managing specific envelopes of funds to increase the "participatory" culture of a territory, especially in some sensitive areas of policy action (such as the Commission on Public Debate of France's case set in 1995 — CNDP) [Revel M. et al., 2007]. As synthetically suggested and reproduced by the Weberian guidance-scheme proposed by G. Allegretti and S. Holz (2021) (which represents some common ideal-types of regulatory interventions related to participatory practices), there are many ways in which "the Law", *latu sensu*, intervenes in the field of civic engagement with public policies and projects, trying to affect the functioning of participatory practices as well as their outcomes/impacts. Within such a varied and complex panorama, marked by wide asymmetries and different duration of the experiments, comparative studies are almost inexistent, especially those targeting outcomes and impacts that could assess to what extent the different types of legal provisions have the capacity to promote the growth and dissemination of DIs in a specific territory, as well as to foster policy diffusion across country borders, triggering mechanisms of positive emulation [Oliveira O., 2017]. Particularly, no study up to now has addressed the specific topic of the growth and diffusion of specific DIs in relation to the existence of normative frameworks related to the promotion of local participation in a certain territory, except in the case of the mid-term evaluation of Peru's national law on participatory budgeting that was carried out 6 years after its implementation [World Bank, 2010].

Focus and expected contributions of this article

The authors of this article seek to contribute to the ongoing debate on some of the above-mentioned topics, providing an exploratory analysis of a specific country — Italy — which in the last few years has seen visible growth of a variate range of Democratic Innovations, and a parallel increase in the number of regional legislations aiming to promote a culture of participation within their boundaries. Namely, this article will focus on a specific family of DIs — called participatory budgeting or PB (which will be briefly described in the next paragraph) — whose characteristics are recurrent, thus configuring a "recognizable technology of participation" [Allegretti U. et al., 2010] which can be easily analysed in different contexts, despite the variety of models and micro-typologies which it has generated around the globe [Sintomer Y. et al., 2012] and in Italy itself [Sintomer Y. and Allegretti G., 2009; Bassoli M., 2012].

---

[2] *For the Presidential Decree see: https://www.pbatlas.net/uploads/7/0/6/1/70619115/decretos_presidenciais.pdf.*

This article has been conceived in line with the ongoing exploratory work of OIBP[3] — the "Italian Observatory on PB diffusion", a grassroot-based structure stemming from the collaboration of different research groups and individuals based in Italy, who attended the World Atlas of Participatory Budgeting 2020[4], with the aim of enriching the work done by URBES — Observatory on Urban policy (University of Padova) and the start-up BiPart in 2019[5], in order to create a more evidence-based debate.

Specifically, this article will attempt to relate two phenomena which have been characterising the Italian contexts in the last 15 years: the approval of participatory regional laws (i.e., laws to promote the culture of citizens' engagement in public policies) and the spread of participatory budgeting experiences. Thus, the next paragraph will focus on clarifying why the two phenomena are both meaningful in literature and for the Italian context; the third paragraph will discuss an exploratory quantitative analysis proposed by OIBP [Stortone S. et al., 2021; Bassoli M. et al., 2021]; and the fourth will try to analyse its results and derive some conclusions on this form of institutionalisation of local participatory processes.

THE ITALIAN CONTEXT: PARTICIPATORY BUDGETING BETWEEN THE FORCE OF WILL AND THE FORCE OF LAW

A brief characterisation of PB

Participatory Budgeting (PB) represents a family of Democratic Innovations which has been considered among the most radical [Bassoli M., 2012; Fung A. and Wright E.O., 2002; Pateman C., 2012], as far as, simultaneously, it is an important tool of a "monitory democracy" [Keane J., 2018] and directly involves citizens not only in the discussion of problems and solutions for their living environments, but in the prioritisation and hierarchisation of proposals on the part of citizens. Thus, PB differs from many other methodologies, to the extent that it places the "money issue [...] in the first stage" of its procedural organisation, albeit not necessary "in the first place" of its core mission and interests [Allegretti G. and Copello K., 2018].

Under the label of PB, many different models of practices can be listed, with a diverse range of designs. Indeed, while expanding to other continents [Sintomer Y. et al, 2013], the original Brazilian model (marked by a complex architecture of thematic and place-based channels of social dialogue affecting a large portion of municipal budget [Fedozzi L., 2000; Allegretti G., 2003; Baiocchi G., 2005]) tended to change, hybridising itself through incorporating elements of deliberative practice suppor-ted by experts [Ravazzi S. and Pomatto G.F., 2017] and new spaces of participatory planning and projects' co-design [Stortone S. and De Cindio F., 2016]. PB also incorporated online tools [Nitzche P. et al., 2012; Allegretti G. et al., 2016], which often contributed to dilute its effort by favouring a just redistribution of public resources, to privilege majority-based methodologies of co-decision, where decision tends to be more a "sum of individual preferences" than an output of consensus-driven methodologies.

Italy, since the beginning of its interest in PB [Allegretti G. and Herzberg C., 2004; Sintomer Y. and Allegretti G., 2009], until the last generation of experiences [Stortone S. and Allegretti G., 2018], well represents this large variety of sub-models, which took their peculiar shapes from the dialogue with a larger family of other participatory practices and subsidiarity-based decentralisation formulas, which — since the late sixties — marked the experimentation of democratic innovation in the country. Under this perspective, Italy contributed to the "transition" from the Brazilian models of PB to the creation of a more

[3] *See: https://oibp.bipart.it.*
[4] *See: https://www.pbatlas.net/index.html.*
[5] *See: https://bipart.it.*

European-based PB, which is today widely circulating around the globe, also due to cooperation-to-development European agencies and some international institutions of the UN system and the Bretton-Woods consensus [Baiocchi G. and Ganuza E., 2017; Oliveira O., 2017; Ganuza E. and Baiocchi G., 2012].

Italy, somehow, contributed a lot to the complexity of the PBs' variety — which is responsible for the wide discussion about the possibility, or not, of providing an unambiguous definition of this specific family of participatory processes; but this contribution was also helpful in clarifying the nature of "ideoscape" [Appadurai A., 1990] that can be recognised as PB: i.e., as a sort of adaptive model in permanent and an incremental evolution through the concretely-applied variations provided by the original features. Therefore, only a methodologically-based definition can well represent the *minimum common denominator* behind the complexity of this ideoscape. The more convincing of such methodological definitions was given by EU-wide comparative research conducted by Y. Sintomer and colleagues, who paved the way for future international debate, by identifying five significative dimensions which, altogether, coexist in the majority of PBs[6].

Today, the most recent censuses show that, worldwide, there are around 11,700 PB [Dias N. et al., 2019, p. 17]: approximately 62% of the processes are promoted by local governments, while almost 34% are supported by other entities, with a leading role of educational institutions — in particular public schools In Europe, there are around 4600 PB, with a clear prevalence (around 92% of the total) concentrated in Southern Europe, the Balkans and Eastern Europe. Almost all of these experiences tend to be locally-driven. At the moment, there is no ongoing experience at a national level PB [Falanga R. and Fonseca I., 2020], and only 9 regional governments are committed to promoting PBs on a regional level's competences: 5 of which in Poland, 2 in Portugal, 1 in Slovakia and 1 in Ukraine. At the same time, there is a growing number of regions (especially concentrated in Italy) that have been issuing legal frameworks that promote participation at a lower level — often for the sake of municipalities. Unlike in other continents, European countries have generally chosen to avoid mandatory impositions of partaking in PBs issued from national or regional, preferring a legal framework to support experiments and the creation of a participatory culture.

It is worth underlining that Participatory Budgeting is usually conceived as an informal process which relies on the political will of the governments and the social power of communities [Bassoli M., 2012], with an implicit or explicit reference to the centrality of participation in political life, as put forward by national constitutions. At the same time, a formal institutionalisation of their existence has often been viewed ambiguously: more as a risk of ossification, stiffening and bureaucratisation [Genro T., 1997] and a threat to their resilience and capacity of permanent adaptation and incremental development, rather than a guarantee of permanence and consolidation.

Regulating participation in Italy: a fragile process?

Italy, a country composed by 19 regions and two autonomous provinces (Trento and Bozen), started hosting PB experiences in 2002–2003 at a local level, following a series of interchanges between Italian local authorities with Brazil, in the aftermath of the first World Social Forum held, in Porto Alegre, in 2001 [Sintomer Y. and Allegretti G., 2009].

[6] *The main 5 dimensions are: "(1) the financial and/or budgetary dimension must be discussed; participatory budgeting involves dealing with the problem of limited resources; (2) the city level has to be involved, or a (decentralised) district with an elected body and some power over administration […]; (3) it has to be a repeated process (one meeting or one referendum on financial issues does not constitute an example of participatory budgeting); (4) the process must include some form of public deliberation within the framework of specific meetings/ forums; (5) some accountability on the output is required".*

With its strong neo-municipalist tradition that it has inherited after several centuries of institutional history — Italy counted 7,903 municipalities in 2020 — but the number is fast changing due to several fusion/merging processes. Citizen Participation is mentioned, as part of the multilevel protection of the rights to freedom of expression [Papa A., 2020], in Article 3 of the 1948 Constitution[7]. The latter — unlike other EU countries — dedicates a reduced space to the public administration's functioning [Allegretti U., 2010] and, thus, the notion of participation is not specifically mentioned again in relation to the construction of public policies. Nevertheless, as well depicted in the Encyclopedia of Law [Allegretti U., 2011] in the Italian legislation the word appears to have — at least — 14 concurrent uses: and their clusters of meaning encompass very different dynamics, referred to representative democracy functioning (including taking part in acts related to direct democracy), such as society's self-organising capacity to interact with political/administrative institutions and even the active use of subjective rights provided by public administrative procedures (such as access to administrative documents). Among other meanings, the increased use of the word "participation" serves to depict specific arenas which are imagined as a bridge between representative institutions and the inhabitants of specific territories: spaces of interaction, which are conceived as a "non-state public sphere" [Genro T., 1997] where citizens could "have access to the State without mediations" while "maintaining their autonomy". The latter — which coincides with the definition of "democratic innovations" used in social sciences [Sorice M., 2019] — well highlight how the concept of participation constantly crosses the notion of democracy and other as citizenship, subsidiarity and cooperation, with overlapping areas and different meanings depending on contexts and cultural perspectives from which they can be read from [Moro G., 2020].

The Italian DIs also include a sub-family of deliberative practices [Bifulco R., 2011] — such as citizens juries or panels, deliberative polls and other "mini-publics" [Sintomer Y., 2007; Fishkin J., 2018] — that aim to improve the argumentative quality of civic participation and the effectiveness of interactions between lay and expert knowledge[8]. In Italy — as in other Southern European countries — such practices are much less developed than in Central and Northern European context. In this article, we will consider them as types of participatory practices, as we focus mainly on participatory budgeting and in Italy some "hybrid experiences" of PB can be found where deliberative spaces (for example, based on random selected procedures) were introduced on the baseline ranking and voting procedures [Ravazzi S. and Pomatto G., 2017; Stortone S. and De Cindio F., 2016].

The large and creative history of models and sub-typologies of Participatory Budgeting in Italy, for several years has rarely crossed over the path of formal institutionalisation procedures, as their experimentation has seemed rooted more in the "goodwill" of political implementers than in "the force of law" and of formal procedures [Holz S., 2015]. When this had happened at a municipal level [Sintomer Y. and Allegretti G., 2009, p. 120] the formal provision had proved to have no real strength: the formalisation of commitments seems to have a lower value than the political goodwill. A representative case is that of the city of Pieve Emanuele, which introduced PB in the Municipal Statutes in 2003[9], that attempted to permanently

---

[7] *See: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.*

[8] *Such practices (often based on the use of different modalities of random-based or sociologically-stratified selection of participants) are generally imagined as methodologically refined, expensive and related to an ideal of "representativity" of complex social environments through small and "easy-manageable" samples of citizens: but, in relation to the previous generation of participatory practices, they were also detached from the real incising capacity in the socio-spatial transformation of the territories where they took place, often becoming laboratory-operations that have a much reduced political impact and a limited scope. See: [Bächtiger et al., 2018].*

[9] *See: Art. 85 (restored as it was in 2016): https://www.comune.pieveemanuele.mi.it/upload/pieveemanuele/gestionedocumentale/STATUTO_784_1994.pdf.*

safeguard the right to participation in local budget construction[10]: but when, in 2007, the majority shifted to a centre-right administration, the PB process was abolished, despite its permanence among the self-obligations that the mayor established in the Municipal Statute. The case well describes how the formalisation could have no formal effect on keeping an experiment alive in the absence of community engagement in order to make its voice be heard, and of a progressive juridical culture animated by courts and judges that proved interested to see the rights to participation enforced, in spite of the conjunctural and discretional will of ruling majorities. A similar case — at another administrative scale — happened with Lazio Region's Financial Law n. 4/2006. Despite its Article 50 (that is still currently enforced) provided contributions to municipalities and provinces of Rome for the activation of forms of participation, through the creation of a specific budget channel[11], when in October 2009 the right-wing coalition was elected, it ignored the entire set of participatory procedures. Their formal existence did not constitute an obstacle for the government to stop the participatory experimentations, the following centre-left coalition did not re-active the process. Despite this, a study promoted by Rome III University in 2013 [Angeloni L. et al., 2013] showed that the promotion of almost 200 PB experiences between 2006 and 2009 [Allegretti G., 2011a] — although not being able to guarantee the continuity of all the experiments that had been triggered — maintained important impacts on several local institutions, which continued some participatory practices and informal networking of mutual learning and support. Somehow, these types of outcomes reveal a sort of "incomplete proceduralisation", which — in the absence of supportive communities which demand the respect and enforcement of rules, and representative of the judiciary power who get responsibilised for leveraging citizens' participation as a central tool to guarantee Constitutional values such as freedom and equality [Picchi M., 2012a] — contributing to the reduction of its effectiveness, limiting its enforcement only to "good practices entrusted to contingent political sensitivities" [Valastro A., 2016]. Indeed, the Italian experience in formalising participatory processes has to deal with a very unsatisfactory attempt that dates back to the seventies, and negatively marked the political debate in the following decades, constantly re-emerging as a caveat of possible failures during all discussions that take place around the challenge of "formalisation" [Massarenti F., 2017]. The experience refers to the creation of Law 278/1976, through which lawmakers tried to somehow rescue the visible delays of Italian legislation by adapting to the recognition of an active role of citizens in the administrative procedure [Allegretti U., 1996], which — already since the fifties — had shaped a multifaced and "cubist" panorama of participatory practices, which had found their privileged spaces in schools, universities, neighbourhood civic centres and factory councils. The Law 278 — that institutionalised some decentralisation practices through participation experimented in several municipalities — subordinated them into a stiff series of electoral rules, projecting the centrality of the party system on the pre-existing fluid system of civic engagement [Vandelli L., 2015], almost paralysing all the benefits of previous practices, and reinforcing the ambiguity of the relations of autonomy and dependence between the structures of social self-organisation and the hyper-formalised institutional politics [Sintomer Y. and Allegretti G., 2009, pp. 109–110]: and is not a surprise that — when municipal decentralisation was strongly reformed and partially abolished by Italian Government between 2008 and 2010 — almost no grassroot forces defended the existing configuration, revealing the absence of ownership of that ossified and bureaucratised system [Allegretti G., 2011a]. These events helped to explain why all the subsequent proposals of institutionalisation of participation in Italy have not received a large amount of support, and haven't been

[10] *See: [Sintomer Y. and Allegretti G., 2009, p. 120].*

[11] *See: https://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=leggiregionalidettaglio&id=9119&sv=vigente.*

considered indispensable — except in a "light" form of eventual incentives and recognition of self-supporting practices derived from a voluntary experimental environment.

WHEN REGIONAL LAWS SUPPORT PARTICIPATORY BUDGETING

An overview of Italian regional laws that promote participation

In Italy, the interest in participatory budgeting as an innovative and effective type of practice that involves citizens in the construction of their territories and the quality of their daily life, first started in 1998 (after an article on Porto Alegre's PB in "Le Monde Diplomatique"), and quickly developed thanks to a network of political-administrative progressive institutions, research centres and civic organisations, which gathered around the "Charter for a New Municipium" (Porto Alegre — World Social Forum 2002). In Italy, the debate around the charter, in 2003, led to emergence of the New Municipium Network (ARNM), a no-profit civic/political platform linking local authorities, territorial associations and academic experts, of which the spread of PB in the country is strictly interconnected with [Allegretti G. and Allulli M., 2007; Rispoli F., 2012]. Since 2004, ARNM included a thematic group of progressive provincial and regional politicians (mainly from Tuscany, Apulia, Lazio and Emilia Romagna), which promoted events focussed on PB in their territories, and launched mutual learning and support activities, to imagine a scaling-up of participation from local to higher administrative levels and to promote lobbying for it, within their governing coalitions As far as it refers to local practices, since the beginning the discussion among the regional representatives within ARNM had an added goal: that of taking advantage of being the Regions "legislating organism" with access to several avenues to funds which could be used as a leverage to trigger a larger use of participatory budgeting by Provinces and Municipalities. However, the debate within the ARNM took a peculiar turn, that shifted the attention from the need for regions to experience themselves as relevant forms of participation based on their competence, to the idea that they had primarily focused on creating systems of incentives and support to other infra-regional public entities. Under this perspective, it is true that the regional laws that took shape in Italy after 2006 constitute a new phenomenon, as they are specifically "dedicated" to promote participation [Sgueo G., 2011; Valastro A. and Carlone U., 2019].

PB had been more central in the region's first experience that adopted legal and policy measures to incentivise participation, as did the Lazio Region (5.7 million inhabitants). Even if the word "participatory budgeting" didn't appear on the scale of which Article 44 and 50 of Regional Law 4/2006 (as well as the subsequent Law n. 5/2006)[12] specified the need for a larger amount of participation in the budgetary procedures and economic choices of the Region itself and of the local authorities which wished to receive added regional support to elaborate on their participatory experiences. Consequently, The Special Office created in the Regional Ministry of Finance, Budget and Participation which support participatory processes at local level (which had not foreseen what the law would become) has oriented the majority of experiences toward the creation of PB's "hybridised" experiences. Furthermore, the same office, every year between 2006 and 2009, organised a region-wide process to debate a 5 million euro envelope, using semi-deliberative methodologies which included a component of random-selection of participants living in different parts of the regional territory.

The following year, the Tuscany Region (made up of 3.6 million inhabitants) approved the Law n. 69/2007, after one year of itinerating social dialogue and a town-wide meeting, codesigned with interested citizens and some random-selected inhabitants of the region [Floridia F., 2013; Bortolotti F. and Corsi C., 2012]. The Tuscan Law put no emphasis on

[12] *See: http://www.regione.lazio.it/binary/rl_bilancio/tbl_normativa_svileconomico/LR_4_280406_LeggeFinanziariaEsercizio2006.1234353547.pdf.*

budgetary issues, but hinged on two main innovations: the creation of an independent authority[13] (with a fixed budget to incentivise participatory processes around the regional territory) and the creation of a new procedure — inspired by the French *Dèbat Public* — that could be used in important projects and public work. During the first 5 years, PBs had represented 7 out of 52 co-funded processes (around 13%), although in some years almost 30% of the proposals had been presented to the annual bid [Picchi M., 2012b]. The first 7 funded PB practices were very different in size, quality and also in terms of resources they put at stake [Picchi M., 2012b, p. 284]. After Law n. 69/2007 was replaced with law n. 46/2013 [Lewanski R., 2013; Allegretti G. and Casillo I., 2015], PB became even less central and visible, the previous years had demonstrated that many PB experiences were carried on only when regional support was in place, thus demonstrating they were backed by a reduced political will to invest in them, and appeared more like an "excuse" to grasp a light commitment in order to receive regional added resources. This critical perspective — well justified in the annual reports by the APP's member, and in the final evaluation of the 5 years period — explains why between 2014 and 2019[14], the 6 supported PBs (especially the 3 funded after 2015) were mainly hybrid processes, and why the region requested a mid-term visible commitment from the municipality, in order to avoid a "one shot" experiment, and therefore, respecting the PB's nature of a cyclical/repeated process.

The third region which created a legal framework to consolidate and spread a culture of participation was Emilia Romagna (composed of 4.4 million inhabitants), which — was inspired by Tuscany's — approved Law n. 3/2010 [Sgueo G., 2011]. The Law, mainly focussed on setting up a system of incentives for different actors, that created a Regional Technical Office (as in Lazio's case), which assesses "project proposals" of participatory processes that come from different actors/institutions and will be supported by a regional fund[15]. A large process of collective assessments of the law's impacts and challenges in 2017-2018 led to the approval of a new legal framework (Law n. 15/2018), which resembles the previous one, but strengthens the regional commitment by supporting innovative participatory and deliberative experiences, (almost doubling the financial resources involved). Between 2010-2017, 19 PBs were funded[16].

The experience undertaken in the Sicily Region (4.8 million inhabitants) appeared to be quite different, following the intense work of advocacy on participatory approaches brought into the political debate by a new political force called the "5 Stars Movement", whose presence in the Italian political scene became very visible after the 2013 general election [Stortone S. and Allegretti G., 2018], as they had an important presence in different Sicilian institutions. The Sicilian approach to institutionalisation of participatory practices focussed specifically on PB, and chose to, somehow, make a mandatory portion of regional funds that are annually transferred to local institutions. Law n. 5/2014[17] required that municipalities assign at least 2% of funds to capital expenditures coming from regional transfers, to implement projects co-decided "with forms of participatory democracy [...] that involve citizens in the choice of useful actions for the common interest" (art. 6). Formally, if a local government fails to organise PB in a given year, the following financial year would have to refund the corresponding value to the Region. The law was later clarified with a directive (Explanatory Circular n. 5/2017) stressing that the funding must be used to

[13] *See: http://www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione.*

[14] *See: http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default?idc=47&nome=aut_rapporti.*

[15] *The Office is not an "independent authority" as in Tuscany, but is coordinated by an appointed high rank regional manager. See: https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/tecnico-di-garanzia/chi-siamo.*

[16] *See: https://www.osservatoriopartecipazione.it/processi/tematica-specifica/bilancio-partecipativo/6.*

[17] *See: http://www.gurs.regione.sicilia.it/Gazzette/g14-05o1/g14-05o1.pdf.*

implement projects and not to manage the participatory practice, while some criteria and thresholds were later established by Law n. 8/2018 in order to set exceptions as a general rule for some types of local authorities[18]. Although the Regional Ministry of Local Autonomies and Public Services are in charge of supervising the compliance of legal provisions and to report annually on the achievement of its goals. A supporting structure to monitor, assess and improve the quality of the practices has not yet been established.

The last region to adopt a law for participation was Apulia (consisting of 3.9 million inhab), whose Law n. 28/2017 was challenged by the National government in the Constitutional Court[19], Apulia's final decision — although it had erased some parts of the law that seemed to overlap with State competences — has been a very important and positive encouragement to Italian political authorities to intensify efforts to expand participatory processes that support policy-making. The Apulian Law, which recognises participation as a right and a duty of the citizenry, comes after more than a decade of committed regional policies that promote participatory and deliberative experiences, especially in the field of territorial planning and youth policies: therefore, it can be read as a formal consolidation of a pre-existing solid engagement, which can multiply local experiments, and strengthen the construction of a diffuse participatory culture, stimulating multiscalar and transcalar innovation in polities. The construction of a dedicated portal collects all the descriptions of and links to the different co-funded processes[20], is a clear tool which monitors such challenges: it also reveals that, compared to other regions, Apulia increased the level of commitment by applying participatory approaches also to its own regional competences and sectoral policies.

Finally, it is worth underlying that — according to their statutes [Bobbio L., 2017; Sgueo G., 2011] — other regions in Italy have been creating a normative framework for participation, but (in Umbria's case with Law n. 14/2010), they were mainly concentrated on regulating traditional tools of direct democracy (such as referenda, petitions, laws of grassroot initiative), so this article does not consider them as relevant in the promotion of participatory practices and a culture of civic engagement in policy-making. Similarly, the experience of the Autonomous Trento Province is not considered either, as its Framework Law on Participation n. 3/2006 — despite having supported the gradual creation of an Authority for Participation (instituted by Law n. 12/2014[21]) — is concentrated on a peculiar structure of valley-communities, which is not comparable with other territories, and does not fit with the purpose of this reflection.

Setting the problem and creating a methodology

The above-mentioned overview on Italian regional laws on participation clearly illustrates the existence of a high triggering diffusion potential of participatory processes of different natures and administrative levels, as the absence of specific comparative studies which could verify their impact on different typologies of Democratic Innovations. How do these dynamics impact the diffusion of DIs which are potentially more radical in nature, such as PB, which involve an explicit and tight relation with investments and public spending?

Here, the authors would like to propose an exploratory analysis focussed on PBs, which is asymmetrically present — as a specific method — in the regulatory framework of the main Italian regions which passed legislation on participation. It will take into account the number of trackable experiences in 2019, with some insight from the 2006–2019 period. This narrow

[18] *See: http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/211/si5_03_470.html.*

[19] *See: Court Ruling n. 235/2018 - https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2018&numero=235.*

[20] *See: https://partecipazione.regione.puglia.it/.*

[21] *See: https://apl.provincia.tn.it/.*

focus and its time reference derive both from a general constraint (the fact that only in recent years, in Italy a census of PB was consolidated, and a similar analysis do not exist for other typologies of deliberative and participatory processes) and from the fact that only since 2018 — with the new Law of Emilia Romagna and Apulia, and the change of the Sicilian Financial Law — there is a more significative and consolidated panorama which allows a broader analysis of the Italian context, in relation to the possibility of reading the gradual effects produced by these frameworks on participatory practices. Taking into account that no regional legislation commits the issuing entity to practice PB on its administrative level, the proposed analysis will focus on municipal PB experiences. The year 2020 has been excluded, as many PB were suspended or delayed their cycles to 2021, and data collected at the end of 2020 was not reliable.

The main question which guides the exploratory analysis is verifying whether the growth of PBs in Italian municipalities has been benefitting institutional incentives and/or pressure generated by regional legislation, observing the existence of positive correlations between the number of existing PBs and the existence of supra-municipal frameworks that establish rules to incentivise (as in Lazio, Tuscany, Emilia Romagna and Apulia's case) or make PB a mandatory prerequisite for all and/or for certain types of local authorities (as in the Sicily's case).

To this aim, a mixed method approach was deployed, through literature review, mapping and semi-structured interviews. Given the size of the whole sample (almost 8,000 municipalities) we set a sampling frame that excluded municipalities below 2,000 habitants. The exclusionary criterion relates to the reduced presence of PB practices among small municipalities [Sintomer Y. and Allegretti G., 2009], as confirmed by all the regional reports linked to the existing offices and authorities for participation analysed for the years preceding 2017[22]. To produce the dataset for the years 2006-2019, the first step was to collect all information from existing grey and academic literature — reports, scholarly articles and databases [Stortone S., 2019; Allegretti G. and Stortone, 2014; Sintomer Y. et al., 2012]. Existing literature, rich and wide although intermittent, detects empirical cases dated back from as far as 1994 [Bassoli M., 2012]. However, the data is not fully consistent given that it has been limited to selected research without a consistent mapping procedure with common established prerequisites. As for the second step, the authors deployed a purposive mapping of all existing practices focusing on 2018 and 2019, and later implemented some semi-structured interviews as a third step.

As for the mapping, eligible municipalities were split in two groups: those having more than 3,000 inhabitants using a randomised process of mapping, and those between 2000 and 2999 (added as the enlarged sample)[23]. The mapping protocol considered that national rules state that every municipality must have its own website, and BP is a type of practice which needs to be advertised in all possible forms, thus allowing the hypothesis that every existing BP had been advertised online. The search produced two reports allowing a quali/quantitative analysis: a spreadsheet on the presence/absence of BP and a collection of documents with qualitative information about each experience. The former were analysed using "chi square" to determine if the distribution of PB were correlated with the presence of regional laws (as an aggregate), or of a specific law. Special attention was devoted to a group of smaller municipalities, assuming that — if any PB exists — their usually limited budget would have acted as a leverage to interact with regional provisions to promote participation in their territory. To this aim, personal communications

[22] *The latter are often excluded by the obligations of the Sicilian Law, as the transfers of capital funds of the region are often under the new threshold of 10,000 euro (corresponding to 2% of those funds) established by the modifications introduced by Law n. 8/2018 to art. 6 of Law n. 5/2014.*

[23] *The additional research was conducted by G. Colavolpe for her thesis (between August and December 2020).*

were established with each municipality, and semi-structured interviews with mayors or mayors' offices were scheduled[24].

Some results

The Atlas dataset [Bassoli M. et al., 2021] (improved with an added analysis of smaller municipalities) filled a visible void, which anchored the start of the discussion about the impact of regional laws on the diffusion of PB practices. According to the database, 121 municipalities — scattered throughout the county in an uneven manner — implemented a PB in 2019 (3% out of the 4,050 municipalities analysed). Undoubtedly, the size of the regions had an impact on the results, which reveal no occurrence in those which have only a few dozen of municipalities above 2,000 inhabitants (like Aosta Valley, Molise, Umbria, Basilicata and Trentino-South Tyrol). Most regions have an occurrence record between 1% and 2,9%, being that Sicily scores 22.7% (Table 1).

Table 1

Number of PBs by region, and percentage of municipalities with PB (out of the eligible cases)

Region	PB	Municipalities	Occurrence
Abruzzi	1	100	1.0 %
Aosta Valley	0	15	0.0 %
Apulia	4	209	1.9 %
Basilicata	0	54	0.0 %
Calabria	2	196	1.0 %
Campania	1	328	0.3 %
Emilia-Romagna	7	245	2.9 %
Friuli-Venezia Giulia	1	115	0.9 %
Lazio	5	199	2.5 %
Liguria	2	89	2.2 %
Lombardy	20	822	2.4 %
Marche	0	124	0.0 %
Molise	0	27	0.0 %
Piedmont	5	329	1.5 %
Sardinia	2	159	1.3 %
Sicily	63	277	22.7 %
Tuscany	4	193	2.1 %
Trentino-South Tyrol	0	114	0.0 %
Tuscany	4	193	2.1 %
Umbria	0	51	0.0 %
Veneto	4	404	1.0 %
Total	121	4005	3.0 %

Source: compiled by the authors.

Considering the 5 regions which have passed laws on participation by force for several years (i.e., Emilia Romagna, Tuscany, Apulia, Sicily and Lazio) a "chi square" test helps to answer the research first question, revealing a clear correlation between the adoption of PBs and the sole presence of a law. The contingency table created (see Table 2) using STATA provided with the distribution of the PB was divided into two groups (with or without a regional law). Odd-ratios served to inform about the effect of size on the law's impact.

[24] *All online interviews were conducted in January and early March 2020 and recorded. Later on, they were transcribed and coded using NVIVO™. See Annex 1 for further details.*

Table 2

Hp. testing on all the regional laws (chi2 = 103.95, p<0.001)

	Presence of the law	Absence of the law	Total	Exposure (index)
Presence of PB	83	38	121	0.6860
Absence of PB	1040	2889	3929	0.2647
Total	1123	2927	4050	0.2773
	Point estimate	[95% CI]		
Odds ratio	60 674 850	4.053448 9.214443 (exact)		
Attr. frac. ex.	0.8351871	0.7532965 0.8914747 (exact)		
Attr. frac. Pop	0.5728969			

Source: compiled by the authors.

The analysis of the contingency table reveals that, out of 121 municipalities which adopted PB, 83 were concentrated in the regions with a participatory law (which sum up 1123 municipalities above 2,000 inhabitants), while other 38 PBs were implemented by municipalities spread in regions with no laws which promoted participatory processes (out of 2927). Therefore, it is (statistically) plausible to confirm that there is a relationship between the adoption of Participatory Budgeting and the presence of a law for its promotion. The "chi-squared" test confirms that there is a probability of less than 0.1 % that this is due to chance, thus rejecting the null hypothesis. As for the odd-ration it scores 6.07: there are six times more possibilities of seeing a PB adopted in municipalities located in regions with a participatory law than in those without law.

However, given the variety of laws, hereinafter described, the same analysis was repeated for each region, independently. The authors thus found that in 2019 the only region which was positively affected by the law on PB creation was Sicily, where the higher level of political coercion, and a specific emphasis on PB can be found. In fact, out of 121 PBs, 63 (52%) are concentrated in Sicily (out of 277 municipalities), so that there is less than 0.1% probability that this situation is produced by chance alone. Having a cogent law seems to increase the possibility of finding a participatory practice by almost 19 times (18.85), in relation to a non-Sicilian context (see Table 3).

Table 3

Hp. testing on all regional laws (chi2 = 400.40, p<0.001)

	Sicily	Other regions	Total	Exposure (index)
Presence of PB	63	58	121	0.5207
Absence of PB	214	3715	3929	0.0545
Total	277	3773	4050	0.0684
	Point estimate	[95% CI]		
Odds ratio	18.85635	12.61461 28.13574 (exact)		
Attr. frac. ex.	0.9469675	0.9207268 0.964458 (exact)		
Attr. frac. Pop	0.4930492			

Source: authors' calculations.

Even though the data collected from 2006–2019 is not fully consistent [Bassoli M. et al., 2021], the authors decided to run a similar analysis (see Annex 2) to control the existence of similar patterns in other periods. Despite limitations, the analysis provides insightful information for the research question, also considering the timing of the different laws. Table 4 presents a summary of these analysis: the first column provides the size of each region, thereafter in each column there are a number of PBs divided per year (see next comment in grey the years covered by the regional legislation).

Table 4

Hp. testing on all regional law in each year (*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001)

	Municipalities	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Apulia	5,16 %	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	3	4	4	4
Emilia Romagna	6,05 %	4***	4**	6***	3*	4***	2	2	7***	4	4	4	9	9	7
Lazio	4,91 %	0	6***	10***	8***	5***	5***	2	2	2	3	1	1	5	5
Tuscany	4,77 %	0	0	1	1	3**	4***	6***	6***	1	2	1	2	1*	4
Sicily	6,84 %	0	0	0	0	0	0	0	2	4	11***	28***	41***	44***	63***
Rest of Italy	72,27 %	3	7	6	4	4	6	4	9	18	16	39	38	50	38
Totali		7	18	23	16	16	17	14	27	29	37	76	95	113	121

Source: authors' calculations.

The exercise highlights some crucial features. For example: Tuscany ruled in 2007 and had a high rate of PBs between 2010-2013; in Emilia Romagna a movement of interconnected municipalities, inspired by visible examples as Modena, Reggio Emilia or Parma [Sintomer Y. and Allegretti G., 2009], of which anticipated the law. Therefore, in Emilia Romagna, one could wonder if the law n. 3/2010 is not the consequence of a massive wave of local experiences of participation, and to what extent the laws have been able to install (or not) a "virtuous circle" that led to significant hybrid innovative experiences, as can be considered those such the PB of Municipal Associations of Faenza area[25] or the Bologna capital-city experiment. The latter — since 2017 [Stortone S. and Allegretti G., 2018] — started dialoguing with other processes of participatory planning and outstanding practices of shared management of commons [De Nictolis E. and Iaione C., 2016; Ciaffi D., 2019]. The effects of Lazio Law (issued in 2006) remained very visible at least from 2007 up to 2011, showing a "mid-long wave" of impacts, despite that the law was concretely disrespected after 2009 [Allegretti G., 2011b; Angeloni L. et al., 2013]. In Sicily, since the year after the law was approved (in 2014), there was a higher rate of probability of seeing a PB implemented than in any other region. Notably, the Apulia law still did not produce any statistically remarkable effect in terms of PB: this is no surprise, as far as the law consolidated specific previous-existing trends and policies which were mainly centred on topics linked to youth policies, sustainability and circular economy.

LOOKING BEYOND THE MAPPING EXERCISE

Given that historical series of reliable data about Italian PBs are not homogeneous, and due to the visible differences that exist among the Italian regional laws, a mapping exercise can only be an exploratory way to anchor future analyses of certainty: that, also in Italy, PB diffusion at local level has its own peculiar dynamics, as shown by a growing amount of literature [Sintomer Y. and Allegretti G. 2009; Bassoli M., 2018; Stortone S. and Allegretti G., 2018], but can be significantly influenced by the presence of measures conceived elsewhere to favour the expansion of participatory practices. Such measures, in Italy, usually are not merely discretionary policies put in practice by regional governments, but tend to be innovative legal frameworks. The ultimate goal is to "stabilise" citizen participation as a pivotal element of a political/administrative culture, as well as to increase the government

[25] *See: https://partecipo-romagnafaentina.it/.*

legitimacy. However, many of these laws tend to trigger the political trust in local authorities, as if they offer local government tools and resources to produce social dialogue. At the same time the laws do not challenge the regional governments in the same direction, or at least with the same intensity.

Obviously, mere mapping cannot explain several micro-phenomena which characterise the changing geographies of participatory practices, especially when the laws do not privilege one or more specific typologies of participatory and deliberative processes, but — conversely — they value innovation and hybridisation among diverse DIs. As the concept of innovation itself is often implemented by regions in "absolute terms" (privileging what is unusual or still unexperienced in general, but especially in the regional territory), this continuous pressure on cities has produced new forms and methods that involve citizens in public policies. This explains why, in each region, one can identify a series of new "waves" of DI's typologies[26] which tend to continuously substitute the previous ones.

Therefore, it is no surprise that the most effective regional provisions which have promoted PB's diffusion were those of Lazio and Sicily. Both laws are less complex (one article in financial law) and focus on triggering PBs implementation, via promoting its peculiar features (like involving citizens in the prioritisation of investments and in co-decision). These changes have been incorporated by all processes, independently of the pre-existing participatory model that they initially used to respond to law requirements. As two Sicilian mayors clarified (Int. 4 and 6), in the first few years after the Sicilian Law's approval (2014–2017), PB was not very common, and municipalities often opted for using existing participatory institutions or even informal consultations; but, gradually, there has been collective learning that has matured various processes toward more structured PBs. Such a transformation was made easier by the clarifications that the regional government with explanatory circulars offered, and then with Law 8/2018, that partially modified Article. 6 of Law 5/2014.

The above-mentioned testimonies also help to "relativise" the affirmation that the Sicilian Law looks more effective having chosen a mandatory model, while the others are based on incentives and rewards. In fact, the Sicilian obligation to use 2% of the regional transfers on capital investments to fund a PB procedure tends to be regarded, by mayors, as a way to allocate some "extra-funds" (defining them as "incentives" or "extraordinary contributions") [Int. 3], which can be revoked if mayors do not respect the due requirements. The absence of a real mandatory mechanism implemented by the region to turn participation into a real prerequisite of political management (instead of a prerequisite just for a bunch of choices linked to a residual pot of resources) [Int. 6] is made clear by the fact that — after six years from Law n. 4/2019, municipalities involved in PB are only around 1/5 of the total amount. This occurs despite the region having exerted its due control on the respect of the Law, as proved by the 2 million (out of the 6 that were distributed to municipalities in relation to the law) which were revoked in 2020 because they had not been used according to a co-decisional procedure of citizens participation[27].

In this perspective, it is worth stressing that — unlike other regions that tended to "destabilise" single models of DIs, and forced them evolve and change by exerting pressure on local authorities to respond to regional calls with a permanent change based on the innovation proposed — Lazio and Sicily have contributed to the "stabilisation" of PB as an important reference for what policymakers have imagined as a real culture of participation. However, the Sicilian mechanisms seem to be more effective due to the fact that it flatters

---

[26] *See the annual Reports in Tuscany between 2014 and 2019 (http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default?idc=47&nome=aut_rapporti).*

[27] *See: Decree n. 435/2019 and the connected debate in the Stability Law proposal on: webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1oLekjvADFIJ:www.asael.pa.it/filedown.asp%3Fs%3D501%26l%3D1+&cd=4&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt.*

and attracts municipalities with concrete support destined to all. This "open-door" approach becomes a concrete leverage for mayors to behave in line with the *ratio legis* and its goals, and not only with its formal lettering [Int. 5]. Somehow, one could say that the real peculiarities of the Sicilian law are that: (1) all municipalities were offered the opportunity to receive support for their PB (while, in other regions, annual "calls for projects" could only benefit a limited number of cities); and (2) the way in which the support was presented (an added contribution, which could be revoked after careful verification of legitimacy with respect to its requirements) ended up being more effective in convincing a larger number of mayors to be more participatory.

Due to these interesting aspects, the Sicilian legal framework deserves more of literature's attention and careful monitoring, to understand which qualitative transformations the processes formally undertaken in these 6 years had undergone. But, unfortunately (unlike all the other laws, which have created offices or authorities that are in charge of accompanying and monitoring their outcomes and impacts), in contrast Sicily has failed to do this. In a very similar way, Poland has also failed to grant rural PB an incrementally growing quality that the central government is co-funding through the Solecki Fund Law [Bednarska-Olejniczak D. and Olejniczak J., 2018], as it has not established real supporting and monitoring structures to accompany their development and diffusion.

AN OPEN CONCLUSION: SOME POTENTIAL DIRECTIONS FOR FUTURE RESEARCH PROJECTS

In Italy — in the last two decades — there have been some attempts made to map participatory budgeting experiences, as literature and political debate recognised that they represented a growing and meaningful investment of many political/administrative authorities. Despite that each mapping exercise had to recognise its limits (due to the lack of common spaces of data convergence) and the short-duration of its validity (as datasets quickly become old with the fast transformations affecting the geographies of the cases' distribution), this exercise has been carried out repeatedly, by different actors. The same has barely happened to other Democratic Innovations, which have grown, spread and declined countrywide, without becoming the object of specific research aimed to visualise and understand their distribution, and the motivations behind the intensity and density of their changing geographies (partial exceptions are, maybe, represented by Agendas XXI, the Local Action Groups linked to the EU-based Leader funding scheme, and some more institutionalised processes of planning through integrated territorial tools, at the end of the 90s). Undoubtedly, PB has attracted more attention, deserving it for its varied impacts, as for the relatively easier "recognisability" it has shown, in relation to other DIs which are more difficult to define and catalogue in visible sub-models. Despite this, the mapping exercises on PB has rarely proved able to create traceable "series" of data, which could easily be updated, compared and interpolated with other phenomena, as that represented by the gradual diffusion of regional legal frameworks devoted to increasing the number of experiments of citizens' engagement in local policies and projects, and to contribute to the creation of a more intense participatory culture in managing public affairs. Indeed, the collaborative planetary project of the "PB World Atlas" has offered an unmissable opportunity to establish, also in Italy (as it already exists in Portugal), a collectively-produced database and a large national workforce of researchers, which could contribute — to the future — with comparative analyses which can go beyond the mere mapping of the changing geographies of PBs, to understand other concurrent and interlinked dynamics, as those related to the fast-evolving effects of legislative acts to regulate participation.

Within this effort, the authors of this article have been trying to kick-off the first step of an exploratory analysis that could respond to the doubts on whether, and to what extent,

the presence of normative frameworks impacts the diffusion of PB. As expected, statistical occurrences seem to confirm a positive correlation between the number of PBs and the existence of regional laws, and proved this both in the case of apparently mandatory laws (as those approved in Sicily, in 2014, which was implemented slowly, and has been modified and clarified gradually in the last six years), but also in the cases of regulatory measures based on incentives and rewards provided by the region — through different mechanisms — to sub-regional administrative authorities (municipalities and their associations, but also some provinces).

Indeed, this mapping — is more than having a conclusive nature — can be viewed as a starting point for a wide range of future research. In fact, it opened a Pandora box of questions related not only to the quality of PB experiences that regional laws on participation foster, but to the extent to which the latter can induce resilience, long-duration and sustainability in PBs, as well as stimulate cross-fertilisation and hybridisation between PBs and other Democratic Innovations with different and complementary methodologies. Under this perspective, looking back to previous studies provides a diagnostic series of fast-moving dynamics of densification and rarefaction of PBs in single areas or regions (also independently from the existence of regional laws), that address questions related to the convergence, divergence of different overlapping movements related to networking, communication and emulation mechanisms that propel political authorities into action. The same regions have been protagonists of imitative dynamics and created spaces for cross-pollination and mutual learning of their experiences, which partially explain the different numbers that have emerged in quantitative studies that refer to different time periods.

In such a perspective, this article confirms that regional laws are an important and impactful phenomenon, necessary to enlarge the scope of participatory experiments, but are neither sufficient in consolidating single typologies of Democratic Innovations, nor do they explain the multiple reasons that preside to their expansion, shrinking and/or hybridisation with other participatory and deliberative methodologies. What is definitely needed, for the future — both from Regional Governments and researchers who are committed to analysing these inter-connected dynamics (in a more adequate and rigorous comparative form) — is the consolidation of observatories or similar structures. The latter could be a pivotal resource to better monitor PBs and other DIs from a quali-quantitative perspective, acting as spaces of permanent monitoring and oversight, but also as arenas that favour mutual learning and shared forms of collaborative assessment and permanent re-thinking of the practices, and of the same regulatory and incentivising policy and legal frameworks.

References

Abrantes P., Lopes A., and Baptista J.M. (2018). 'The Schools Participatory Budgeting (SPB) in Portugal' in Dias N. (org.), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Faro: Oficina/Epopeia, pp. 469–476.

Allegretti G. (2003). *L'insegnamento di Porto Alegre: autoprogettualità come paradigma urbano*. Firenze: Alinea (Luoghi, 10. Rappresentazioni).

Allegretti G. (2011a). 'Descentralización infra-municipal y participación en Italia y Portugal. Una lectura «en movimiento» entre el conflicto y la cooperación'. *Voces*, 5, 42–63.

Allegretti G. (2011b). 'Le processus d'economie participative de la Region Lazio. Quand l'experimentation devient le symbole d'une gestion politique'. In: Y.Sintomer and G.Talpin (eds.), *La democratie participative au-de-la de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'echelle regionale*. Rennes: Presse Universitaire de Rennes.

Allegretti G. and Allulli M. (2007). "Os Orçamentos Participativos em Itália: Uma 'ponte' para a construção do Novo Municipio". *Revista Crítica de Ciências Sociais* (2007): 101–130. http://doi.org/10.4000/rccs.789.

Allegretti G. and Casillo I. (2015). 'Promover a Cultura da Participação a partir do nível regional. O caso da Toscânia'. *REDE: reflexões (in) oportunas*, 2/2015, pp. 24–31.

Allegretti G., Copello K. (2018). Winding around money issues. What's new in PB and which windows of opportunity are being opened? In Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide edited by Dias N. (ed.), pp. 34-53. Faro: Epopeia Records, Oficina.

Allegretti G. and Stortone S. (2014). Participatory budgets in Italy: reconfiguring a collapsed panorama. In: N. Dias (ed.). Hope for Democracy. 25 years of Participatory Budgeting worldwide, Sao Bras deAlportel: In Loco.

Allegretti G., Matias M. and Schettini Martins E. (2010). 'Orçamentos Participativos e o recurso a tecnologias de informação: uma relação virtuosa?', *Revista Crítica de Ciências Sociais*, vol. 91, pp. 169–188.

Allegretti G., Secchi M. and Tang A. (2016). 'Hybrid scales of citizen engagement: how technologica integration can scale-up participatory processes?' In R.N. Balbim (ed.) The geopolitics of cities: old challenges, new issues. Brasília: Ipea, pp. 211–242.

Allegretti G., Barragan V., Bou J. et al. (2012). Estudio comparativo de los presupuestos participativos en Republica Dominicana, Espana y Uruguay. Malaga: CEDMA.

Allegretti G., Herzberg C. (2004). Participatory budgets in Europe. Between efficiency and growing local democracy. TNI.

Allegretti U. (1996). Amministrazione pubblica e costituzione. CEDAM, Padova.

Allegretti U. (2006). 'Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti'. *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 151–166.

Allegretti U. (2010). L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa. Milan: Giuffrè.

Allegretti U. (2011). 'Democrazia partecipativa'. *Enciclopedia del diritto*. Annali IV. Milano: Giuffré, pp. 295–308.

Angeloni L., Festa D., Goñi Mazzitelli A. et al. (2013). Democrazia emergente. La stagione dei Bilanci Partecipativi a Roma e nel Lazio. Napoli: Gangemi.

Appadurai A. (1990). Disjuncture and Difference in the Global Economy. *Theory, Culture & Society*. 7: 295–310.

Bächtiger A, Dryzek J.S., Mansbridge J. et al. (org.) (2018). *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford. Oxford Scholarship online.

Baiocchi G. (2005). Militants and Citizens: Local Democracy on a Global Stage in Porto Alegre. Redwood: Stanford University PressUniversity Press.

Baiocchi G., Ganuza E. (2017). Popular Democracy: The Paradox of Participation. Redwood: Stanford University Press.

Bassoli M. (2012). 'Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements'. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(6), pp. 1183–1203. https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01023.x.

Bassoli M. (2018). Democrazia diretta. Riflessioni a partire dal bilancio partecipativo. Roma: Aracne.

Bassoli M., Graziano P., Perini L., et al. (2021). 2019 Dataset of Participatory Budgeting in Italy [Data set]. Centro di Ateneo per le Biblioteche dell'Università degli Studi di Padova. https://doi.org/10.25430/RESEARCHDATA.CAB.UNIPD.IT.00000457. Retrieved March 15, 2021, from https://oibp.bipart.it/.

Bednarska-Olejniczak D. and Olejniczak J. (2018). 'Participatory Budgeting in Poland in 2013–2018 — Six Years of Experiences and Directions of Changes'. In Dias N. (org). Hope for Democracy. 30 years of participatory budgeting worldwide. Faro: Oficina/Epopeia, pp. 337–354.

Bifulco R. (2011). 'Democrazia deliberativa'. In Enciclopedia del diritto, Annali IV. Milano: Giuffré.

Blondiaux L. and Sintomer Y. (2009). 'L'impératif délibératif', *Rue Descartes*, 2009(1), no. 63, pp. 28–38. https://doi.org/10.3917/rdes.063.0028.

Bobbio L. (2017). 'La partecipazione dei cittadini nello Statuto della Regione Piemonte'. In Dogliani M., Luther J., and Poggi A. (orgs.) Lineamenti di Diritto Costituzionale della Regione Piemonte". Giappichelli, Torino.

Bortolotti F., Corsi C. (org.) (2012). La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana. Ediesse.

Ciaffi D. (2019). 'Sharing the Commons as a 'New Top' of Arnstein's Ladder of Participation. *Built Environment*, Vol. 45(2), pp. 162–172(11). https://doi.org/10.2148/benv.45.2.162.

De Nictolis E. and Iaione C. (2016). 'Bologna: un modello di cooperazione tra amministrazione, associazioni, cittadini'. *Equilibri,* 1/2016, giugno, pp. 41–44.

Dias N. (2018). 'Hope for democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide'. Faro: Epopeia/Oficina.

Dias N., Sahsil E., Simone J. (org.) (2019). The Participatory Budgeting World Atlas 2019. Faro: Epopeia/Oficina.

Falanga R. and Fonseca I. (2020). The Scaling-up of Participatory Budgeting. Insights from Brazil and Portugal. In Lauria M. and Schively Slotterback C. (eds.) Learning from Arnstein's Ladder. From Citizen Participation to Public Engagement. New York: Routledge.

Fedozzi L. (2000). Poder da Aldeia. Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre. TOMO editorial.

Fernandes E. (2007). 'Constructing the `Right To the City' in Brazil'. *Social & Legal Studies*, 16(2), 201–219. https://doi.org/10.1177/0964663907076529.

Fernandes E. (2021, forthcoming). Interview "How can URBiNAT contribute to the right to the city?". *D1.8 Urbinat Project deliverable*. Coimbra: CES.

Fishkin J. (2018). Democracy When the People Are Thinking: Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation. Oxford: Oxford Scholarship online.

Floridia F. (2013). 'Le 'buone ragioni' di una legge: dilemmi e argomenti sul senso della partecipazione (e sui modi del governare')'. In Morisi M., and Perrone C. (org.). Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali. Torino: UTET Università.

Fung A. (2015). "Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future". *Public Administration Review*, vol. 75/4, July/August 2015, pp. 513–522.

Fung A., Wright E.O. (2002). Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. London: Verso Press.

Ganuza E. and Francés F. (2012). El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate. Madrid: CIS.

Ganuza E., Baiocchi G. (2012). The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 8.

Geissel B. (2013). On the Evaluation of Participatory Innovations — A Preliminary Framework. In B. Geissel, M. Joas (eds.). Participatory democratic innovations in Europe. Improving the quality of democracy? Berlin: Barbara Budrich Publisher.

Genro T. (1997). 'O Orçamento Participativo e a Democracia'. In Genro T. and de Souza U., *Orçamento Participativo*. S. Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Keane J. (2018). Power and Humility. *The Future of Monitory Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Lewanski R. (2013). 'Institutionalizing Deliberative Democracy: the 'Tuscany laboratory''. *Journal of Public Deliberation*, 9(1).

Massarenti F. (2017). 'Le circoscrizioni di decentramento in Italia. L'evoluzione normativa, i fattori di crisi e le prospettive future'. *Istituzioni del federlaismo*, n. 1/2017, pp. 251–282.

McNulty S. (2018). 'Mandating PB: Evaluating Fifteen Years of Peru's National Participatory Budgeting Law2. In Dias N. (org.). Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Faro: Oficina/Epopeia, pp. 147–159

Minson J. (1993). 'The Participatory Imperative'. In Minson J. Questions of Conduct: Sexual Harassment, Citizenship, Government. Language, Discourse, Society. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1007/978-1-349-22882-9_8.

Moro G. (2020). Cittadinanza. Milan: Mondadori Universitá.

Nitzche P., Pistoia A. and Elsäßer M. (2012). 'Development Of An Evaluation Tool For Participative E-Government Services: A Case Study Of Electronic Participatory Budgeting Projects In Germany'. *Revista Administratie Si Management Public*, vol. 2012(18), pp. 6–25.

No W. (2018). 'History and Issues of Participatory Budgeting in South Korea'. in Dias N. (org.). Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Faro: Oficina/Epopeia, pp. 147–159.

Oliveira O. (2017). International Policy Diffusion and Participatory Budgeting. Ambassadors of Participation, International Institutions and Transnational Networks, London: Palgrave McMillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-43337-0.

Papa A. (2020). 'O direito de ser informado no âmbito da proteção multinível da liberdade de expressão. *Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça*, 13(41), pp. 93–114. https://doi.org/10.30899/dfj.v13i41.817.

Pateman C. (2012). APSA Presidential Address: Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, 10(1), 7–19. Retrieved March 15, 2021. http://www.jstor.org/stable/23327060.

Picchi M. (2012a). Il diritto di partecipazione. Milan: Giuffrè.

Picchi M. (2012b). 'Il «sostegno» ai progetti di bilancio partecipativo attraverso la legge regionale toscana n. 69/2007'. In Bortolotti F., Corsi C. (org.) La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana. Ediesse, pp. 269–296.

Ravazzi S. (2007) Civicrazia. Quando i cittadini decidono. Roma: Aracne. Available at: http://www.libreriauniversitaria.it/civicrazia-quando-cittadini-decidono-ravazzi/libro/9788854805118.

Ravazzi S., Pomatto G. (2017). Partecipare alle scelte pubbliche. L'esperienza del Bilancio deliberativo di Torino. Torino: Comune di Torino.

Revel M., Blatrix C., Blondiaux L. et al. (orgs.) (2007). Le débat public: une expérience française de démocratie participative. Paris: La Decouverte.

Rispoli F. (2012). 'La carta del Nuovo Municipio'. *PRISMA Economia — Societá — Lavoro*, vol. 2012(2), pp. 54–67.

Santos B., Avritzer L. (2007). 'Introduction: Opening Up the Canon of Democracy'. In Santos B. (ed.) Democratizing Democracy. Beyond the Liberal Democratic Canon. London: Verso, pp. xxxiv-lxxiv.

Sgueo G. (2011). 'La democrazia partecipativa nelle regioni. La legge n. 14 del 2010 della Regione Umbria'. *Quaderni Regionali*, II/2011, pp. 559–575.

Sintomer Y. (2007). Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative. Paris: La Découverte.

Sintomer Y. et al. (2012). 'Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting'. *Journal of Deliberative Democracy*, 8(2), p. 9. https://doi.org/10.16997/jdd.141.

Sintomer Y. and Allegretti G. (2009). I Bilanci Partecipativi in Europa. Roma: Ediesse.

Sintomer Y., Allegretti G., Herzberg C.et al. (2013). Learning from the South: Participatory Budgeting worldwide — an Invitation to global cooperation. Bonn, Germany: Service Agency for Communities.

Smith G. (2009). Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation. Cambridge: Cambridge University Press.

Sorice M. (2019). Partecipazione democratica. Teorie e problemi. Mondadori Università.

Stoker G. (2018). 'Governance as theory: five propositions'. *International Social Science Journal*, vol. 68, iss. 227–228, pp. 15–24.

Stortone S. (2019). 'Participatory Budgeting Data'. In Dias N., Sahsil E., Simone J. *The Participatory Budgeting World Atlas 2019*, pp. 164–165.

Stortone S. and Allegretti G. (2018). Participatory Budgeting in Italy. Towards a Renaissance? In Dias N. (org.). Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Faro: Oficina/Epopeia, pp. 289–311.

Stortone S. and De Cindio F. (2016). 'Styles of Online Participation in the Monza Participatory Budgeting', in. IEEE, pp. 17–24. https://doi.org/10.1109/CeDEM.2016.32.

Stortone S., Pittella G. and Bassoli M. (2021). 2018 Dataset of Participatory Budgeting in Italy [Data set]. Centro di Ateneo per le Biblioteche dell'Università degli Studi di Padova. https://doi.org/10.25430/RESEARCHDATA.CAB.UNIPD.IT.00000469, Retrieved March 15, 2021, from https://oibp.bipart.it.

Valastro A. (2016). 'La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali'. *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2016.

Valastro A. and Carlone U. (2019). Partecipazione e politiche sociali in Umbria. Strumenti tradizionali e tendenze innovative. Morlacchi Ed.

Vandelli L. (2015). Il sistema delle autonomie locali. Bologna: Il Mulino.

World Bank (2010). Peru: Evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados. Washington, D.C.: The World Bank.

Information about the authors

Giovanni Allegretti *(Prof., Arch., PhD, Senior Researcher)*
Centre for Social Studies, University of Coimbra Apartado 3087, Largo Dom Dinis, 3000-995 Coimbra, Portugal
Matteo Bassoli *(PhD, Asst Prof.) Department of Political Science, Law, and International Studies URBES Observatory on Urban Policies, CISR Regional Studies Center University of Padova Via del Santo, 28 35123 Padua, Italy*
Greta Colavolpe *(M.Sc)*
Department of Political Science, Law, and International Studies, University of Padova
Via del Santo, 28 35123 Padua, Italy

Article submitted March 4, 2021
Approved after reviewing March 31, 2021
Accepted for publication April 14, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-25-45

В шаге от институционализации? Опыт партисипаторного бюджетирования в пяти регионах Италии

***Джованни Аллегретти**, профессор, архитектор, PhD, старший научный сотрудник Центра социальных исследований Университета Коимбры, Коимбра, Португалия*
E-mail: giovanni.allegretti@ces.uc.pt, ORCID: 0000-0001-6234-5168
***Маттео Бассоли**, PhD, ассистент профессора кафедры политологии, права и международных исследований, Обсерватория городской политики URBES, Центр региональных исследований ЦНСИ Университета Падуи, Падуя, Италия*
E-mail: matteo.bassoli@unipd.it, ORCID: 0000-0003-3601-9099
***Грета Колавольпе**, магистр Департамента политологии, права и международных исследований Университета Падуи, Падуя, Италия*
E-mail: gretacolavolpe@gmail.com, ORCID: 0000-0002-9060-9842

Аннотация
В последние несколько лет Италия стала местом реализации ряда демократических инноваций, в том числе на региональном и муниципальном (субнациональном) уровнях власти в различных частях государства. Расширение сферы применения партисипаторного бюджетирования сопровождалось, что особенно примечательно, принятием региональных законов, которые утверждали распространение культуры активного гражданского соучастия. Данная статья посвящена обзору партисипаторного бюджетирования в различных частях современной Италии и анализу того, какую дополнительную ценность привносит существование подобной гражданской практики, основанной на соучастии граждан на региональном уровне, и в каких формах она может проявляться. Появление во Всемирном атласе партисипаторного бюджетирования раздела, посвященного Италии, позволяет оценить вклад расширения правового регулирования в укоренение практик участия граждан в бюджетных решениях, особенно в небольших муниципалитетах. Подвергнув пристальному вниманию отдельные регионы Италии (такие как Сицилия, Эмилия-Романья, Апулия и Тоскана, Лацио) в последние несколько лет, авторы статьи пришли к убеждению, что формализация практики участия в правовых рамках сегодня является важным, но недостаточным фактором формирования культуры гражданского участия на локальных территориях. Данному процессу необходимо постоянное, в режиме мониторинга, сопровождение и подробные исследования, направленные на выявление проблем и дополнительных преимуществ регионального правового регулирования.

***Ключевые слова:** партисипаторное бюджетирование, институционализация, региональные законы, стимулы к участию, вовлечение граждан, государственная политика, гражданское участие*

***JEL:** O35, K30, N44, L38*

***Для цитирования:** Allegretti G., Bassoli M., Colavolpe G. On the Verge of Institutionalisation? Participatory Budgeting Evidence in Five Italian Regions. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 2, pp. 25–45 (In Russ.). https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-25-45.*

© Allegretti G., Bassoli M., Colavolpe G., 2021

Статья поступила в редакцию 04.03.2021
Одобрена после рецензирования 31.03.2021
Принята к публикации 14.04.2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-46-60

CC BY

Партисипаторное бюджетирование как инструмент, способствующий достижению целей устойчивого развития

Татьяна Ивановна Виноградова
E-mail: t9095115@yandex.ru, ORCID: 0000-0002-4100-9736
Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики, Санкт-Петербург 190103, Российская Федерация

Аннотация
В статье рассматривается феномен партисипаторного (инициативного) бюджетирования с точки зрения вклада эффектов от его использования в государственном и муниципальном бюджетном процессе в содействие достижению целей устойчивого развития. Анализируется взаимосвязь общественного участия в бюджетном процессе и устойчивого развития, показывается отличие партисипаторного бюджетирования от других форм общественного участия, отмечаются основные эффекты партисипаторного бюджетирования и принципиальные требования к его организации, чтобы оно вносило наибольший вклад в достижение целей устойчивого развития. Делаются выводы, что партисипаторное бюджетирование как адаптивный механизм может быть встроено в национальные задачи по локализации целей устойчивого развития, являясь инструментом небольшого масштаба, а также может стать механизмом апробации многих инновационных подходов к оказанию государственных услуг; при этом эффект «создания устойчивых местных сообществ» является важнейшим вкладом в цели устойчивого развития.

Ключевые слова: *партисипаторное бюджетирование, инициативное бюджетирование, общественное участие в бюджетном процессе, цели устойчивого развития, индекс открытости бюджета, добровольный национальный обзор*

JEL: *F53, F55, H72, Q01*

Для цитирования: *Виноградова Т. И. Партисипаторное бюджетирование как инструмент, способствующий достижению целей устойчивого развития // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 46–60. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-46-60.*

© Виноградова Т. И., 2021

---

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-46-60

Participatory Budgeting as a Tool Contributing to the Achievement of the Sustainable Development Goals

Tatiana I. Vinogradova
St. Petersburg University of Management Technologies and Economics, Saint Petersburg 190103, Russian Federation
t9095115@yandex.ru, https://orcid.org/0000-0002-4100-9736

Abstract
The paper investigates the participatory budgeting phenomenon in how it may accelerate many of the Sustainable Development Goals (SDGs) and support governments in reaching targets of the 2030 Agenda. The article analyzes the links between public participation in the budget process and sustainable development, illustrates the difference between participatory budgeting and other forms of public participation, and highlights the main effects of participatory budgeting. Results emerged from the analysis are that participatory budgeting as an adaptive mechanism can be integrated into the national objectives for the localization of the 2030 Agenda; that as a small-scale tool it can become a mechanism for testing numerous innovative approaches to public services provision; and that the "sustainable community creation" effect is the most important contribution to the Sustainable Development Goals.

Keywords: *participatory budgeting, public participation in the budget process, Sustainable Development Goals, Open Budget Index, voluntary national review*

JEL: *F53, F55, H72, Q01*

For citation: *Vinogradova T.I. Participatory Budgeting as a Tool Contributing to the Achievement of the Sustainable Development Goals. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 2, pp. 46–60 (In Russ.). https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-46-60.*

© Vinogradova T.I., 2021

ВВЕДЕНИЕ

Партисипаторное бюджетирование (ПБ) — одна из самых инновационных моделей надлежащего управления, которая способствует инклюзивной демократии, модернизирует государственный сектор и способствует развитию взаимодействия между исполнительной властью и общественностью.

Партисипаторное бюджетирование — это эффективный процесс демократического диалога, в котором население решает, на что выделять средства из муниципального и государственного бюджетов, а затем проверяет эффективность использования выделенных ресурсов. Такой подход к процессу государственного бюджетирования позволяет гражданам предлагать, анализировать и определять приоритетность проектов, которые потом должны быть профинансированы государством.

Эта модель общественного участия широко используется за рубежом для включения в разработку государственной политики той части общества, которая либо исключена из традиционных политических процессов, либо маргинализирована, — это население с низкими доходами, иностранные граждане и молодежь. Многочисленные примеры показывают, что внедрение такой системы в государственное и муниципальное бюджетирование приводит к более справедливому распределению расходов, прозрачности и подотчетности правительства, повышает уровень участия общественности в бюджетном процессе.

В России закрепился термин «инициативное бюджетирование» — «общее название, используемое для обозначения совокупности практик вовлечения граждан в бюджетный процесс в Российской Федерации, объединенных идеологией гражданского участия, а также сфера государственного и муниципального регулирования участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет средств соответствующих бюджетов, и последующем контроле за реализацией отобранных проектов со стороны граждан»[1].

[1] *Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации (подготовлено Минфином России) от 8 февраля 2021 г. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400065718/.*

На сегодня существует множество моделей местных инициатив, подпадающих под это определение, однако в целом они сводятся к следующим трем типам: (1) «Программа поддержки местных инициатив Всемирного банка», которая предполагает софинансирование инициативных проектов из местных, региональных бюджетов, средств населения и других источников; (2) «Партисипаторное бюджетирование», отличительной особенностью которого называют отсутствие возможностей софинансирования, поскольку здесь фокус организаторов сосредоточен именно на участии граждан в распределении части государственного бюджета (проекты Европейского университета в Санкт-Петербурге); и (3) смежные практики, составляющие комбинацию разных элементов, суть которых — непосредственное участие жителей территории в выборе приоритетных направлений бюджетных расходов по определенной части бюджета [Галынис К. И. и др., 2020]. В статье мы употребляем данные термины как синонимы, подчеркивая, что партисипаторное бюджетирование — международный термин, а инициативное бюджетирование — термин, устоявшийся в российской практике, а также с 2020 г. закрепленный в законодательстве[2]. Согласно Докладу о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, подготовленному Центром инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России, более двух третей регионов России насчитывают 249 инициатив различного уровня, предусматривающих внесение в орган власти гражданами предложений, имеющих важное значение для населения данной территории, которые могут быть отобраны на определенной конкурсной основе и профинансированы целиком или в большей части из бюджета [Минфин России, 2020, с. 7].

Практики партисипаторного бюджетирования рассматривают также в контексте устойчивого развития с анализом того, как данный механизм способствует достижению целей устойчивого развития Повестки-2030 [Виноградова Т. И., 2020].

ВЗАИМОСВЯЗЬ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

В международном сообществе является общепризнанным, что участие граждан в принятии государственных решений связано с устойчивым развитием. Содействие инклюзивному и справедливому обществу предполагает организацию процессов с участием граждан, в основе которых лежит совместное принятие решений и совместная ответственность для достижения глобальной устойчивости [de Poza-Vilches M. F. et al., 2019]. Кроме того, отмечается, что разработанный и исполняемый государственный бюджет без общественного участия не может гарантировать устойчивого развития [United Nations, 2005].

Как указывалось на недавней конференции Global Impact «Энергия действия»[3], посвященной роли человекоцентричного подхода в достижении сбалансированного роста мировой экономики, современное понимание термина «устойчивое развитие» вышло далеко за рамки измерения ВВП и ожидаемой продолжительности жизни. «Устойчивое развитие» — это призыв к действию и то, что объединяет различные заинтересованные стороны: международные организации, государства, бизнес, неправительственные организации и каждого человека. Данная концепция в настоящее время фокусируется на улучшении благосостояния и защите нашей планеты, а также на идее инклюзивности: от гендерного равенства до устойчивой экологической практики.

---

[2] *Федеральным законом от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» были установлены правовые основы для осуществления гражданами местного самоуправления, в том числе путем «выдвижения, подготовки, отбора и реализации инициативных проектов».*

[3] *В двухдневной конференции приняли участие более 50 международных экспертов из 23 стран. URL: https://impactconference.global.*

Человекоцентричность устойчивого развития, таким образом, состоит в том, что измерение достижения целей повестки должно базироваться не только на макроэкономических показателях, но и на том, насколько в лучшую сторону изменилась жизнь конкретного человека. В новой реальности, когда вероятность того, что пандемия COVID-19 обратит вспять недавние успехи в сокращении глобальной бедности, почти несомненна, цели устойчивого развития заслуживают особого внимания именно в таком разрезе. Неравенство с каждым годом усиливалось и до COVID-19, о чем неоднократно поднимался вопрос в международных организациях. В начале 2020 г., еще до начала пандемии COVID-19, на Всемирном экономическом форуме в Давосе был представлен доклад фонда Oxfam International[4], в котором в очередной раз обсуждалось неравенство доходов. По данным доклада 2020 г., в 2019 г. совокупное состояние 2153 миллиардеров из 200 стран оказалось равным 8,7 трлн долл. США. В то же время совокупное состояние 4,6 млрд человек, среди которых миллиардеров нет, не превышает отметки в 8,2 трлн долл. США [Lawson M. et al., 2020]. Доклад 2021 г., приуроченный к открытию Международного экономического форума в Давосе, под названием «Вирус неравенства» подчеркивает, что «тысяча самых богатых людей планеты оправились от экономических последствий пандемии коронавируса всего за девять месяцев. На восстановление качества жизни до уровня, предшествовавшего пандемии, у беднейших людей планеты уйдет не менее десяти лет» [Berkhout E. et al., 2021], и пандемия, скорее всего, увеличит этот разрыв как в богатых, так и в бедных странах. Поэтому крайне важно понять, каким образом правительства предоставляют общественности адекватную информацию о влиянии бюджетной политики на бедность и неравенство для решения этих социальных проблем.

То, какие государственные услуги получают люди, живущие в нищете, относящиеся к уязвимым или маргинализированным группам, является очень важным вопросом: адресность и качество бюджетных расходов в этой области практически означает, остаются ли люди в нужде или живут минимально благополучно. Поэтому вопрос о том, как расходуются государственные бюджеты, принципиально важен для достижения целей устойчивого развития.

ВКЛАД ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В ДОСТИЖЕНИЕ ЦЕЛЕЙ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Среди разнообразных форм общественного участия на самом высоком уровне в соответствии с известной лестницей гражданского участия Ш. Р. Арнштейн находится партнерское взаимодействие с гражданами, к которому относится партисипаторное бюджетирование. ПБ как раз и работает как инструмент, чтобы сосредоточить бюджетные ресурсы на потребностях и приоритетах отдельных конкретных граждан и сообществ [Arnstein Sh., 1969].

ООН определяет партисипаторное бюджетирование как механизм или процесс, с помощью которого граждане принимают решения о направлениях использования всех или части доступных государственных средств [UN-Habitat, 2004, с. 20]. Партисипаторное бюджетирование представляется самой успешной демократической и социальной инновацией последних десятилетий среди форм общественного участия [Cipolla C. et al., 2016; Allegretti G., Hartz-Karp J., 2017], способной к распространению и тиражированию: «...она меняет отношения между гражданами и правительствами, что дает возможность большему количеству граждан принимать участие в процессе принятия решений, а политики имеют больше шансов поддерживать связь с обычными людьми; более того, это

[4] *Oxfam International ежегодно публикует свое исследование о бедности накануне Всемирного экономического форума в Давосе.*

изменение того, как граждане и правительства общаются; то, что раньше было иерархичным, позже становится равным, и те группы, которые раньше оставались в стороне, теперь могут представлять свои собственные интересы, так что это совершенно новый способ управления» [Novy A., Leubolt B., 2005, p. 2032].

Хотя партисипаторное бюджетирование было изобретено и впервые опробовано в странах Латинской Америки, впечатляет то, что этот механизм был принят в большом количестве различных сообществ, культур и политических систем, в том числе недемократических. В некоторых странах составление бюджета с участием населения в основном используется для продвижения демократических процессов, укрепления гражданского общества или повышения эффективности существующих государственных услуг, в то время как в других странах это инструмент повышения прозрачности бюджета и доверия к властям.

Существует определенный консенсус в исследовательском и практико-ориентированном сообществе относительно основных эффектов партисипаторного бюджетирования. Оно способствует усилению прозрачности и подотчетности органов власти перед своими гражданами, модернизации государственного управления, повышению качества бюджетных расходов, но самое главное, приоритизирует государственные услуги в соответствии с выраженными самими гражданами потребностями и желаниями, а также повышает доверие к органам власти со стороны граждан.

Ряд работ, посвященных эффектам партисипаторного бюджетирования, показал, как его использование приводило к переориентации части бюджетных расходов на решение проблем бедного населения. Так, в частности, исследование Всемирного банка эффектов ПБ в Порту-Аллегри [World Bank, 2008] включало эконометрический анализ данных, который показал, что как механизм улучшения капиталовложений в интересах бедных слоев населения партисипаторное бюджетирование способствовало снижению уровня бедности в муниципалитетах. Кроме того, было выявлено положительное влияние ПБ на результаты муниципальной бюджетной деятельности. Это побудило многие международные организации, такие как ООН-Хабитат, ПРООН, Группа Всемирного банка, ОЭСР, международные агентства по развитию, рекомендовать правительствам использовать данный инструмент в качестве наилучшей практики общественного участия в фискальной политике.

Как подчеркивает Международное бюджетное партнерство[5], распространение в мире партисипаторного бюджетирования и других способов вовлечения граждан в бюджетный процесс происходит одновременно с ростом неравенства, при этом государственные бюджеты остаются несовершенными. Поэтому для обеспечения того, чтобы ПБ достигало наибольших эффектов с точки зрения целей устойчивого развития, оно должно соответствовать следующим принципам.

1. Инклюзивность — чаще всего в практиках партисипаторного бюджетирования участвуют обычные люди и группы, которые обладают информацией, интересами, ресурсами и возможностями для этого участия. Те, кто не участвует, часто менее образованны, из географически отдаленных мест, не имеют доступа к интернету, беднее и являются меньшинствами в своих обществах или людьми с ограниченными возможностями. Чтобы участие было инклюзивным, требуется подумать о барьерах, с которыми сталкиваются эти группы, и о том, как осмысленно их преодолевать.

---

[5] *Международное бюджетное партнерство (МБП) — это некоммерческая организация экономистов, адвокатов и политических аналитиков, призванная обеспечить, чтобы правительства были ответственными распорядителями государственных средств. МБП работает с многочисленными партнерами, включая гражданское общество, правительства, международные институты и частный сектор, в более чем 120 странах, чтобы создать условия для участия граждан в открытых, инклюзивных бюджетных процессах для формирования политики и практики, способствующих равенству и справедливости на устойчивой основе. URL: https://www.internationalbudget.org.*

2. Демократичность и информативность — некоторые инициативы партисипаторного бюджетирования предполагают несущественный вклад со стороны общества: например, достаточно лишь подать предложение или только проголосовать за понравившийся проект. Такие практики не помогают гражданам понять проблемы их местных сообществ, бюджетный процесс, как функционируют органы власти, как находить компромиссы между конкурирующими приоритетами, что особенно важно. Таким образом, упускается возможность углубить навыки граждан, их отношение к гражданской активности и коллективному принятию решений; государственные служащие также упускают шанс получить информацию о реальных потребностях и предпочтениях граждан.

3. Значимость — слишком часто различные формы общественного участия приводят к тому, что вклад граждан попадает в «черный ящик» принятия решений. Граждане не знают, повлияло ли их участие на фактические бюджетные решения и оказание государственных услуг. Наличие связи между вкладом граждан и окончательными решениями и результатами в ходе партисипаторного бюджетирования обеспечит более ощутимое воздействие на их жизнь и укрепит доверие граждан к органам власти.

Помимо ранее указанных преимуществ, инициативы по партисипаторному бюджетированию в разных странах мира свидетельствуют о том, что этот инструмент обладает позитивной и мощной силой для решения вопросов, связанных с достижением Целей устойчивого развития ООН (ЦУР)[6].

Современное понимание устойчивого развития включает в себя не просто развитие, удовлетворяющее потребности нынешнего поколения без ущерба для способности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности, но и благополучие как отдельных людей, так и общества в целом. Это предусматривает согласованность трех главных компонентов — экономического роста, благоприятной окружающей среды и социального развития на принципах инклюзии.

Цели устойчивого развития — беспрецедентный документ, они актуальны для всего мира или как минимум для всех 193 стран — членов Организации Объединенных Наций. 17 целям устойчивого развития соответствуют 169 задач. ЦУР были приняты в сентябре 2015 г. в рамках документа «Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (далее — Повестка-2030) на саммите Генеральной Ассамблеи ООН и сменили Цели развития тысячелетия. В отличие от предыдущей Повестки устойчивого развития — Целей развития тысячелетия — они касаются не только развивающихся стран, но и стран — лидеров в данной сфере. Эти универсально применимые цели активизируют усилия широкого круга стейкхолдеров — прежде всего правительства, а также бизнеса, экспертного сообщества, гражданского общества, направленные на искоренение нищеты во всех ее формах, борьбу с неравенством и решение проблем, связанных с изменением климата[7]. Повестка-2030 объединила экономическое, социальное и экологическое направления вокруг решения глобальных проблем, которые оказались тесно взаимосвязаны, — от крайней нищеты и вооруженных конфликтов до гендерного неравенства и изменения климата [Ланьшина Т. А. и др., 2019]. ЦУР построены на принципе «никто не будет забыт», что означает, что люди с низкими доходами должны иметь возможность участвовать в экономическом росте страны и пользоваться его результатами. Прогресс на пути к общему процветанию может измеряться ростом доходов (или потребления) домохозяйств, относящихся к наименее обеспеченным 40 % населения страны.

---

[6] *Цели в области устойчивого развития / ООН. URL: https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/.*

[7] *Повестка-2030 для устойчивого развития не является документом, имеющим юридическую силу, но у нее есть статус высокого уровня и обзора на уровне министров. Повестка-2030 и ЦУР — это социальный контакт между лидерами стран и их гражданами.*

С момента объявления ЦУР подчеркивается необходимость их локализации. Локализация понимается как «процесс учета субнационального контекста при достижении Повестки дня на период до 2030 г., от постановки целей и задач до определения средств, внедрения и использования индикаторов для измерения и мониторинга прогресса»[8]; кроме того, отмечалось, что «реализация ЦУР должна осуществляться снизу вверх, а не сверху вниз»[9].

Страны договорились, что для мониторинга достижения ЦУР будут выпускать добровольные национальные обзоры. Добровольные национальные обзоры (ДНО) — это процесс, в рамках которого страны проводят оценку и отчитываются о прогрессе в выполнении глобальных целей и обязательств «не оставить никого без внимания». Цель этого процесса — представить краткий обзор достижения ЦУР в стране в целях содействия ускорению прогресса с помощью обмена опытом, взаимного обучения, выявления пробелов и лучших практик, мобилизации партнерств. В 2020 г. 47 стран презентовали на заседании Политического форума высокого уровня по устойчивому развитию, которое проходило с 7 по 16 июля впервые в виртуальном формате под лозунгом «Ускорение и трансформация: десятилетие действий в интересах устойчивого развития», свои обзоры по реализации Повестки дня на период до 2030 г. В ходе форума участники обсудили успех в достижении ЦУР в свете воздействия пандемии COVID-19, а также попытались найти ответ на вопрос, как международное сообщество может отреагировать на пандемию таким образом, чтобы страны вернулись на путь достижения ЦУР и ускорили прогресс в течение оставшегося десятилетия. Представители многих стран подчеркнули, что подготовка ДНО предоставила возможность пересмотреть свои стратегии, политику и институциональные механизмы и выявить пробелы в реализации целей.

Россия впервые представила свой ДНО, который готовил Аналитический центр при Правительстве РФ вместе с Минэкономразвития, МИД России, Росстатом и другими госорганами. Были приглашены более 450 организаций в состав семнадцати тематических рабочих групп — по одной на каждую из ЦУР. В обзор были включены наиболее важные показатели: снижение смертности, увеличение ожидаемой продолжительности жизни при рождении, низкий уровень распространенности недоедания (1,6 % лиц старше 18 лет в 2018 г.), ускорение темпов роста ВВП, стопроцентное обеспечение населения электроэнергией, принятие Парижского соглашения и другие. В ДНО была проанализирована как динамика количественных показателей, характеризующих достижение ЦУР, так и меры государственной политики, национальные проекты, проекты институтов развития, исследовательских и общественных организаций и бизнеса. По мнению авторов, такие проекты логично дополняют деятельность органов государственной власти в части достижения ЦУР.

Например, отмечен вклад неправительственных организаций в достижение ЦУР на территории России, в том числе таких, как фонд продовольствия «Русь», фонд «Сколково», Союз женщин России, Евразийский женский форум, экологической фонд «Чистые моря», некоммерческая организация «Раздельный сбор», фонд «Русский углерод», WWF России, некоммерческая организация «Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения», неправительственная организация «Эко-Согласие», Неправительственный экологический фонд имени В. И. Вернадского [Аналитический центр при Правительстве РФ, 2020].

Вместе с Официальным добровольным национальным докладом велась подготовка Альтернативного независимого обзора о реализации ЦУР от гражданского общества

---

[8] *Roadmap for Localizing the SDGs: Implementation and Monitoring at Subnational Level / Global Taskforce of Local and Regional Governments, UNDP and UN-Habitat: Barcelona, Spain, 2016, c. 6.*

[9] *Sustainable Development through Local Action. URL: https://www.local2030.org/library/705/Sustainable-Development-through-Local-Action.pdf.*

[КУРС, 2020]. Такие обзоры выпускаются в разных странах мира как независимые параллельные доклады, которые, как правило, готовятся, когда, по мнению организаций гражданского общества, они не были привлечены к подготовке Добровольного национального обзора и полагают, что не все проблемные области реализации ЦУР в стране были затронуты. Авторы «Гражданского обзора 2020» в России фокусировались на выявлении тех проблем и вызовов для достижения устойчивого развития в России, которые не были отражены в правительственном докладе. Наряду с прочим было подчеркнуто, что хотя «внешнее и внутреннее финансирование реализации ЦУР — один из универсальных ключевых факторов решения поставленных Целями задач... по причине отсутствия стратегии реализации Целей в России государственный бюджет никак не увязан с ЦУР, не проводится анализ финансирования, дезагрегированного по Целям»; «в условиях сверхцентрализации власти институты местного самоуправления и общественные организации не смогут играть существенную роль в решении социальных вопросов», а «общественное участие в решении вопросов развития городов реализуется формально». Рекомендации гражданского общества России во многом пересекаются с рекомендациями коллег из других стран. К таким рекомендациям относится в том числе следующая: «расширить возможности участия местных сообществ в определении приоритетов и принятии решений по развитию городов; использовать принципы «партнерства» и «делегирования полномочий» вместо «информирования» и «консультирования» населения, которая прямо соответствует задаче развития ПБ. Обзор был подготовлен до того, как во всем мире наступил кризис, связанный с пандемией COVID-19. Основная часть данных, материалов и рекомендаций была предоставлена без учета социально-экономических изменений, произошедших в России весной 2020 г.

Счетная палата Российской Федерации также выпустила свой доклад — «Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия "Анализ системы государственного управления по внедрению Повестки устойчивого развития за период 2019 года, истекший период 2020 года"» [Счетная палата, 2020]. В нем проанализирована система государственного управления по внедрению ЦУР за 2019 г. и истекший период 2020 г. и даны рекомендации правительству. Отдельное внимание уделено тому, как вовлекается экспертное сообщество, широкая общественность, некоммерческие организации и бизнес в процесс внедрения Повестки-2030.

Хотя понятно, что с принципом «не оставим никого в стороне» общедоступная информация о государственном бюджете и общественное участие должны стать центром реализации ЦУР, правительствам разных стран предстоит пройти долгий путь, чтобы их деятельность была более прозрачной на протяжении всего бюджетного процесса. Однако Российская Федерация, согласно Обзору открытости бюджета Международного бюджетного партнерства, имеет рейтинг 74 из 100 и находится на 14-м месте по прозрачности бюджета из 117 стран. Кроме того, в динамике Россия планомерно повышает уровень доступа к бюджетной информации посредством своевременной публикации и увеличения качества бюджетных документов для своих граждан. Доступ общественности к бюджетной информации имеет важное значение для обеспечения того, чтобы люди и их организации знали, как собираются и расходуются государственные деньги для предоставления важнейших государственных услуг и реализации приоритетов развития. Вместе с тем индекс общественного участия в бюджетном процессе на национальном уровне (22 из 100) свидетельствует о том, что многое предстоит сделать в этом направлении. При этом об общественном участии в официальных докладах по достижению целей устойчивого развития не говорится ничего, а в гражданском обзоре относительно достижения ЦУР 11 («Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и устойчивости городов и населенных пунктов») отмечено: «Общественное участие в решении вопросов развития городов реализуется формально» [Гражданский обзор, 2020, с. 14].

Кроме того, ни в одном из вышеперечисленных докладов не представлено данных о впечатляющей динамике развития в России проектов инициативного бюджетирования. Определить истинный масштаб данных практик в Российской Федерации не просто [Вагин В. В., Шаповалова Н. А., 2020]. Методологии расчета доли местного бюджета, распределяющейся через механизм партисипаторного бюджетирования, пока нет. По данным Доклада о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях на 2019 г., общий объем финансирования инициативных проектов составил 24,1 млрд руб., что по условной оценке составило 0,5 % от общего объема расходов местных бюджетов в 2019 г. [Минфин России, 2020, с. 9]. Данные того же доклада говорят нам об устойчивой позитивной динамике развития партисипаторного бюджетирования в России, которая по общим экспертным прогнозам как минимум не должна уменьшаться в свете внесения поправок в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которыми были установлены правовые основы для предложения проектов инициативного бюджетирования (инициативных проектов) и порядок работы с ними местных органов власти. В дополнение к этому следует отметить, что Президент Российской Федерации указал на необходимость тиражировать положительные практики по всей России и дал поручение довести долю расходов муниципалитетов, определяемых с прямым учетом мнения граждан, как минимум до 5 %. А это уже по примерным оценкам сопоставимо со всеми расходами российских муниципалитетов на социальную политику.

Как же партисипаторное бюджетирование способствует достижению целей устойчивого развития? Пожалуй, впервые Ив Кабаннес в своей работе «Вклад партисипаторного бюджетирования в достижение Целей устойчивого развития: уроки для политики в странах Содружества» [Cabannes Y., 2018] проанализировал, как ПБ способствует достижению ЦУР 16 («Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях»), в том числе как можно использовать практику такого бюджетирования различными местными органами власти, а также показал потенциал для применения данного подхода к другим ЦУР. Четыре основных фактора связывают партисипаторное бюджетирование с ЦУР 16 и ее задачами: (16.6) «Создать эффективные, подотчетные и прозрачные учреждения на всех уровнях» и (16.7) «Обеспечить ответственное принятие решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества». Эти факторы включают: (1) прямое участие граждан в процессах принятия государственных решений; (2) сдерживание коррупции посредством административной и политической прозрачности; (3) улучшение предоставления общественных благ и услуг; и (4) обновление гражданской и политической культуры, в которой местное сообщество будет выступать в качестве демократических агентов. В работе Кабаннеса партисипаторное бюджетирование рассматривается как отдельная и инклюзивная форма вовлечения граждан в процесс принятия государственных решений во всем мире, которая в первую очередь способствует достижению ЦУР. Наилучшие практики различных местных органов власти свидетельствуют о том, как и в какой степени местные инициативы партисипаторного бюджетирования соответствуют целям ЦУР и реализуют межсекторальные принципы, в частности принцип «никого не оставлять позади».

В исследовании, проведенном ООН-Хабитат, — «Изучение роли партисипаторного бюджетирования в ускорении достижения ЦУР: Многомерный подход в Эскобедо» [UN-Habitat, 2020], партисипаторное бюджетирование рассматривается как связующее звено, метафорически называемое «муфтой», между многими ЦУР. Лё Блан из ДЭСВ-ООН [Le Blanc D., 2015] на основе обзора тематических исследований партисипаторного бюджетирования анализирует связь между целями с помощью целевых показателей, отображающих этот механизм с помощью сетевого анализа (см. табл. 1).

Из этого теоретического исследования выяснилось, что ЦУР 2, 3, 4, 5, 6, 11, 13, 15 и 16, например, связаны с другими 6–8 целями, прямо или косвенно. Этот вывод раскрывает комплексность Повестки-2030. Данные аспекты являются малоизученными, в первую очередь когда речь идет о роли городов и местных органов власти.

В докладе ООН-Хабитат подчеркивается, что в контексте глобальной практики на основе систематизированных тематических исследований выявляются глубокие связи между партисипаторным бюджетированием и семью ЦУР (4, 5, 6, 7, 10, 11, 16), а конкретно с задачами: 4.7; 5.б; 6.2; 7.1; 10.2; 11.3; 11.7; 16.6 и 16.7[10].

Роль партисипаторного бюджетирования как инструмента, способствующего достижению Целей устойчивого развития, подчеркивалась на Всемирном урбанистическом форуме городов в рамках Программы ООН по населенным пунктам, прошедшем в Абу-Даби 8–13 февраля 2020 г. ООН-Хабитат, Университетским колледжем Лондона, городом Эскобедо (Мексика), Международной организацией «Объединенные города и местные органы власти» (UCLG) и Сетью ENDA (Действия по развитию окружающей среды в третьем мире) было организовано параллельное мероприятие, посвященное достижению ЦУР 11 («Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и устойчивости городов и населенных пунктов») и Новой городской повестки (NUA) с помощью партисипаторного бюджетирования[11]. На мероприятии выступили представители различных стран и исследовательских групп, которые провели диалог и продемонстрировали, как партисипаторное бюджетирование может быть использовано для достижения Повестки дня на период до 2030 г., с особым упоминанием ЦУР 11 и Новой городской повестки (NUA) на местном, региональном и национальном уровнях.

Таблица 1

Цели устойчивого развития и партисипаторное бюджетирование / Sustainable Development Goals and Participatory Budgeting

Ранг	Цели устойчивого развития	Количество других целей, с которыми цель связана	Связь с партисипаторным бюджетированием
1	12. Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства	14	
2	10. Сокращение неравенства внутри стран и между ними	12	+
3	1. Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах	10	
4	8. Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех	10	
5	2. Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности, улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства	8	

[10] *ЦУР 4.7: К 2030 году обеспечить, чтобы все учащиеся приобретали знания и навыки, необходимые для содействия устойчивому развитию; 5.б: Расширять использование передовых технологий, в частности информационно-коммуникационных, для содействия расширению прав и возможностей женщин; 6.2: К 2030 году обеспечить доступ к адекватным и справедливым средствам санитарии и гигиены для всех; 7.1: К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к недорогим, надежным и современным энергетическим услугам; 10.2: Расширять возможности и содействовать социальной, экономической и политической интеграции всех, независимо от возраста, пола, инвалидности, расы, этнической принадлежности, происхождения, религии, экономического или иного статуса; 11.3: Укрепить инклюзивную и устойчивую урбанизацию и потенциал для совместного, комплексного и устойчивого планирования населенных пунктов и управления ими во всех странах; 11.7: Обеспечить всеобщий доступ к безопасным, инклюзивным и доступным «зеленым» и общественным местам, особенно для женщин и детей, пожилых людей и лиц с ограниченными возможностями; 16.6: Развитие эффективных, подотчетных и прозрачных институтов на всех уровнях; 16.7: Обеспечение ответственного, инклюзивного, коллективного и представительного процесса принятия решений на всех уровнях [UN-Habitat, 2020].*

[11] *См. подробнее: https://www.oidp.net/docs/repo/doc704.pdf.*

Ранг	Цели устойчивого развития	Количество других целей, с которыми цель связана	Связь с партисипаторным бюджетированием
6	3. Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте	8	
7	5. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек	8	+
8	4. Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех	7	+
9	6. Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех	7	+
10	11. Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов	6	+
11	13. Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями	6	+
12	15. Защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия	6	
13	16. Поощрение мирных и инклюзивных обществ в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и инклюзивных институтов на всех уровнях	6	+
14	7. Обеспечение доступа к недорогой, надежной, устойчивой и современной энергии для всех	3	+
15	9. Создание устойчивой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и стимулирование инноваций	3	
16	14. Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития	2	

Источник / Source: Exploring the Role of Participatory Budgeting in Accelerating the SDGs: A Multidimensional Approach in Escobedo, Mexico / UN-Habitat, August 2020, p. 14 (https://unhabitat.org/exploring-the-role-of-participatory-budgeting-in-accelerating-the-sdgs-a-multidimensional-approach).

В качестве примера рассмотрим подробно, как инициативное бюджетирование вносит вклад в ЦУР 11 («Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов»). Результаты, к которым приводят проекты инициативного бюджетирования, — это участие граждан в организации, исполнении работ и общественный мониторинг по следующим направлениям: благоустройство территорий, озеленение и содержание зеленых насаждений и цветников; обустройство детских площадок; торговое и бытовое обслуживание населения, экологическое состояние территории, эксплуатация и ремонт жилищного фонда, решение задач по экологическому развитию территорий; определение приоритетных социально-экономических потребностей населения, проживающего на соответствующей территории, подготовка и разработка предложений по их обеспечению для органов государственной власти, общественных организаций и других заинтересованных сторон; проведение образовательных, культурно-массовых и спортивных мероприятий, а также организация досуга населения, организация просветительской работы; социальная работа с неблагополучными семьями, инвалидами, детьми и молодежью, лицами пожилого возраста, семьями погибших воинов, многодетными семьями, лицами, оказавшимися в трудной жизненной ситуации; благотворительность, оказание помощи социально незащищенным категориям граждан; обеспечение сохранности мест общего пользования объектов жилищного фонда [Анцыферова И. С., 2017; Барлыбаев А. А., 2020; Минфин России, 2020].

Проведенное И. С. Анцыферовой сравнение проектов улучшения общественной инфраструктуры без участия и с участием граждан демонстрирует следующие отличия в случае использования инициативного бюджетирования: это решение наиболее актуальных

и острых проблем территории; понимание стоимости решений и бюджета муниципалитета в целом; опыт коллективного обсуждения и решения общезначимых вопросов; ощущение собственной значимости и формирование ответственной гражданской позиции; развитие «добрососедства», тогда как «не будучи вовлеченными и должным образом проинформированными, люди по большей части остаются недовольны, считая, что деньги тратятся не на то, что нужно, и по большей части разворовываются» [Анцыферова И. С., 2017, с. 232].

В масштабном исследовании Всемирного банка в России[12], посвященном эффектам реализуемых в течение длительного времени практик инициативного бюджетирования, осуществляемых в формате Программы развития местных инициатив [Хачатрян Г. и др., 2016], отмечаются следующие эффекты: улучшение доступа к инфраструктуре и услугам, развитие социального диалога и повышение доверия на местном уровне между членами местного сообщества [Shulga I. et al., 2019, p. 36]. Повышение доверия и расширение пространства социального диалога устойчиво связаны с укреплением доверия общественности к потенциалу позитивных изменений и порождают проактивность.

В совокупности данные эффекты реализации проектов инициативного бюджетирования в России позитивно воздействуют на налаживание связей и взаимодействий в обществе, устойчивую горизонтальную кооперацию между людьми, что является вкладом в создание устойчивых местных сообществ, обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов.

ВЫВОДЫ

Во-первых, партисипаторное бюджетирование является гибким механизмом, который быстро адаптируется под местные условия, а также под ставящиеся задачи, поэтому именно данную практику быстрее всего можно встроить в реализацию целей устойчивого развития, что ни в коей мере не отменяет, а дополняет национальные задачи по локализации Повестки-2030 и интеграции локализованных ЦУР в уже имеющиеся стратегические документы. Таким образом, страновая интеграция в устойчивое развитие и настройка уровней государственного управления и местного самоуправления будут происходить одновременно сверху вниз и снизу вверх. Такой вариант локализации ЦУР соответствует принципам Повестки-2030, способен придать дополнительный импульс движению в сторону устойчивого развития и пониманию обществом его важности.

Во-вторых, партисипаторное бюджетирование — это многоаспектный инструмент для ускорения достижения многих ЦУР и поддержки правительств в достижении целей Повестки-2030. Партисипаторное бюджетирование непосредственно связано с семью ЦУР. Можно ли говорить о том, что при отмеченном масштабе ПБ будет оказывать существенное влияние на достижение ЦУР? По всей вероятности, такое влияние не будет заметным. Однако одновременно с этим, являясь инструментом небольшого масштаба, адаптивно корректируемым под новые цели или принципы, практика партисипаторного бюджетирования выступает механизмом апробации многих инновационных подходов к оказанию государственных услуг, которые в случае их успешности на местном уровне могут тиражироваться в регионе и масштабироваться на всю страну.

В-третьих, представляется, что один из неоспоримых эффектов партисипаторного бюджетирования, а именно «создание устойчивых местных сообществ», является наиважнейшим вкладом в цели устойчивого развития, может измеряться и анализироваться, а также

---

[12] *Основано на общенациональном количественном социологическом исследовании, которому предшествовало (2016–2017 гг.) масштабное фокус-групповое исследование жителей и глубинное интервьюирование глав районов и муниципалитетов Ставропольского края, Кировской области, Тверской области и Республики Башкортостан.*

включаться в Добровольный национальный обзор хода осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.

В-четвертых, наибольшее влияние партисипаторное бюджетирование будет оказывать на ЦУР при выполнении ряда условий: когда оно реализуется качественно (реализуются все его принципы, отобранные проекты граждан востребованы и отражают актуальные приоритеты населения) и когда ПБ имеет сильную государственную поддержку, достаточные ресурсы и чаще всего на тех территориях, где существует организованное гражданское общество.

Список источников

Анцыферова И. С. Социальные эффекты инициативного (партисипаторного) бюджетирования // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2017. № 4. С. 231–234.

Барлыбаев А. А. Результаты реализации проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах в Республике Башкортостан: достижения, проблемы и пути их решения // Вестник Евразийской науки. 2020. Т. 12. № 5. URL: https://esj.today/PDF/29ECVN520.pdf.

Бюллетень Счетной палаты РФ. Цели устойчивого развития. № 6 (271) 2020. URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/b06/b065c140de24fbc32271bb2267f621ec.pdf.

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.

Виноградова Т. И. Партисипаторное бюджетирование как потенциальный индикатор достижения целей устойчивого развития Повестки 2030 Организации Объединенных Наций // Вестник образования и развития науки Российской академии естественных наук. 2020. Т. 24. № 4. С. 45–52. URL: https://doi.org/10.26163/RAEN.2020.63.13.006.

Гражданский обзор 2020. Альтернативный независимый обзор о реализации ЦУР от гражданского общества / КУРС. URL: http://kurs2030.ru/dgo.

Галынис К. И., Тумунбаярова Ж. Б., Баранова О. А. Перспективы вовлеченности населения Забайкальского края в практики инициативного бюджетирования // Вестник Забайкальского государственного университета. 2020. Т. 26. № 4. С. 83–93. URL: https://doi.org/10.21209/2227924520202648393.

Добровольный национальный обзор хода осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года / Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2020. URL: https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/analitika/DNO.pdf.

Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / Центр инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России. М.: Минфин России, 2020. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0794_Doklad_IB_2020_19.10.20.pdf.

Ланьшина Т. А., Баринова В. А., Логинова А. Д. и др. Опыт локализации и внедрения Целей устойчивого развития в странах — лидерах в данной сфере // Вестник международных организаций. 2019. Т. 14. № 1. С. 207–224. URL: https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-01-12.

Хачатрян Г. Шульга И., Гридин С. и др. Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример программы поддержки местных инициатив. М.: Алекс, 2016. 88 с. URL: http://council.gov.ru/media/files/fMYbsPW6ErGH8sppp Ve9zFZ212o3Lb9f.pdf.

72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Urban Governance Toolkit Series / UN-Habitat, 2004. URL: https://unhabitat.org/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting.

Allegretti G., Hartz-Karp J. Participatory Budgeting: A Methodological Approach to Address Sustainability Challenges. In Methods for Sustainability Research. Eds. by J. Hartz-Karp, D. Marinova. Edward Elgar: Cheltenham, UK, 2017.

Arnstein Sh. A Ladder of Citizen Participation // American Planning Association Journal. 1969. Vol. 35. No. 4. URL: https://doi.org/10.1080/01944366908977225.

Berkhout E., Galasso N., Lawson M. et al. The Inequality Virus. Bringing together a world torn apart by coronavirus through a fair, just and sustainable economy / Oxfam, 2021. URL: https://www.oxfam.org/en/research/inequality-virus.

Brazil: Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre. Vol. I / Main Report. Washington, DC: World Bank, 2008. URL: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8042.

Cabannes Y. The contribution of participatory budgeting to the achievement of the Sustainable Development Goals: lessons for policy in Commonwealth countries // Commonwealth Journal of Local Governance. 2018. Iss. 21. URL: https://doi.org/10.5130/cjlg.v0i21.6707.

Cipolla C., Afonso R. C. M., Wittmayer J. M. et al. Transformative Social Innovation: Participatory Budgeting / TRANSIT. January 2016. URL: http://www.transitsocialinnovation.eu/resource-hub/oidp-network-international-observatory-of-participatory-democracy.

de Poza-Vilches M. F., Gutiérrez-Pérez J., López-Alcarria A. Participation and Sustainable Development / Leal Filho W. (ed.) Encyclopedia of Sustainability in Higher Education. Springer, Cham, 2019. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-319-63951-2_57-1.

Exploring the Role of Participatory Budgeting in Accelerating the SDGs: A Multidimensional Approach in Escobedo, Mexico. Nairobi. UN-Habitat Publ., 2020. URL: https://unhabitat.org/exploring-the-role-of-participatory-budgeting-in-accelerating-the-sdgs-a-multidimensional-approach.

Lawson M., Butt A. P., Harvey R. et al. Time to care. Unpaid and underpaid care work and the global inequality crisis / Oxfam, 2020. URL: https://www.oxfam.org/en/research/time-care.

Le Blanc D. Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets / DESA Working Paper No. 141. ST/ESA/2015/DWP/141. March 2015.

Novy A., Leubolt B. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and Dialectical Relationship between the state and Civil Society // Urban Studies. 2005. Vol. 42. Iss. 11. URL: https://doi.org/10.1080/00420980500279828.

Participatory Planning and Budgeting at the Sub-national Level. N.Y.: United Nations, 2005. URL: https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2005%20Participatory%20Planning%20and%20Budgeting%20at%20the%20Sub-national%20Level.pdf.

Shulga I., Shilov L., Sukhova A. et al. Can Local Participatory Programs Enhance Public Confidence: Insights from the Local Initiatives Support Program in Russia / Social Protection & Jobs. Discussion Paper No. 1931, May 2019. Washington, DC: World Bank.

References

Allegretti G., Hartz-Karp J. (2017). Participatory Budgeting: A Methodological Approach to Address Sustainability Challenges. In Methods for Sustainability Research. Hartz-Karp J., Marinova D. (eds.). Edward Elgar: Cheltenham, UK.

Analytical Center for the Government of the Russian Federation (2020). Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development (In Russ.). Available at: https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/analitika/DNO.pdf.

Antsyferova I.S. (2017). Social Effects of Initiative (Participatory) Budgeting. *Gosudarstvennoye i munitsipal'noye upravleniye. Uchenyye zapiski — State and Municipal Management. Scholar Notes*, no. 4, pp. 231–234 (In Russ.).

Arnstein Sh. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *American Planning Association Journal*, vol. 35, no. 4. Available at: https://doi.org/10.1080/01944366908977225.

Audit Chamber of the Russian Federation (2020). Bulletin of the Audit Chamber of the Russian Federation. Sustainable Development Goals. No. 6 (271) (In Russ.). URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/b06/b065c140de24fbc32271bb2267f621ec.pdf.

Barlybaev A.A. (2020). Results of Implementation of Projects for the Development of Public Infrastructure Based on Local Initiatives in the Republic of Bashkortostan: Achievements, Problems and Ways to Solve Them. *Vestnik evraziiskoi nauki — The Eurasian Scientific Journal*, vol. 12, no. 5 (In Russ.). Available at: https://esj.today/PDF/29ECVN520.pdf.

Cabannes Y. (2018). The contribution of participatory budgeting to the achievement of the Sustainable Development Goals: lessons for policy in Commonwealth countries. *Commonwealth Journal of Local Governance*, iss. 21. Available at: https://doi.org/10.5130/cjlg.v0i21.6707.

Cipolla C., Afonso R.C.M., Wittmayer J.M. et al. (2016). Transformative Social Innovation: Participatory Budgeting. TRANSIT, January. Available at: http://www.transitsocialinnovation.eu/resource-hub/oidp-network-international-observatory-of-participatory-democracy.

Coalition for Sustainable Development of Russia (2020). Civil Society Review. Alternative Independent Review on the Implementation of the SDGs by Civil Society (In Russ.). Available at: http://kurs2030.ru/dgo.

de Poza-Vilches M.F., Gutiérrez-Pérez J., López-Alcarria A. (2019) Participation and Sustainable Development. In: Leal Filho W. (eds) Encyclopedia of Sustainability in Higher Education. Springer, Cham. Available at: https://doi.org/10.1007/978-3-319-63951-2_57-1.

Galynis K.I., Tumunbayarova Zh.B., Baranova O.A. (2020). Prospects of Population Involvement of the Transbaikal Region in Practices of Initiative Budgeting. *Vestnik Zabaykal'skogo gosudarstvennogo universiteta — Bulletin of ZabGU*, vol. 26, no. 4, pp. 83–93 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.21209/2227924520202648393.

Khachatryan G., Shulga I., Gridin S. et al. (2016). Operational Guidelines for the Practice of Initiative Budgeting: An Example of Local Initiatives Support Program. Moscow: Alex Publ., 88 p. (In Russ.). Available at: http://council.gov.ru/media/files/fMYbsPW6ErGH8spppVe9zFZ212o3Lb9f.pdf.

Lanshina T.A., Barinova V.A., Loginova A.D. et al. (2019). Localizing and Achieving the Sustainable Development Goals at the National Level: Cases of Leadership. *Vestnik mezhdunarodnykh organizatsiy — International Organisations Research Journal*, vol. 14, no. 1, pp. 207–224 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-01-12.

Ministry of Finance of the Russian Federation (2020). Report on the Best Practices in the Development of Initiative Budgeting in the Subjects of the Russian Federation and Municipalities. Prepared by the Center for Initiative Budgeting of the Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation. Moscow, 2020 (In Russ.). URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0794_Doklad_IB_2020_19.10.20.pdf.

Novy A., Leubolt B. (2005). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and Dialectical Relationship between the state and Civil Society. *Urban Studies*, vol. 42, iss. 11. Available at: https://doi.org/10.1080/00420980500279828.

Lawson M., Butt A.P., Harvey R. et al. (2020). Time to care. Unpaid and underpaid care work and the global inequality crisis. Oxfam. Available at: https://www.oxfam.org/en/research/time-care.

Berkhout E., Galasso N., Lawson M. et al. (2021). The Inequality Virus. Bringing together a world torn apart by coronavirus through a fair, just and sustainable economy. Oxfam. Available at: https://www.oxfam.org/en/research/inequality-virus.

Le Blanc D. (2015). Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets. DESA Working Paper No. 141. ST/ESA/2015/DWP/141.

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.

Vinogradova T.I. (2020). Participatory budgeting As Potential Indicator of Meeting Sustainable Development Goals of The United Nations 2030 Agenda. *Vestnik obrazovaniya i razvitiya nauki Rossiyskoy akademii yestestvennykh nauk — Bulletin of Education and Science Development of the Russian Academy of Natural Sciences*, vol. 24, no. 4, pp. 45–52 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.26163/RAEN. 2020. 63.13.006.

World Bank (2008). Brazil: Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre, vol. I: Main Report. Washington, DC. Available at: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8042.

Shulga I., Shilov L., Sukhova A. et al. (2019). Can Local Participatory Programs Enhance Public Confidence: Insights from the Local Initiatives Support Program in Russia. Social Protection & Jobs. Discussion Paper No. 1931, May. Washington, DC: World Bank.

United Nations (2005). Participatory Planning and Budgeting at the Sub-national Level. New York. Available at: https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2005%20Participatory%20Planning%20and%20Budgeting%20at%20the%20Sub-national%20Level.pdf.

UN-Habitat (2004). 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Urban Governance Toolkit Series. Available at: https://unhabitat.org/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting.

UN-Habitat (2020). Exploring the Role of Participatory Budgeting in Accelerating the SDGs: A Multidimensional Approach in Escobedo, Nairobi: Mexico Publ., August 2020. Available at: https://unhabitat.org/exploring-the-role-of-participatory-budgeting-in-accelerating-the-sdgs-a-multidimensional-approach.

Информация об авторе

***Татьяна Ивановна Виноградова**, кандидат политических наук, доцент кафедры менеджмента и государственного и муниципального управления Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики, г. Санкт-Петербург*

Information about the author

***Tatiana I. Vinogradova**, Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Department of Management and Public Administration, St. Petersburg University of Management Technologies and Economics, St. Petersburg*

Статья поступила в редакцию 26.02.2021
Одобрена после рецензирования 29.03.2021
Принята к публикации 14.04.2021

Article submitted February 26, 2021
Approved after reviewing March 29, 2021
Accepted for publication April 14, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-61-69

CC BY

Особенности развития инициативного бюджетирования в Санкт-Петербурге

Наталия Германовна Лукьянова
E-mail: lukyanova@kfin.gov.spb.ru, ORCID: 0000-0003-1186-0404
Комитет финансов Санкт-Петербурга, Санкт-Петербург 191144, Российская Федерация

Аннотация
Статья посвящена обобщению опыта реализации практик инициативного бюджетирования в Санкт-Петербурге за пятилетний период, роли и формам вовлеченности граждан в принятие бюджетных решений. Инновационная форма общественного обсуждения через участие граждан в работе бюджетной комиссии позволила не только привлечь значительное число граждан к решению проблем мегаполиса, но и повысить эффективность расходования бюджетных средств.
Особое внимание в статье уделяется апробации нового вида общественного участия в развитии городской среды — соучаствующему проектированию, одним из эффектов которого является возможность привлечения внебюджетных источников финансирования. Практика соучаствующего проектирования уже сейчас востребована среди потенциальных инвесторов и показала хороший результат в проектах, направленных на развитие и благоустройство вновь застраиваемых территорий.
Также оказались успешными практики школьного инициативного бюджетирования, в рамках которых школьникам (старшеклассникам) было предложено проработать проекты не только развития школьной инфраструктуры, но и развития территории районов Санкт-Петербурга. Полученный опыт позволил выявить основные недостатки и преимущества разных практик, которые будут учтены при их масштабировании.

Ключевые слова: *инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, проект «Твой бюджет», вовлечение граждан в принятие бюджетных решений, бюджетная комиссия, соучаствующее проектирование*

JEL: *H41, H72*

Для цитирования: *Лукьянова Н. Г. Особенности развития инициативного бюджетирования в Санкт-Петербурге // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 61–69. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-61-69.*

© Лукьянова Н. Г., 2021

---

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-61-69

Saint Petersburg Experience of Participatory Budgeting

Natalia G. Lukyanova
Finance Committee of St. Petersburg, Saint Petersburg 191144, Russian Federation
lukyanova@kfin.gov.spb.ru

Abstract
The article is devoted to summarizing the experience of implementing participatory budgeting practices in Saint Petersburg over a five-year period as well as the role and forms of citizen involvement in budget decision-making. An innovative form of public discussion, through the participation of citizens in the work of the budget commission, allowed one not only to attract a significant number of citizens to solve the problems of the metropolis, but also to increase the efficiency of budget fund spending.
Special attention is paid to the testing of a new type of public participation in the development of the urban environment, namely participatory design, one of the effects of which is the possibility of attracting extra-budgetary sources of funding. The practice of participatory design is already in demand among potential investors and has shown good results in projects aimed at the development and improvement of newly built-up areas.
School participatory budgeting practices were successful as well, in which high school students were asked to work out projects not only for the development of school infrastructure, but also that of the territory of Saint Petersburg's districts. The experience gained allowed us to identify the main disadvantages and advantages of different practices, which will be taken into account when scaling them.

Keywords: *participatory budgeting, Your Budget project, involvement of citizens in budget decision-making, budget commission, participatory design*

JEL: *H41, H72*

For citation: *Lukyanova N.G. Saint Petersburg Experience of Participatory Budgeting. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 2, pp. 61–69 (In Russ.). https://doi.org/2075-1990-2021-2-61-69.*

© Lukyanova N.G., 2021

ВВЕДЕНИЕ

Президентом Российской Федерации В. В. Путиным поставлена задача развивать инициативное бюджетирование и создать механизм прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличив к 2024 г. долю граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30 %. Год назад на заседании Совета по развитию местного самоуправления президент в очередной раз подчеркнул, «что нужно повышать роль так называемого живого, или инициативного, бюджетирования»[1].

В 5-миллионном мегаполисе, каким является Санкт-Петербург, механически вовлечь такой объем населения, используя только один инструмент (будь то общественные слушания или бюджетная комиссия), невозможно. Чтобы не потерять доверие жителей, а также увеличивать масштаб общественного участия, необходимо использовать разнообразные формы коммуникации, ориентированные на разные целевые группы.

На данный момент общественное участие в бюджетном процессе в Санкт-Петербурге реализуется в различных формах: в форме публичных слушаний по бюджету, общественных слушаний по объектам капитального строительства и проектам благоустройства, посредством рейтинговых голосований по региональному проекту «Формирование комфортной городской среды», а также в рамках проектов инициативного бюджетирования и соучаствующего проектирования.

[1] *Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления, состоявшегося 30 января 2020 г. в Красногорске. URL: http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/9/62701.*

ПРОЕКТЫ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ И СМЕЖНЫЕ ПРАКТИКИ

Проект инициативного бюджетирования «Твой бюджет»

Первый цикл проекта «Твой бюджет» стартовал осенью 2016 г. по инициативе Правительства Санкт-Петербурга. Организаторами проекта выступили Комитет финансов Санкт-Петербурга совместно с администрациями Василеостровского и Центрального районов. Этому предшествовал год поисков базовой модели, наилучшим образом подходящей для такого города, как Санкт-Петербург. При выборе модели учитывались следующие факторы:

— особенности административно-территориального устройства: Санкт-Петербург — это крупный город, город федерального значения со сложной системой управления (отягощенной наличием охранного статуса в историческом центре[2]), наличием двух уровней власти — государственной и муниципальной, каждая из которых имеет свои полномочия по развитию городских территорий;

— бюджетная обеспеченность: бюджет Санкт-Петербурга сопоставим с бюджетами крупных европейских городов; однако реализуемым в нем проектам развития городской среды не хватает креатива, свежих идей, понимания потребностей жителей;

— уровень образования: почти 40 % взрослого населения Санкт-Петербурга имеют высшее образование[3].

Эти особенности определили уникальность петербургской практики, основанной на модели «бюджетной комиссии», разработанной в 2013 г. сотрудниками Европейского университета в Санкт-Петербурге. Эта модель, в отличие от весьма распространенной в российских регионах модели «воронки проектов», ориентирована на коммуникацию с конкретными людьми, на повышение их бюджетной грамотности и формирование пула так называемых городских экспертов. Яркая особенность этого подхода состоит в наличии образовательного компонента: пять заседаний бюджетных комиссий из десяти — это лекции и тренинги. Еще одна особенность состоит в отсутствии софинансирования инициативных проектов со стороны граждан и бизнеса.

За пять лет, прошедших с момента запуска пилотного проекта инициативного бюджетирования «Твой бюджет» (далее — Проект), его удалось масштабировать, а также существенно увеличить вовлеченность жителей в принятие бюджетных решений за счет запуска новых практик.

Если в стартовый 2016 г. в Проекте приняли участие всего два района, Василеостровский и Центральный, то к 2021 г. опыт участия в Проекте приобрели 15 районов из 18. Не имеют его пока только три пригородных района — Кронштадтский, Курортный и Петродворцовый.

В 2020 г. в реализации практик инициативного бюджетирования и соучаствующего проектирования, включая проекты «Твой бюджет в школах» и «Перемена», приняли участие более 13,5 тыс. человек. Таким образом, ежегодное число непосредственных участников выросло за пять лет в 20 раз. Несмотря на ограничения, вызванные сложными санитарно-эпидемиологическими условиями, доля жителей, вовлеченных в принятие решений по вопросам развития городской среды, сохранилась в 2020 г. на уровне 2019 г. При этом общая стоимость инициатив, реализуемых с участием горожан, превысила 700 млн руб.

Нормативную рамку для проектов инициативного бюджетирования, реализуемых в Санкт-Петербурге, задает Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах

---

[2] *Исторический центр Петербурга и связанные с ним памятники включены в объекты Всемирного наследия ЮНЕСКО.*

[3] *По данным переписи населения 2010 г. URL: http://gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm.*

общественного контроля в Российской Федерации»[4], установивший право граждан на такую форму общественного контроля как общественное обсуждение. В связи с этим проект «Твой бюджет» рассматривается его организаторами в качестве *инновационной формы общественного обсуждения* по бюджетной тематике, представляющей собой участие граждан в распределении бюджетных средств через специально созданную бюджетную комиссию, состоящую из жителей города, которые работают в тесном контакте с представителями администрации.

В условиях дефицита финансирования и высокой конкуренции за бюджетные ресурсы участие граждан в разработке бюджетных решений и контроле за ходом их реализации может стать одним из инструментов выстраивания плодотворного взаимодействия органов власти и населения, роста заинтересованности жителей в решении проблем регионального и местного значения, повышения эффективности бюджетных расходов.

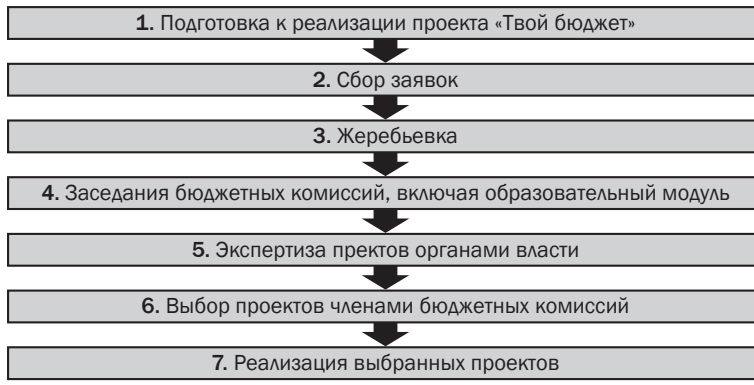
Учитывая положения ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации[5], согласно которым под эффективностью использования бюджетных средств понимается «достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижение *наилучшего результата* с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)», очевидно, что «наилучший результат» — это бюджетное решение, принятое с учетом мнения граждан.

Мероприятия по вовлечению граждан (жителей города) в бюджетный процесс посредством использования практики инициативного бюджетирования включены в государственную программу Санкт-Петербурга «Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге», утвержденную постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 4 июня 2014 г. № 452. Фактически государственной программой предусмотрены ассигнования на экспертную поддержку проекта «Твой бюджет», в рамках которого ежегодно происходит отбор 240 активных граждан в шесть районных бюджетных комиссий (по 40 человек в каждую комиссию), проекты которых впоследствии реализуются за счет средств бюджета Санкт-Петербурга.

Процесс реализации проекта «Твой бюджет» состоит из семи этапов, которые представлены на рис. 1.

Рисунок 1

Этапы реализации проекта «Твой бюджет» /
Timeline of the “Your Budget” project



Источник: [Иванова Н. Г. и др., 2018] / Source: [Ivanova N.G. et al., 2018].

[4] *Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».*

[5] *Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ.*

1. *Подготовка к реализации проекта «Твой бюджет»*. На данном этапе происходит организационная подготовка к запуску проекта.

2. *Сбор заявок*. Сбор заявок осуществляется в течение одного месяца от граждан Российской Федерации старше 18 лет, не являющихся представителями органов государственной власти или местного самоуправления.

3. *Жеребьевка*. После обработки предложений граждан организуется жеребьевка, в рамках которой отбираются члены бюджетных комиссий с правом голоса в количестве 20 человек и члены резерва бюджетных комиссий также в количестве 20 человек в каждом из районов-участников. Выбор производился жребием только из тех граждан, которые ранее подали заявку со своим предложением и лично присутствовали на собрании.

4. *Заседания бюджетных комиссий, включая образовательный модуль*. В процессе заседаний бюджетных комиссий их члены работают над проектами, которые были заявлены на этапе сбора заявок, или предлагают свои проекты. Частью заседаний является цикл лекций по различным вопросам, связанным с разработкой и реализацией проектов.

5. *Экспертиза проектов органами власти*. Ключевым аспектом инициативного бюджетирования в Санкт-Петербурге является то, что реализовывать проекты должны органы власти. Поэтому перед вынесением на голосование проектов органы власти (которыми выступают районные администрации и отраслевые комитеты, всего 69 органов исполнительной власти) проводят их экспертизу по следующим основаниям:

— возможность осуществления в рамках полномочий органов власти Санкт-Петербурга и определение органа, который будет являться ответственным за проект (главным распорядителем бюджетных средств);

— соответствие бюджетным ограничениям (не более 15 млн руб. на один район); проверка факта отсутствия аналогичных расходов в уже принятых программах;

— определение возможностей улучшения проекта, упрощения его реализации.

6. *Выбор проектов членами бюджетных комиссий*. Проекты, получившие положительное или условно положительное заключение по итогам экспертизы, выносятся на голосование. Примечательно, что при голосовании граждане могут объединяться в коалиции, то есть, выбирая какой-либо проект, члены комиссии отдают свои объединенные голоса за то или иное предложение.

7. *Реализация выбранных проектов*. Реализация проектов происходит после их включения в бюджет Санкт-Петербурга в рамках следующего финансового года.

Подводя итоги реализации проекта «Твой бюджет» в 2020 г., следует назвать несколько цифр:

— по результатам «заявочной» кампании 2020 г. было собрано 6934 заявки на участие в Проекте от 4430 жителей (что в девять раз превышает уровень 2016 г., когда Проект стартовал);

— сформированы шесть районных бюджетных комиссий в Выборгском, Калининском, Красносельском, Кировском, Приморском и Пушкинском районах (из которых только Приморский и Пушкинский ранее имели опыт участия);

— проведено более 50 заседаний бюджетных комиссий, в том числе в форме открытых (публичных) лекций по распределению полномочий в системе исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, по бюджетному процессу, по государственным закупкам и т. п.;

— членами бюджетных комиссий разработано и направлено на экспертизу в ИОГВ Санкт-Петербурга 85 инициатив;

— из них по результатам голосования районных бюджетных комиссий отобрано 17 инициатив победителей на общую сумму 78,2 млн руб.

В целях увеличения масштаба общественного участия на портале «Единая карта петербуржца» в декабре 2020 г. было проведено общегородское рейтинговое голосование с использованием сервиса «Городской диалог». На голосование было вынесено 37 инициатив

участников Проекта, прошедших этап экспертизы, но не победивших в районном туре голосований. Участие в голосовании приняли 2670 петербуржцев, по его итогам определены дополнительно шесть инициатив-победителей на общую сумму 31,6 млн руб.

В течение 2020 г. также осуществлялась реализация инициатив — победителей прошлых лет. Сдано в эксплуатацию 16 объектов. Всего к концу 2020 г. из 64 инициатив-победителей завершены 53, что составляет 83 % от общего числа проектов, отобранных в течение циклов 2016–2019 гг.

Изначально, рассматривая разные модели инициативного бюджетирования, по которым может пойти регион, начинающий развитие инициативного бюджетирования с нуля, Правительство Санкт-Петербурга остановило свой выбор на модели «бюджетной комиссии». Было понимание, что базовые задачи — дороги, ЖКХ, благоустройство — город в состоянии выполнять в стандартном режиме. Цели, которые были первоначально поставлены перед проектом, — это получение новых креативных идей, которые обычно не приходят в голову чиновникам.

В практике «Твоего бюджета» за пять лет было немало креативных предложений от жителей: от кинотеатра на велотяге до покупки слона в зоопарк. Но естественный фильтр в виде голосования на бюджетной комиссии обычно выявляет объективно полезные проекты. Примеры самых ярких проектов, победивших в предыдущие годы: велодорожки, раздельный сбор и вывоз мусора в школах, проекты для бездомных (пункт обогрева и душевой пункт), инклюзивные детские площадки и площадки для выгула собак, районный центр по борьбе с инсультом и др. Конечно, есть и более прозаичные — светофоры, скамейки, ремонт библиотек и садиков. Но в любом случае это предложения петербуржцев, за которые проголосовало большинство членов бюджетной комиссии.

Помимо поиска новых идей «Твой бюджет» преследует ряд дополнительных целей. Благодаря ему администрация города получает обратную связь от жителей по наиболее актуальным и острым вопросам развития городской среды. С тех пор как в 2016 г. в Центральном районе победила первая заявка по велосипедизации, из года в год существенная доля всех заявок в «Твоем бюджете» касается велосипедной инфраструктуры. Еще один пример — это скейтпарки и памптреки, также ставшие традиционными победителями Проекта. Оба направления дали толчок развитию городских программ велосипедизации и площадок для любителей экстремальных видов спорта.

Другой побочный эффект «Твоего бюджета» работает более тонко. Как отмечает консультант Проекта Дарья Димке, в основе идеи партисипаторного бюджетирования лежит республиканская модель, которая требует от граждан большей вовлеченности и бóльших знаний, чем просто участие в выборах. Более того, в ряде вопросов неприемлемо отдавать решение на откуп большинству: выбирать должны те, кто владеет вопросом глубоко и готов вкладывать свое время в участие в Проекте. Людей, отвечающих этим критериям, не так много: пока это не больше 150 человек от района (столько обычно приходит на жеребьевку), хотя в перспективе к 2024 г. их количество прогнозируется в 1 % от всего взрослого населения города (то есть до 44–45 тыс. человек). Именно на таких неравнодушных, сознательных граждан и ориентирован «Твой бюджет» [Фиалковский Д., 2019].

Стоит отметить, что развитию инициативного бюджетирования большое внимание уделяется Правительством Российской Федерации, в частности Министерством финансов. В связи с этим мы не без гордости отмечаем, что третий год подряд проект «Твой бюджет» включается Минфином России в состав лучших практик инициативного бюджетирования среди российских регионов (в 2020 г. было отобрано 12 лучших практик по итогам 2019 г.) [Минфин России, 2020].

В рамках IV Всероссийского конкурса проектов инициативного бюджетирования, также проводимого Минфином России, одна из инициатив, разработанная в рамках проекта

«Твой бюджет-2017», стала победителем в номинации «Самый оригинальный проект». Это проект Марии Варламовой «Душевой пункт для бездомных людей», реализованный в Адмиралтейском районе Санкт-Петербурга в течение 2018–2019 гг. Помимо общественного признания Мария также получила приз в размере 100 тыс. руб. на реализацию будущих инициативных проектов.

Проект соучаствующего проектирования «Твой город»

В 2020 г. в Санкт-Петербурге была успешно апробирована новая практика вовлечения граждан в принятие решений по развитию городской среды в формате так называемого соучаствующего проектирования. В рамках пилотного проекта «Твой город», реализованного на территории Красногвардейского района Санкт-Петербурга, был разработан проект благоустройства территории, расположенной на набережных рек Охта и Оккервиль.

Соучаствующее проектирование — это один из наиболее продвинутых инструментов общественного участия. В отличие от общественных слушаний его суть состоит в развитии конкретной территории на основе *предварительного* изучения общественного мнения и достижения баланса интересов разных социальных групп. Если вначале изучается общественное мнение, а потом начинается проектирование, это снижает риск неэффективности бюджетных расходов, потраченных на проекты, ненужные людям.

Данная технология рекомендована Минстроем России в рамках федерального проекта «Комфортная городская среда»; она успешно используется в ряде российских регионов (Республика Татарстан, Нижегородская область) и отдельными проектными компаниями (ГК «Стрелка», Москва; Проектная группа 8, Казань). Обычно по этой модели реализуются проекты развития территорий, которые либо находятся в стадии затяжного конфликта (обычно между органами власти и застройщиками, с одной стороны, и жителями, защищающими зеленые зоны от застройки, с другой), либо потенциально имеют такой риск.

Приведем яркий пример: в рамках проекта «Твой бюджет» реализуется инициатива 2017 г. «Сквер у библиотеки друзей», выдвинутый бюджетной комиссией Московского района. Проблема в том, что бюджетная комиссия решила, что скверу быть, и он уже находится на завершающей стадии реализации, по плану он уже должен открыться… Однако на данной территории в период реализации проекта появилась группа активистов, которые высказываются против организации сквера. Они хотят, чтобы на данном месте оставалась нетронутая территория болота. Что, конечно, странно, но факт налицо.

Очевидно, что реализации этого проекта не хватило диалога с жителями прилегающей территории. В данном случае решило меньшинство из 20 членов бюджетной комиссии, а учесть мнение большинства в существующей концепции проект «Твой бюджет» не всегда позволяет. Поэтому для профилактики подобных ситуаций перед подготовкой проектно-сметной документации необходимо было провести исследования и учесть общественное мнение.

Дополнительный эффект «Твоего города» — возможность задействования внебюджетных источников, в частности средств девелоперов, некоммерческих организаций, заинтересованных в развитии конкретного участка. Уже сегодня есть запрос от инвесторов об участии в таких проектах на вновь застраиваемых территориях. Благоустройство территории увеличивает спрос и цены на жилье. Таким образом город мотивирует районные администрации при благоустройстве территорий привлекать средства девелоперов, при этом проект благоустройства необходимо обсуждать с населением, проживающим на данной территории или использующим ее.

Правительство Санкт-Петербурга оказывает финансовую поддержку проекту, обеспечивая за счет городского бюджета финансирование черновых работ по благоустройству, а также согласование проекта и оформление участка.

Инвесторы в свою очередь обеспечивают разработку проектно-сметной документации на основе результатов сессий соучаствующего проектирования и осуществляют финансирование и организацию работ по благоустройству территории, влияющих на эстетику и функциональные характеристики проекта.

Разработке проекта благоустройства территории набережных рек Охта и Оккервиль предшествовали:

— предварительное социологическое исследование и градостроительный анализ территории;

— разработка концепции благоустройства;

— проведение 11 сессий соучаствующего проектирования с участием жителей, экспертов, а также профессиональных проектировщиков и социологов (всего 282 человека).

Выполнение работ по благоустройству территории запланировано на 2021 г. с привлечением внебюджетного финансирования и средств бюджета Санкт-Петербурга, предусмотренных в рамках расходов на реализацию проекта «Комфортная городская среда».

По итогам 2020 г. проект «Твой город: Охта» вошел во второй сборник «Атласа успешных практик соучастия и вовлечения жителей в развитие городской среды — 2020», подготовленный экспертами Центра городских компетенций АСИ (всего в сборнике 50 решений из 38 городов)[6].

Школьное инициативное бюджетирование

Переходя к блоку школьного инициативного бюджетирования, направленного на вовлечение школьников в процесс принятия бюджетных решений, стоит остановиться на двух практиках, реализуемых в Санкт-Петербурге второй год подряд. Весной 2019 г. состоялся запуск двух пилотов — проекта «Твой бюджет в школах» (в Центральном районе) и проекта «Перемена» (в Петроградском районе).

В пилотном проекте «Твой бюджет в школах» приняли участие старшеклассники из 28 школ Центрального района Санкт-Петербурга, которые разработали собственные инициативные проекты по улучшению школьной инфраструктуры стоимостью до 3 млн руб. Решением Экспертной комиссии десять проектов на общую сумму 30 млн руб. стали победителями конкурса.

В состав победителей вошли три проекта по оборудованию и оснащению предметных классов, три — по ремонту и переоснащению актовых залов, два — по созданию зон для отдыха, два — по обустройству спортивных площадок. По условиям проекта все инициативы школьников должны были быть реализованы в течение 2020 г. Сами школьники положительно оценивают реализацию проекта. Согласно результатам анкетирования, 82,7 % старшеклассников хотели бы принять в нем участие в следующем году.

В отличие от «Твоего бюджета» в рамках проекта «Перемена» учащиеся только одной школы Петроградского района разрабатывали проекты, но зато двух типов: помимо проектов развития школьной инфраструктуры ребятам было предложено подумать и о развитии территории района. Победители второго типа проектов отбирались голосованием учащихся из других школ района. К успешному опыту Петроградского района в 2020 г. присоединился Красногвардейский район, направив 3 млн руб. на аналогичный школьный проект.

Запуск очередного цикла проекта «Твой бюджет в школах» в 2020 г. не осуществлялся в связи со сложной эпидемиологической обстановкой (соответствующие ассигнования на экспертную поддержку были секвестрированы в весеннюю корректировку бюджета Санкт-Петербурга на 2020 г.). При этом в течение 2020 г. осуществлялась реализация

[6] *https://asi.ru/leaders/initiatives/100gorodov/.*

проектов, разработанных учащимися в 2019 г. в Центральном районе. Из десяти проектов-победителей реализовано восемь, еще два будут завершены к началу нового учебного года.

Основная цель школьного направления в инициативном бюджетировании — это развитие молодежи, формирование у учащихся активной и ответственной гражданской позиции. Поскольку оба проекта — и «Твой бюджет в школах», и «Перемена» — в этом смысле прошли успешно, но по-разному, полученный опыт позволяет выделить преимущества и недостатки обеих моделей и сформировать концепцию дальнейшего масштабирования данной практики, рассчитанной на больший охват районов и школ.

Список источников

Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / Центр инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России. М.: Минфин России, 2020. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0794_Doklad_IB_2020_19.10.20.pdf.

Иванова Н. Г., Алфименко С. С., Балабанов А. И. и др. Управление государственными и муниципальными финансами: теория и современная практика: монография / Под ред. Н. Г. Ивановой. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2018. 221 с.

Фиалковский Д. Двадцать сознательных граждан // Эксперт Северо-Запад. 2019. № 4–6 (июнь). С. 38–42.

References

Fialkovsky D. (2019). Twenty Conscientious Citizens. Expert North-West, no. 4–6, pp. 38–42 (In Russ.).

Ivanova N.G., Alfimenko S.S., Balabanov A.I. et al. (2018). State and Municipal Finance Management: Theory and Modern Practice: monograph. Ed. by N. G. Ivanova. St. Petersburg: SPbGEU Publ., 221 p. (In Russ.).

Ministry of Finance of the Russian Federation (2020). Report on the Best Practices in Initiative Budgeting Development in the Subjects of the Russian Federation and Municipalities. Prepared by the Center for Initiative Budgeting of the Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation. Moscow (In Russ.). Available at: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0794_Doklad_IB_2020_19.10.20.pdf.

Информация об авторе

***Наталия Германовна Лукьянова**, кандидат экономических наук, начальник отдела по обеспечению открытости бюджета Комитета финансов Санкт-Петербурга, г. Санкт-Петербург*

Information about the author

***Natalia G. Lukyanova**, Candidate of Economic Sciences, Head of the Open Budget Department, Committee of Finance of St. Petersburg, St. Petersburg*

Статья поступила в редакцию 02.03.2021
Одобрена после рецензирования 30.03.2021
Принята к публикации 14.04.2021

Article submitted March 2, 2021
Approved after reviewing March 30, 2021
Accepted for publication April 14, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-70-82

CC BY

Роль проектных центров в развитии инициативного бюджетирования: практика Красноярского края

Елена Михайловна Мрачек
E-mail: mrachek@krasimr.ru
Институт государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края, Красноярск 660009, Российская Федерация
Ирина Валерьевна Валюшицкая
E-mail: irina@krasimr.ru
Институт государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края, Красноярск 660009, Российская Федерация

Аннотация
Последнее десятилетие в российских регионах все более широкое распространение получают практики инициативного бюджетирования, при этом их реализация происходит с применением разнообразных методов.
В статье на примере Проектного центра Красноярского края рассмотрен опыт информационно-методического и образовательного сопровождения Программы поддержки местных инициатив. Авторами описана структура и развитие комплексной системы сопровождения, подходы к осуществлению образовательного сопровождения, выделены специфические черты информационно-методической поддержки участников программы и обобщены итоги реализации региональной программы поддержки местных инициатив.

Ключевые слова: *инициативное бюджетирование, проектный центр, дополнительное профессиональное образование, Программа поддержки местных инициатив*

JEL: *H41, H72*

Для цитирования: *Мрачек Е. М., Валюшицкая И. В. Роль проектных центров в развитии инициативного бюджетирования: практика Красноярского края // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 70–82. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-70-82.*

© Мрачек Е. М., Валюшицкая И. В., 2021

---

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-70-82

The Role of Project Centers in the Development of Participatory Budgeting: The Practice of the Krasnoyarsk Territory

Elena M. Mrachek[1], ***Irina V. Valyushitskaya***[2]
[1, 2] *Institute of State and Municipal Administration under the Government of the Krasnoyarsk Territory, Krasnoyarsk 660009, Russian Federation*
[1] *mrachek@krasimr.ru*
[2] *irina@krasimr.ru*

Abstract
Over the past decade, the practice of participatory budgeting has been getting increasingly widespread in Russian regions, its implementation taking place through a variety of methods. Using the Project Center of the Krasnoyarsk Territory as an example, the article examines the experience of information, methodological and educational support of the Program to Support Local Initiatives. The authors describe the structure and development of the integrated support system as well as the approaches to the implementation of educational support, highlight the specific features of information and methodological support for program participants, and summarize the results of the implementation of the regional Program to Support Local Initiatives.

Keywords: *participatory budgeting, project center, additional professional education, Program to Support Local Initiatives*

JEL: *H41, H72*

For citation: *Mrachek E.M., Valyushitskaya I.V. The Role of Project Centers in the Development of Participatory Budgeting: The Practice of the Krasnoyarsk Territory. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 2, pp. 70–82 (In Russ.). https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-70-82.*

© Mrachek E.M., Valyushitskaya I.V., 2021

ВВЕДЕНИЕ

В последние годы инициативное бюджетирование в России развивается высокими темпами. Ежегодно увеличивается количество субъектов РФ, внедряющих механизмы инициативного бюджетирования. Так, если в 2017–2018 гг. отмечалось «территориальное» (субъектовое) распространение инициативного бюджетирования, то в 2019 г. существенно выросло общее количество применяемых практик с — 193 до 249 [Минфин России, 2020].

С ростом числа регионов возрастает и вариативность практик. Стоит отметить, что часто это происходит за счет «переформатирования» сложившихся традиционных для региона форм, напоминающих практики инициативного бюджетирования [Вагин В. В. и др., 2017].

Одним из факторов, на наш взгляд, существенно влияющих на эффективную реализацию практик инициативного бюджетирования на муниципальном уровне, является как минимум общий уровень культуры управления и как максимум — изменение в целом управленческой парадигмы, основными составляющими которой выступают: механизм принятия управленческих решений, тип организационной структуры управления, централизация и децентрализация власти, стратегическая направленность управления и др.

В теории и практике муниципального управления выделяют две модели управленческой парадигмы — классическую и неоклассическую. Основные черты классической модели сводятся к тому, что централизованная модель управления, управленческие технологии ориентированы в основном на достаточно стабильную внешнюю среду, муниципальная власть «довлеет» над местным сообществом, а участие граждан в местном самоуправлении рассматривается как дополнительный ресурс. В свою очередь, неоклассическая модель характеризуется переходом к субсидиарной модели управления, развитием форм самоорганизации граждан и их участия в местном самоуправлении, а муниципальный менеджмент ориентирован на принятие решений в условиях динамичной внешней среды [Рысаев И. Ш., 2016, с. 55].

В настоящее время идет процесс формирования условий для смены управленческих парадигм, а инициативное бюджетирование обладает высоким трансформационным потенциалом для этого.

Это обусловлено прежде всего тем, что инициативное бюджетирование несет в себе новаторскую для большинства управленцев идеологию — открытый диалог с населением и вовлечение его в процессы, которые в традиционной схеме распределения бюджетных средств не предполагали общественного участия [Вагин В. В., Шаповалова Н. А., 2020, с. 108]. Результаты реализации практик инициативного бюджетирования демонстрируют важность формирования в деятельности органов власти навыков проектного подхода и обучения новым технологиям работы с инициативными гражданами.

Реализация проектов инициативного бюджетирования предполагает формирование определенного типа культуры муниципального управления, которая включает в себя несколько правил. Прежде всего это разделение ответственности участников проектов. Инициативная группа берет на себя обязательство координировать участие граждан в проекте, муниципальная власть в свою очередь обеспечивает организационную и ресурсную поддержку реализации проекта. Еще одно правило: формат таких отношений подкреплен документальным оформлением, например протоколами собраний, соглашениями. Данный тип культуры управления позволяет не только создавать долгосрочные связи между активными гражданами, но и в целом формировать сообщества, что обеспечивает внедрение системного подхода к решению общественно значимых вопросов.

СИСТЕМА СОПРОВОЖДЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ ПОДДЕРЖКИ МЕСТНЫХ ИНИЦИАТИВ В КРАСНОЯРСКОМ КРАЕ

Красноярский край стал участником федерального проекта «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации» в 2016 г. Вхождение региона в данный проект началось с проведения федеральными экспертами — представителями Научно-исследовательского финансового института (НИФИ) Минфина России и Всемирного банка регионального семинара для членов правительства края, депутатов Законодательного собрания края, глав районов, руководителей органов исполнительной власти. На данном этапе было определено, что ответственным за развитие практики инициативного бюджетирования — Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) — будет министерство финансов Красноярского края, а методическое и консультационное сопровождение участников проекта будет проводить ККГБУ ДПО «Институт государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края» (далее — ИГМУ).

Структура правовых и организационных основ для развития инициативного бюджетирования в Красноярском крае включает в себя:

— Закон Красноярского края № 10-48-31 от 7 июля 2016 г. «О государственной поддержке развития местного самоуправления»;

— государственную программу «Содействие развитию местного самоуправления»;

— подпрограмму «Поддержка местных инициатив»[1];

— порядок предоставления и распределения субсидий бюджетам муниципальных образований Красноярского края[2] (до 2019 г. был конкурс — «Берег Енисея»);

— Проектный центр инициативного бюджетирования (далее — проектный центр).

Цель ППМИ в Красноярском крае — повышение эффективности решения проблем муниципального уровня за счет вовлечения в бюджетный процесс представителей бизнеса, органов государственной власти и местного населения.

---

[1] *Приложение № 9 к государственной программе Красноярского края «Содействие развитию местного самоуправления» (утверждена Постановлением Правительства Красноярского края от 30 сентября 2013 г. № 517-п).*

[2] *Постановление Правительства Красноярского края от 31 декабря 2019 г. № 793-п «Об утверждении Порядка предоставления и распределения субсидий бюджетам муниципальных образований Красноярского края на осуществление расходов, направленных на реализацию мероприятий по поддержке местных инициатив».*

Традиционно цикл реализации ППМИ в крае представлен девятью этапами: обучение, подготовительная работа, итоговое собрание жителей, подготовка конкурсной заявки, конкурс, сбор финансового вклада, реализация проекта, открытие объекта, подготовка и сдача отчета. В основу финансирования проектов ППМИ заложен алгоритм софинансирования, включающий средства граждан, местного бюджета, регионального бюджета и иные источники (бизнес).

ППМИ придерживается классического подхода к определению типологии участников. Участники ППМИ в Красноярском крае — городские и сельские поселения. Но при внедрении инициативного бюджетирования в крае был применен пилотный формат запуска — определены отдельные территории для реализации — муниципальные районы. Так, из 44 муниципальных районов края в 2017 г. (первый цикл программы) участниками стали поселения из шести районов. Указанный подход выбора территорий для реализации проектов используется в ППМИ и в настоящий момент. В 2021 г. в ППМИ участвуют поселения 31 муниципального района и два муниципальных округа, таким образом, программа пока не охватывает всю территорию края.

Если рассматривать «стартовые» позиции для реализации ППМИ, то до ее внедрения в Красноярском крае уже имелись предпосылки активного участия граждан в местном самоуправлении — сложилась практика решений общественно значимых проблем. По результатам опроса на тему «Практика участия жителей в решении общественно значимых вопросов», проведенного ИГМУ в 2016 г., в 73 % поселений жители участвуют в решении общественно значимых проблем, из них в 50 % поселений жители вносят финансовый вклад. В опросе приняли участие 393 поселения края (около 70 % от общего их количества). Примечательно, что жители готовы решать проблемы не только сферы жизнеобеспечения, но и социальной, культурной и т. п.

На муниципальном уровне реализуются механизмы поддержки гражданского участия в местном самоуправлении. Например, с 2013 г. в Сухобузимском районе реализуется муниципальная подпрограмма «Софинансирование гражданской инициативы»[3]. Ее цель — улучшение качества жизни граждан района с помощью их участия в выборе приоритетных направлений развития территории поселений. Программа реализуется через механизм предоставления межбюджетных трансфертов поселениям района на реализацию проектов местных инициатив. Базовыми требованиями к проектам являются участие граждан в их реализации, а также привлечение средств из внебюджетных источников — не менее 50 % от стоимости проекта. Таким образом, формула общего бюджета проекта — 50 % средств бюджета муниципального района плюс 50 % средств граждан и предпринимательского сообщества. В целях реализации проекта создается инициативная группа граждан численностью не менее 20 человек. Данная практика реализуется и в настоящее время.

В 2021 г. проектный центр края провел опрос, участниками которого стали представители органов местного самоуправления — участников ППМИ. Несмотря на то что все они имеют разный временной опыт участия в ППМИ (от одного года до четырех лет), более 70 % из них еще до участия в ППМИ имели опыт подготовки и реализации проектов, предложенных гражданами и включающих расходование бюджетных средств. Весомая часть таких проектов реализовывалась в рамках других краевых государственных программ и мероприятий, например «Жители за чистоту и благоустройство», «Инициатива жителей — эффективность в работе».

Несмотря на кажущуюся простоту механизма ППМИ и выверенную технологию, на любом из ее этапов присутствуют риски, каждый из которых может стать препятствием

[3] *Постановление администрации Сухобузимского района от 30 сентября 2013 г. № 813-п «Об утверждении муниципальной программы Сухобузимского района “Управление муниципальными финансами” на 2014–2022 годы».*

на пути к успешной реализации проекта [Хачатрян Г. и др., 2016]. Риски программы во многом зависят от общего уровня управленческих компетенций ее исполнителей на местах. Поскольку ППМИ реализуется преимущественно в сельских муниципалитетах, где уровень образования как специалистов, так и руководителей сравнительно невысок, эти риски становятся более критичными. На предварительном этапе в муниципалитетах готовятся нормативные документы, проводятся информационные и обучающие мероприятия. Но далеко не во всех муниципалитетах (сельских поселениях) есть специалисты, способные выполнить такую работу, хотя от ее качества будут зависеть все последующие результаты.

Готовность органов власти и местных сообществ к новым технологиям взаимодействия и принятия решений, уровень «грамотности» в данных вопросах, адаптация технологий инициативного бюджетирования к региональной специфике обуславливают необходимость институтов сопровождения практик инициативного бюджетирования. Одним из таких институтов, зарекомендовавших себя в Российской Федерации, является проектный центр. Исходя из российского опыта деятельности проектных центров, к основным задачам сопровождения практики инициативного бюджетирования относят: разработку методологии, подготовку операционных и нормативно-правовых документов, обучение участников практики, информационное сопровождение, технический анализ и доработку проектных предложений, мониторинг реализации проектов инициативного бюджетирования и т. п.[4]

В Красноярском крае проектный центр был создан в 2016 г. на базе ИГМУ. В состав проектного центра вошли сотрудники ИГМУ и министерства финансов Красноярского края.

Перед проектным центром были поставлены следующие задачи:

— сформировать систему подготовки представителей муниципального управления для внедрения и реализации ППМИ;

— мотивировать участников программы применять новые управленческие технологии для реализации проектов ППМИ;

— организовать систему сопровождения участников ППМИ при внедрении новых управленческих технологий в своей деятельности;

— обеспечить информационно-коммуникационное сопровождение (от локального до регионального уровней);

— сформировать устойчивый механизм реализации и развития программы на региональном и муниципальном уровнях.

Особенностью системы сопровождения участников ППМИ в Красноярском крае является интеграция образовательных, правовых, информационно-методических ресурсов ИГМУ.

Система сопровождения полностью синхронизирована с циклом программы и включает в себя обучение, методическую и консультационную поддержку, информационное сопровождение и обмен опытом. За каждым участником закреплен консультант (сотрудник ИГМУ). В целом система сопровождения в проектном центре была сформирована в течение первого цикла программы. В последующем система развивалась путем расширения форматов сопровождения, содержательного наполнения методической и информационной поддержки, развития образовательной компоненты. Так, в первый год реализации программы система включала в себя образовательные очные семинары для каждого муниципального района, вебинары по реализации проектов ППМИ, консультирование,

---

[4] *Обзор действующей практики и отдельные рекомендации по организации сопровождения практик инициативного бюджетирования, 2019 / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/12/main/Obzor_praktiki_i_rekomendatsii_po_PTS.pdf.*

участие консультантов в собраниях граждан, разработку комплекса методических материалов (типовых форм). Во втором цикле программы система сопровождения была дополнена рядом новых компонентов: образовательными семинарами для двух разных целевых групп («новичков» и районов, уже имеющих опыт реализации), дистанционным курсом повышения квалификации «Инициативное бюджетирование в деятельности органов местного самоуправления», сайтом ppmi24.ru, позволяющим оказывать дистанционную информационную и методическую поддержку. На сегодняшний день (пятый цикл) программа включает в себя образовательный комплекс, консультационное сопровождение, методическую поддержку — от шаблонов и памяток до интерактивных форматов, контроль и мониторинг реализации ППМИ в муниципалитетах, позиционирование и информационное сопровождение.

ОБУЧАЮЩЕЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ УЧАСТНИКОВ ПРОГРАММЫ ПОДДЕРЖКИ МЕСТНЫХ ИНИЦИАТИВ В КРАСНОЯРСКОМ КРАЕ

Задача по формированию системы подготовки представителей муниципального управления для реализации ППМИ с самого начала воспринималась как отдельный проект, призванный изменить управленческое мышление представителей муниципалитетов, сформировать у них способность к экспериментированию. Не менее важными остаются задачи сохранения «чистоты» технологии ППМИ, минимизации случаев «манипуляции» показателями, осознанной необходимости участия в программе не только ради получения дополнительного финансирования для территории, но и с целью активизации взаимоотношений с жителями в вопросах управления территорией муниципалитета. Именно поэтому главный акцент делается на образовательном сопровождении представителей муниципалитетов на всех этапах подготовки и реализации проектов.

Вопросам образовательной и методической поддержки участников ППМИ в регионах уделяется большое внимание, более того, один из первых шагов самой технологии уже включает в себя задачу подготовки и обучения потенциальных участников программы. В помощь участникам ежегодно публикуются доклады о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях[5].

На момент внедрения технологии ППМИ в Красноярском крае уже существовали сложившиеся региональные практики проведения выездных семинаров, где эксперты подробно и всесторонне рассказывают о самой программе, об инструментах работы с населением на всех этапах реализации программы, о конкурсе и критериях оценки заявок, поступивших на региональный конкурс. На момент создания проектного центра инициативного бюджетирования в Красноярском крае детально изучался и учитывался опыт Кировской области, практика Тверской области по организации семинаров по обучению работе с компонентами заявки и информационной системой программы. Наряду с этим в Красноярском крае существуют особенности, имеющие значение для формирования системы сопровождения.

Первая и главная из них — территориальная специфика региона. Красноярский край — второй по занимаемой площади регион Российской Федерации, один из лидеров по количеству муниципалитетов. Еще одна особенность региона — наличие как густонаселенных мест на юге края, так и труднодоступность и отдаленность поселений на севере, что влияет и на взаимоотношения внутри муниципалитетов, и на особенности их социального и экономического развития.

---

[5] *См., напр.: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2018/08/main/IB_2018.pdf; https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2019/10/main/1070_Doklad.pdf; https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0570_Doklad_IB_2020_itog.pdf.*

В 2016 г. большинство глав сельских поселений составляли «современники» Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», имеющие более 15 лет стажа работы в должности главы поселения. Еще одна особенность, влияющая на эффективность реализации программы и требующая изменений, — сложившаяся система взаимоотношений «власть — население». Среди данной целевой группы традиционно сформирована парадигма авторитарного управления, обусловленная в первую очередь личной ответственностью за все происходящее на территории муниципалитета по причине малой кадровой укомплектованности в поселковых администрациях, и устойчивое убеждение в неактивности населения.

Проведенный анализ существующей системы кадровой подготовки муниципальных служащих и должностных лиц местного самоуправления в Красноярском крае показал следующее: система дополнительного профессионального обучения представителей муниципального управления в Красноярском крае представлена двумя форматами. Во-первых, это организация разовых учебных мероприятий, включающих в основном трансляцию положений общефедеральных и региональных документов (нормативного, методического характера), которые проводят представители профильных ведомств и/или привлеченные этими ведомствами эксперты. Другой формат обучения, традиционно существующий в регионе, представляет собой недельные очные курсы повышения квалификации, включающие набор актуальных тематик от различных ведомств на базе кадрового центра управления кадров и государственной службы губернатора Красноярского края.

Как таковой сформированной системы обучающего сопровождения представителей муниципального управления в реализации проектов или программ федерального, регионального значения в регионе не было.

В настоящее время система обучающего сопровождения участников ППМИ Красноярского края включает в себя несколько форматов.

Первый — это выездные очные семинары-тренинги. Как показала практика, они эффективны не только для новичков, но также весьма полезны для опытных участников. Разница заключается лишь в повестке самого мероприятия. Если для первых это вопросы знакомства с программой и технологией, то для вторых — возможность проанализировать свои ошибки, обсудить с коллегами наиболее значимые результаты работы. Но в целом данный формат выполняет важную задачу — повышает общую мотивацию к изменениям в практике работы и позволяет выявить скептиков и адептов инициативного бюджетирования. По итогам проведения выездных семинаров-тренингов консультанты проектного центра составляют индивидуальный план сопровождения муниципалитета, опираясь на результаты обучения на семинарах.

Второй формат — тематические вебинары, помогающие участникам в течение всего цикла программы вовремя получать необходимую информацию и знания в конкретных шагах и действиях. Так, в традиционный набор тематик включены следующие вебинары:

— Смета как условие успешной реализации проекта ППМИ;
— Конкурсная документация ППМИ от А до Я за 60 минут;
— Этапы реализации проектов — победителей ППМИ;
— Закупки для реализации проектов ППМИ: от планирования до оплаты;
— Участие жителей в реализации проектов ППМИ. Информационная кампания и т. п.;
— Итоговое собрание ППМИ: от приглашения до протокола.

И наконец, третий вид образовательной поддержки — обучение на курсах дополнительного профессионального образования повышения квалификации «Инициативное бюджетирование в практике деятельности органов местного самоуправления». Данный курс разработан силами сотрудников ИГМУ, имеет электронный дистанционный формат, общий объем курса — 36 академических часов, обучение проходит с использованием

платформы Moodle. Представители муниципальной власти Красноярского края обучаются бесплатно, количество обучающихся слушателей регулируется государственным заданием ИГМУ.

Таблица 1

Количество выпускников курсов дополнительного профессионального образования повышения квалификации «Инициативное бюджетирование в практике деятельности органов местного самоуправления» в 2017–2020 гг. / The number of graduates of additional professional education courses for advanced training "Initiative budgeting practice of the local self-government bodies" in 2017–2020

Год	Количество выпускников	Сельские поселения	Городские поселения	Муниципальный район	Городские округа	Муниципальный округ
2017	12	11		1		
2018	48	30		12	6	
2019	40	29	3	5	3	
2020	97	61	8	20	3	5
Итого	197	131	11	38	12	5

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

С 2017 по 2019 г. обучение на курсах проходили только представители муниципалитетов, впервые участвующих в ППМИ в Красноярском крае. В 2020 г. была сформирована отдельная группа представителей муниципалитетов, не участвующих в данной программе (не вошедших в список муниципальных образований, на которые распространяется ППМИ Красноярского края), но имеющих стойкий интерес к развитию инициативного бюджетирования на своей территории. Для этих участников был разработан специальный модуль программы, включающий в себя практические шаги по формированию муниципальной программы развития инициативного бюджетирования.

Особенностью данного курса является его практикоориентированность. То есть содержание курса включает целенаправленную практику формирования необходимых компетенций, требуемых для практической работы в рамках реализации ППМИ. Именно поэтому главный модуль курса — современные методы и формы работы с населением. Слушатели курса изучают разные формы взаимодействия органов власти и населения, анализируют свой опыт применения таких форм и в качестве практического контрольного задания пробуют освоить новые для себя формы работы на практике в сопровождении консультантов проектного центра [Фенин А. Ю., 2016].

Вторая особенность курса заключается в детальном изучении как национального, так и международного опыта инициативного бюджетирования, его базовых признаков, эффектов в социально-экономической сфере; в ходе обучения слушатели учатся отграничивать практики инициативного бюджетирования друг от друга. Такой подход помогает формировать необходимую базу знаний для осознанного применения технологий работы как в ППМИ, так и в реализации инициативных проектов в дальнейшем.

Третий учебный модуль посвящен теме проектирования и управления проектами. Данный модуль необходим в первую очередь для решения проблемы сохранности единой методологии в реализации ППМИ, определения и описания процессов, закрепления функциональных ролей участников программы, планирования этапов реализации и анализа рисков — все это, на наш взгляд, в дальнейшем обеспечивает высокий процент реализованных проектов.

Практика реализации этого курса убеждает в целесообразности развития системы дополнительного профессионального обучения в данной сфере. Так, отвечая на вопросы входной анкеты об ожидаемых результатах от прохождения курса, слушатели в большей

степени ориентируются на получение тех знаний, которые, по их мнению, необходимы для участия в ППМИ Красноярского края: как правильно подать заявку на участие в конкурсе, какой порядок сбора средств и какие существуют методы вовлечения и повышения активности жителей. В то же время итоговый опрос уже обучившихся показывает качественные изменения в понимании сути инициативного бюджетирования и потребность в развитии новых управленческих компетенций, связанных со способностью реализовывать технологию инициативного бюджетирования на территории своего муниципалитета.

Таблица 2

Сравнение ответов входной и итоговой анкеты слушателей курса «Инициативное бюджетирование в практике деятельности органов местного самоуправления» / Comparison of the responses of the input and final questionnaire of the students of the course "Initiative budgeting practice of the local self-government bodies"

Какие темы (вопросы) вы считаете важными для изучения в рамках курса	Входная анкета	Итоговая анкета
Что такое инициативное бюджетирование	27 %	44 %
Практика реализации инициативных проектов	67 %	56 %
Формы работы с населением	82 %	67 %
Привлечение средств от населения и бизнеса для реализации проектов инициативного бюджетирования	100 %	86 %
Сообщество. Организация сообществ на территории муниципального образования	24 %	51 %
Что такое проект. Реализация проектов на муниципальном уровне	30 %	53 %
Нормативно-правовое регулирование процессов реализации проектов инициативного бюджетирования	100 %	100 %
Вопросы противодействия коррупции в рамках реализации проектов инициативного бюджетирования	32 %	44 %
Оформление заявки на конкурс	89 %	92 %
Информационное сопровождение проектов инициативного бюджетирования	24 %	47 %
Иные	9 %	16 %

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

ИНФОРМАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ УЧАСТНИКОВ ПРОГРАММЫ ПОДДЕРЖКИ МЕСТНЫХ ИНИЦИАТИВ В КРАСНОЯРСКОМ КРАЕ

В основе развития системы сопровождения лежит мониторинг реализации программы, анализ проблемных вопросов, возникающих на всех ее этапах, а также самоидентификация участников программы с точки зрения дефицита управленческих навыков и компетенций. Именно в этих целях проектный центр организует проведение опросов среди участников.

Первый опрос был проведен в 2017 г. в рамках научно-исследовательской работы «Практика внедрения инициативного бюджетирования (программ поддержки местных инициатив) в муниципальных районах Красноярского края». В 2020–2021 гг. проектный центр провел три дистанционных опроса, посвященных отдельным вопросам реализации программы в муниципалитетах, а также выявлению ее эффективности. Участники опросов — представители органов местного самоуправления, реализующие (реализовавшие) проекты ППМИ.

В ходе опроса респондентам было предложено оценить степень сложности подготовки конкурсной заявки. Ответы выявили логическую закономерность: степень сложности уменьшается по мере увеличения опыта участия в программе. Вместе с тем практически 90 % респондентов отмечают необходимость консультационной поддержки на этапе подготовки конкурсной заявки. Для большинства респондентов сохраняется сложность

как в подготовке отдельных видов документов (смета, документы о праве собственности, гарантийные письма), так и в расчетах, например расчет суммы неденежного вклада.

С учетом результатов опросов в 2020 г. была расширена тематика обучающих мероприятий, а также разработаны методические материалы («Букварь сметного дела» — разъяснения по вопросам составления смет для проектов ППМИ-2021, «10 советов по подготовке конкурсной документации», «11 фактов, которые нужно знать члену инициативной группы» и т. д.). Необходимо отметить, что базовым методическим материалом для участников программы является «Планинг участника ППМИ», разработанный проектным центром в 2018 г. (переиздается с каждым новым циклом программы с учетом актуальной информации). По сути, это ежедневник участника программы, который содержит в себе подсказки и позволяет грамотно спланировать деятельность на каждом этапе программы. В среднем около 60 % участников пользуются планингом на постоянной основе. Вместе с тем, как отмечают респонденты, актуальным форматом методической поддержки для них являются также шаблоны документов, памятки, чек-листы по отдельным вопросам реализации проектов ППМИ.

Информационное сопровождение участников ППМИ выполняет важную функцию — мотивирует к дальнейшему участию в программе, настраивает на преодоление трудностей и поддерживает интерес к экспериментированию. Специально для этого в течение года проектный центр проводит информационно-методические мероприятия, организованные по принципу обмена опытом. Существует несколько таких форматов:

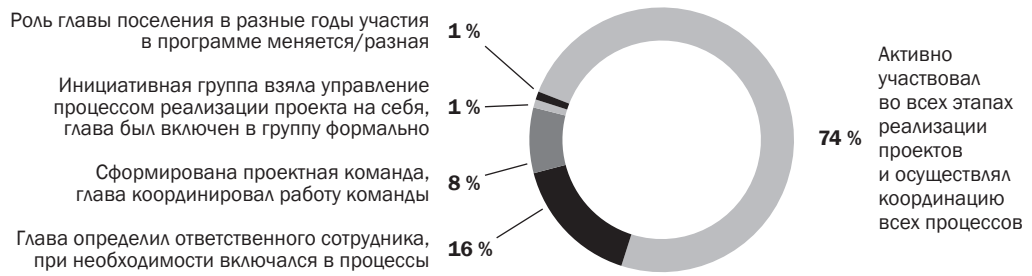
— подкаст «Сделал дело — говори об этом смело». Это записи интервью, где опытные участники ППМИ делятся опытом реализации проектов. Интервью позволяют не только в дистанционном формате рассказать и услышать про опыт реализации ППМИ, но и в определенной степени формировать межмуниципальное сообщество тех, кто накапливает профессиональные компетенции в вопросах реализации проектов ППМИ и неравнодушен к программе в целом;

— презентация опыта реализации проектов в рамках обучающих мероприятий. Данный формат был применен во время проведения обучающих семинаров для участников второго цикла программы.

Отдельного внимания заслуживает вопрос управления проектами ППМИ в муниципалитетах (рис. 1).

Рисунок 1

Результат опроса участников ППМИ Красноярского края по вопросу: «В муниципалитетах сложилась разная практика управления реализацией проектов ППМИ. Какова роль главы поселения в этом процессе в вашем поселении» / Result of the survey with the participants of the Local Initiative Support Program of the Krasnoyarsk region on the question: “The municipalities have different practices of managing the implementation of the LISP projects. What is the role of your community head in this process?”



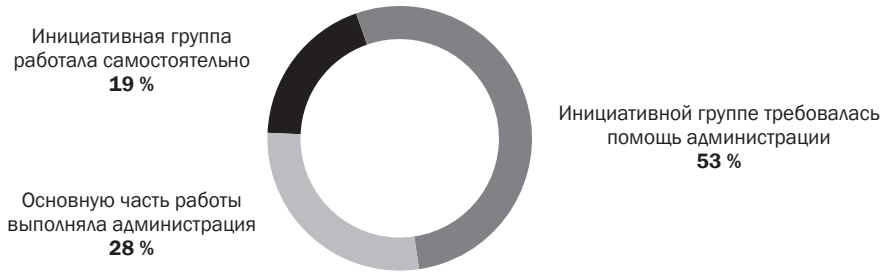
Источник: составлено авторами / Source: compiled by the authors.

Результаты позволяют предположить, что представители органов местного самоуправления не делегируют или не имеют возможности для делегирования задач другим участникам ППМИ в муниципалитете.

В вопросе делегирования особое место занимает роль инициативной группы в реализации проектов. На практике в функционал группы входят задачи обеспечения софинансирования со стороны населения (сбор денежных средств), информационное сопровождение, контроль выполнения работ подрядчиками и участие в приемке работ. Лишь 19 % респондентов отметили, что инициативная группа работала самостоятельно (рис. 2).

Рисунок 2

Результат опроса участников ППМИ Красноярского края по вопросу: «Оцените степень самостоятельности инициативной группы в процессе реализации» / Result of the survey with the participants of the LISP of the Krasnoyarsk region on the question: "Assess the independence degree of the initiative group in the implementation process?"



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

Таким образом, актуальным представляется направление деятельности проектного центра в части обучения органов местного самоуправления работе с инициативной группой, а также методической поддержки инициативных групп. Это позволит создать условия для выполнения важной для инициативного бюджетирования задачи — повышения роли инициативных групп в управлении реализацией проектов ППМИ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Важность формирования эффективной структуры сопровождения все больше и больше осознается организаторами инициативного бюджетирования в субъектах РФ [Вагин В. В., Шаповалова Н. А., 2020, с. 22]. В Красноярском крае формирование инфраструктуры сопровождения практики инициативного бюджетирования стало одним из базовых условий для ее внедрения и реализации. Создание проектного центра на базе ИГМУ позволило объединить ресурсы края по поддержке развития местного самоуправления. А пятилетний опыт реализации ППМИ показал, что сформированная на базе проектного центра комплексная система сопровождения устойчива и позволяет эффективно решать задачи развития практики в регионе.

В целом за период действия ППМИ (2017–2021 гг.) в Красноярском крае было реализовано более 400 проектов, а в конкурсе ППМИ в 2021 г. участвуют 214 проектов. Наибольшая степень участия в программе была отмечена в первый год реализации (2017 г.) — она составила 80 % от числа всех муниципальных образований, имевших возможность участвовать в ППМИ. С третьего цикла программы отмечается снижение степени участия. В среднем ежегодно в конкурсе программы принимают участие около 60 % поселений. Сохраняется тенденция высокой активности поселений, впервые принимающих участие

в программе. Это связано в первую очередь с высокими ожиданиями от включения в состав участников программы. Вторая причина — всесторонняя консультационная поддержка и обучение.

Если оценивать участие в разрезе муниципальных районов, то в целом после первого цикла (стартового) наблюдается тенденция снижения активности. Одной из причин этого может быть сохранение модели управления в муниципалитете, не предполагающей применение механизма инициативного бюджетирования. Другая причина — особенности программы не позволяют одному и тому же муниципалитету становиться одновременно победителями в других краевых программах, также предусматривающих решение актуальных вопросов благоустройства территории муниципалитета.

Вместе с тем в ряде муниципальных районов на протяжении нескольких циклов сохраняется практически 100-процентное участие в программе, что свидетельствует о развитии определенной культуры управления.

Эффективность системы сопровождения также демонстрирует качество конкурсных заявок и реализация проектов-победителей. За пять циклов программы лишь двум конкурсным заявкам было отказано в приеме (по формальным признакам). Количество нереализованных проектов составляет менее 1,5 %.

Опыт участия в ППМИ, знания и навыки, приобретенные в процессе обучения, помогают представителям муниципального управления решать общественно значимые для поселения вопросы, а также стимулируют их участвовать в более ресурсоемких программах и проектах, что по сути делает их конкурентоспособными в данной сфере.

Список источников

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. Факторы, возможности и ограничения развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 1. С. 103–113.

Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2019 г. / Минфин России, 2020. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0570_Doklad_IB_2020_itog.pdf.

Рысаев И. Ш. Муниципальная управленческая парадигма в современной России: мифы и реальность // Экономика и управление: научно-практический журнал. № 5. 2016. С. 55–60.

Фенин А. Ю. Консультанты региональных проектных центров инициативного бюджетирования: модель компетенций // Вестник Поволжского государственного университета сервиса. Серия: Экономика. 2016. № 4 (46). С. 17–24.

Хачатрян Г., Шульга И., Гридин С. и др. Операционное руководство практик инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив. М.: Алекс, 2016. 88 с.

References

Fenin A.Yu. (2016). Consultants of Regional Design Centers of Initiative Budgeting: a Competency Model. *Vestnik Povolzhskogo gosudarstvennogo universiteta servisa. Seriya: ekonomika — Volga Region State University of Service. Series: Economics*, no. 4 (46), pp. 17–24 (In Russ.).

Khachatryan G., Shulga I., Gridin S. et al. (2016). Operational Guidelines for the Initiative Budgeting Practice: An Example of Local Initiatives Support Program. Moscow: Alex Publ., 88 p. (In Russ.). Available at: http://council.gov.ru/media/files/fMYbsPW6ErGH8spppVe9zFZ212o3Lb9f.pdf.

Ministry of Finance of the Russian Federation (2020). Report on the Best Practices of the Initiative Budgeting Development in the Subjects of the Russian Federation and Municipalities in 2019 (In Russ.). URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0794_Doklad_IB_2020_19.10.20.pdf.

Rysaev I.Sh. (2016) Municipal Management Paradigm in Modern Russia: Myths and Reality. *Economics and Management: Scientific and Practical Journal*, no. 5, pp. 55–60. (In Russ.).

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. (2017). Factors, Opportunities and Restrictions for the Development of Initiative Budgeting in the Russian Federation. *Financial Journal*, no. 1, pp. 103–113 (In Russ.).

Информация об авторах

***Елена Михайловна Мрачек**, заместитель директора — начальник программно-информационного отдела ККГБУ ДПО «Институт государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края», г. Красноярск*

***Ирина Валерьевна Валюшицкая**, заместитель директора — начальник отдела образовательных программ и организационного развития ККГБУ ДПО «Институт государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края», г. Красноярск*

Information about the authors

***Elena M. Mrachek**, deputy director — head of the program information department, Institute of State and Municipal Administration under the Government of the Krasnoyarsk territory, Kracnoyarsk*

***Irina V. Valyushitskaya**, deputy director — head of the department of educational programs and organizational development, Institute of State and Municipal Administration under the Government of the Krasnoyarsk territory, Kracnoyarsk*

Статья поступила в редакцию 24.02.2021
Одобрена после рецензирования 31.03.2021
Принята к публикации 14.04.2021

Article submitted February 24, 2021
Approved after reviewing March 31, 2021
Accepted for publication April 14, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-83-92

CC BY

Целеполагание молодежных практик инициативного бюджетирования

Наталия Георгиевна Иванова
E-mail: ivanova.n@unecon.ru, ORCID: 0000-0002-2627-1824
Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург 191023, Российская Федерация
Виталий Анатольевич Федосов
E-mail: fedosov.vitali@gmail.com, ORCID: 0000-0001-9601-7285
Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург 191023, Российская Федерация

Аннотация
Инициативное бюджетирование в Российской Федерации переживает новый виток развития. Практики инициативного бюджетирования, которые внедряются публично-правовыми образованиями, становятся все более разнообразными. В некоторые из них происходит вовлечение лиц, которые по тем или иным причинам мало представлены в стандартных практиках, например людей с ограниченными возможностями, молодежи и т. д. Авторы проводят исследование развития практик инициативного бюджетирования для молодежи, выделяют характерные для них особенности, обобщают зарубежный и российский опыт.
Ключевым аспектом разработки дизайна практики инициативного бюджетирования является ее целеполагание. В статье систематизируются цели практик инициативного бюджетирования для «взрослых» и на основе имеющихся данных определяются приоритеты целеполагания для практик молодежного инициативного бюджетирования. Обосновывается связь между практиками инициативного бюджетирования для молодежи и программами повышения бюджетной грамотности.

Ключевые слова: *молодежные практики инициативного бюджетирования, школьные практики инициативного бюджетирования, целеполагание, бюджетная грамотность*

JEL: *H72, R50*

Для цитирования: *Иванова Н. Г., Федосов В. А. Целеполагание молодежных практик инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 83–92. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-83-92.*

© Иванова Н. Г., Федосов В. А., 2021

---

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-83-92

Goal Setting of Youth Practices of Participatory Budgeting

Natalia G. Ivanova[1], ***Vitalii A. Fedosov***[2]
[1, 2] *St. Petersburg State University of Economics, Saint Petersburg 191023, Russian Federation*
[1] *ivanova.n@unecon.ru, https://orcid.org/0000-0002-2627-1824*
[2] *fedosov.vitali@gmail.com, https://orcid.org/0000-0001-9601-7285*

Abstract
Participatory budgeting in the Russian Federation is experiencing a new round of development. The practices of participatory budgeting, which are implemented by state and local governments, are becoming more and more diverse. Some of them involve people who are not well-represented in standard practices, for example, people with disabilities, young people etc. The authors conduct a study of the development of participatory budgeting practices for young people, highlight their characteristic features, and summarize foreign and Russian experience.
A key aspect of designing the practice of participatory budgeting is its goal setting. The article systematizes the goals of participatory budgeting practices for "adults" and, based on the available data, determines the priorities of goal setting for youth participatory budgeting practices. The authors substantiate the relationship between the practices of participatory budgeting for young people and programs to improve budget literacy.

Keywords: *youth practices of participatory budgeting, school practices of participatory budgeting, goal setting, budget literacy*

JEL: *H72, R50*

For citation: *Ivanova N.G., Fedosov V.A. Goal Setting of Youth Practices of Participatory Budgeting. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 2, pp. 83–92 (In Russ.). https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-83-92.*

© Ivanova N.G., Fedosov V.A., 2021

ВВЕДЕНИЕ

Общественное участие в бюджетном процессе является неотъемлемой характеристикой современного гражданского общества. Развитие форм общественного участия в бюджетном процессе, возрастающее желание людей занимать активную гражданскую позицию приводит ко все большему включению граждан в процессы инициативного бюджетирования, чему в немалой степени способствует развитие информационных и телекоммуникационных технологий. Инициативное бюджетирование стремительно превращается в социальный феномен, так как «…появляются новые практики, становятся заметны системные социальные и экономические эффекты, которые выходят за рамки операционного управления. Развитие инициативного бюджетирования в России достигло того этапа, когда оно может стать полноценным предметом изучения исследовательского сообщества»[1]. Внедрение практик инициативного бюджетирования в деятельность органов власти приводит к повышению эффективности бюджетных расходов [Вагин В. В., Петрова И. В., 2020; Федосов В. А., 2017; Морунова Г. В., 2016].

Неоднократно отмечено, что термин «инициативное бюджетирование» (ИБ) является русским аналогом международного термина «партисипаторное бюджетирование» (ПБ), хотя некоторые авторы указывают на определенные различия в содержании этих понятий. В целях нашего исследования будем использовать термин ИБ для российских практик и ПБ — для зарубежных.

Одной из новых, наиболее интересных тенденций стало формирование практик ИБ для молодежи, прежде всего старшего школьного возраста. Как правило, школьные практики ИБ представляют собой отдельное направление, которое имеет свои специфические условия осуществления. Есть примеры, когда молодежь привлекается к участию и во «взрослых» практиках при соблюдении определенных требований. Иначе говоря, молодежное

[1] *В НИФИ прошел научно-методологический семинар «Инициативное бюджетирование как социальный феномен». URL: https://nifi.ru/ru/news/news-ru/novosti/1539-news-201022021.*

или школьное ИБ развивается активными темпами либо параллельно со «взрослыми» проектами (что бывает чаще), либо определенным образом встраивается в них.

По мнению авторов статьи, к настоящему времени накоплено немало эмпирического материала для научного осмысления молодежного ИБ, понимания его места и роли в процессе общественного участия, а также государственного и муниципального управления. Основная гипотеза нашего исследования заключается в том, что «взрослые» и молодежные практики ИБ, имея в целом схожие цели и задачи, тем не менее разнятся в приоритетах целеполагания, что предопределяет необходимость выстраивания специфических технологий для внедрения школьного ИБ.

МИРОВОЙ ОПЫТ МОЛОДЕЖНОГО ПБ

Попытки вовлечь молодежь в практики ПБ на протяжении многих лет совершались в разных странах, но они не находили значительного масштабирования. Один из первых молодежных масштабных примеров был реализован во Франции, в регионе Пуату-Шаранта, в 2005 г. в 93 школах. Бюджет проектов в каждой школе не должен был превышать 150 тыс. евро. Общая сумма, которую выделили на реализацию практики во всех школах региона, составила 10 млн евро (примерно 10 % бюджетных средств, выделенных на все средние школы). Одной из важных особенностей данной практики является то, что не только школьники могли выдвигать инициативы, но и учителя, другие сотрудники лицеев, родители. Тем не менее ориентация на молодежь была существенной. В первые пять лет было профинансировано около 1400 проектов, а в целом в практике приняли участие более 50 тыс. человек, из них 30 тыс. — школьники.

В настоящее время в Европе одним из лидеров ПБ является Португалия. Школьное ПБ впервые было реализовано в 2011 г. в Лиссабоне. Позднее в муниципалитете Кашкайше школьное ПБ было реализовано в качестве пилотного проекта в четырех школах в период с весны 2016 г. до лета 2017 г. Особенностью данной практики являлось то, что молодежь могла выдвигать проекты двух типов: внутришкольные (бюджет до 2,5 тыс. евро) и муниципальные (бюджет до 300 тыс. евро). В следующем цикле (2017/18 учебный год) уже участвовали все 14 государственных средних школ. В 2019 г. максимальный бюджет муниципального проекта был увеличен до 350 тыс. евро.

На национальном уровне в Португалии школьное ПБ было анонсировано в 2016 г. и впервые реализовано в 2016/17 учебном году. Оно охватывает государственные средние школы, где учатся подростки 13–17 лет. Практику курирует Министерство образования. Вместе с ним координацию осуществляет ряд других государственных ведомств.

Активное развитие практики молодежного ПБ мы видим в США. Школьное ПБ впервые было запущено в городе Финиксе в 2016 г. Далее — в Нью-Йорке в 2017 г., сначала в нескольких школах, а потом в рамках всего города. В настоящее время ПБ в США практикуется во всех типах учебных заведений: начальных и средних школах, университетах (например, в городском университете Нью-Йорка, CUNY). В Бостоне молодежное ПБ позволяет вовлечь в обсуждение проектов ребят из неблагополучных районов [Хачатрян Г. Н. и др., 2020].

КРАТКИЙ ОБЗОР ПО РОССИИ

Одним из важных направлений развития ИБ в России стало школьное бюджетирование. Следом за Сахалинской областью, где в 2017 г. впервые в России стартовало ИБ для школьников, в 2019 г. появились новые школьные практики ИБ в Санкт-Петербурге, Ямало-Ненецком автономном округе, Алтайском крае, Республике Коми, Ярославской области, в том числе самостоятельные проекты в Ноябрьске и Архангельске, в Боровичском муниципальном районе Новгородской области. В 2020 г. в Удмуртской Республике

была запущена молодежная практика, расширяющая аудиторию участников ИБ, — проект «Атмосфера» для школьников и студентов в возрасте от 14 до 25 лет[2]. Школьное ИБ стало набирать обороты в России, но в 2020 г. замедлило свое развитие по объективным причинам из-за пандемии коронавируса.

В 2019 г. в Санкт-Петербурге реализовали два пилотных проекта, использующих разные подходы к школьному ИБ: проект «Твой бюджет в школах» для старшеклассников Центрального района города и проект «Перемена», который был реализован в одной школе Петроградского района. Примечательно, что первый проект был инициирован Комитетом финансов Санкт-Петербурга и реализовывался в масштабном формате с участием преподавателей и студентов Санкт-Петербургского экономического университета (СПбГЭУ), а второй стал инициативой представителей Европейского университета Санкт-Петербурга.

Авторы статьи вместе с коллегами и студентами из СПбГЭУ принимали непосредственное участие в реализации проекта «Твой бюджет в школах», что позволило нам не только накопить определенный опыт, но и сделать важные выводы о целеполагании школьного ИБ. Поэтому далее рассмотрим этот проект детально.

Опыт Санкт-Петербурга: проект «Твой бюджет в школах»

Проект «Твой бюджет в школах» является одной из практик ИБ в Санкт-Петербурге, в рамках которой старшеклассники имеют возможность реализовать собственные идеи по улучшению школьной инфраструктуры за счет средств бюджета города.

Здесь следует отметить, что в Санкт-Петербурге уже несколько лет реализуется проект ИБ «Твой бюджет» для взрослой аудитории[3], но, несмотря на схожесть в названии, школьный проект имеет отличную от взрослого проекта технологию. К взрослому проекту «Твой бюджет» ближе по технологии оказался проект «Перемена».

В 2019 г. проект «Твой бюджет в школах» прошел пилотную апробацию в образовательных организациях Центрального района Санкт-Петербурга. Всего в пилотном проекте участвовали 28 школ и более 3 тыс. учащихся 9–11 классов. Общий бюджет проекта составил 30 млн руб. Как мы уже отмечали, научное и организационно-методическое сопровождение пилотного проекта осуществлял СПбГЭУ по обращению Комитета финансов Санкт-Петербурга. При подготовке проекта учитывался как зарубежный опыт, так и практика Сахалинской области.

Проект включал в себя следующие этапы: (1) обучение; (2) информационная кампания; (3) выдвижение и отбор инициативных проектов; (4) экспертиза инициативных проектов; (5) агитация за поддержку инициативного проекта на школьном голосовании и его обсуждение; (6) школьное голосование; (7) конкурсный отбор проектов-победителей.

Подробно остановимся на некоторых этапах реализации проекта как с позиции их осуществления, так и целеполагания.

Обучение

Данный этап имеет особую значимость в проекте и решает сразу несколько задач — организацию, информирование, мотивирование и пр.

Всех участников в ограниченные сроки пилотного проекта обучить не представляется возможным, поэтому была использована весьма распространенная практика «волнового обучения», или обучающая технология «научи учителя». Например, при реализации

---

[2] *Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / Министерство финансов Российской Федерации, 2020. 80 с. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0570_doklad_IB_2020_itog.pdf?fbclid=IwAR2h4pc2zEs7y5jg-8SgQJ9.*

[3] *Официальный сайт проекта «Твой бюджет». URL: https://tvoybudget.spb.ru.*

всероссийского проекта Минфина России по финансовой грамотности для обучения школьников применяется именно эта технология посредством проведения массового обучения педагогов школ на курсах повышения квалификации на базе университетов и их дальнейшей методической поддержки. Педагоги далее внедряют финансовую грамотность в среде школьников.

В рамках проекта «Твой бюджет в школах» преподавателями СПбГЭУ и специалистами Комитета финансов Санкт-Петербурга было проведено обучение ответственных от каждой школы учителей и/или административного персонала, а также студентов-волонтеров, сопровождающих проект в образовательных учреждениях. Обучение осуществлялось посредством установочного научно-методического семинара продолжительностью 4 академических часа и включало в себя комплекс лекций на темы:

1. Понятие инициативного бюджетирования.
2. Основные параметры проекта «Твой бюджет в школах», в том числе сроки, этапы и формы школьного голосования.
3. Основы бюджетной грамотности.
4. Информационные ресурсы для технико-экономического обоснования инициативных проектов.
5. Agile-технологии проектной деятельности[4].

Результаты обучения показали, что при масштабировании проекта «Твой бюджет в школах» в рамках следующей кампании целесообразно дополнить лекционные занятия практическими (тренингами), расширить контингент обучающихся и увеличить количество часов обучения. Так, обучение необходимо проводить не только для школьных учителей — ответственных лиц и кураторов, но и для директоров школ, участников школьных советов в целях: (1) активного вовлечения их в проект, (2) подготовки к квалифицированному обсуждению выдвигаемых инициативных проектов.

Отдельного внимания заслуживают лекции по основам бюджетной грамотности, что будет освещено далее.

Выдвижение и отбор инициативных проектов

Этап имел две ступени: внутриклассное голосование и школьное голосование.

На этапе выдвижения и отбора инициатив в классах обучающиеся, проникшись идеей проекта «Твой бюджет в школах», самостоятельно или в рамках групп друзей-единомышленников генерировали идеи, обсуждали их, дорабатывали для того, чтобы впоследствии представить на голосование в классе. Во многих школах обучающиеся осуществили большую предварительную работу над своими инициативами, прежде чем представить их своим одноклассникам, а именно: провели предварительные консультации с учителями и администрацией школы на предмет возможности реализации инициативы, сделали расчеты стоимости инициативы, подготовили выступление и презентацию и т. д. Мы с интересом наблюдали, как формируются инициативные группы школьников, где они получают навык проектной командной работы и экономического творчества.

Далее на внутриклассных голосованиях был выбран один проект от класса. Данный этап в школах прошел наиболее интересно, но и тяжело как для школьников, впервые столкнувшихся с такого рода проектом, так и для школьных кураторов. Этот этап вызвал наибольшие затруднения у участников. 32,2 % опрошенных школьников по результатам реализации проекта в процессе анкетирования ответили, что самым сложным был этап выдвижения и обсуждения идей, а 27,7 % — что выбор инициативного проекта на классном голосовании. Некоторые школьники столкнулись с трудностями при генерации идей для улучшения школьного пространства, а также при примерном расчете стоимости проектов.

---

[4] *Agile (в широком смысле) — это система ценностных установок, приемов, технологий, позволяющих создавать новые проекты быстрее и эффективнее.*

Школьное голосование

Школьное голосование определялось по выбору школы одним из двух возможных способов:

— голосование членов школьного совета, в состав которого входят не менее двух представителей от каждого старшего класса;

— общешкольное голосование учащихся 9–11 классов.

Голосование проводилось в очном формате с помощью стикеров, которые школьники прикрепляли на стенд проекта, что не в полной мере позволяло обеспечить анонимность голосования. Процесс наклейки стикеров контролировался волонтерами, кураторами, зачастую представителями администрации школы и учителями. В соответствии с Положением о проекте, подготовленным Комитетом финансов Санкт-Петербурга, каждый голосующий имел право выбрать два проекта, при этом только один голос мог быть отдан за проект своего класса. Двойное голосование одного участника за один и тот же проект не допускалось.

Данный этап имеет важное значение с позиции формирования доверия к проекту, поэтому он должен быть проведен в максимально открытой и понятной форме, желательно — с использованием доступных информационных технологий.

Завершающим этапом проекта стал *финальный отбор проектов-победителей*. На данном этапе инициаторы презентовали свои проекты городской экспертной комиссии, в состав которой вошли 20 человек — представителей органов власти Санкт-Петербурга, научной и педагогической общественности.

По результатам очных презентаций проектов членами экспертной комиссии производилась оценка инициативных проектов по 25 критериям, объединенным в пять групп:

1. Креативная составляющая инициативного проекта.
2. Актуальность реализации инициативного проекта.
3. Вовлеченность школьников в реализацию инициативного проекта.
4. Проработанность инициативного проекта.
5. Качество презентации инициативного проекта (визуализация и выступление).

Участниками общешкольных голосований стали 3178 старшеклассников, 26 школ защитили свои проекты перед экспертной комиссией. Победителями пилотного проекта «Твой бюджет в школах» стали десять школ, которым экспертная комиссия дала наибольшее количество баллов. На реализацию десяти инициатив-победителей из бюджета Санкт-Петербурга выделено 30 млн руб.

Например, в школе № 197 победила инициатива по модернизации кабинета биологии. Возможность выполнения практических и экспериментальных работ в этом кабинете заложит прочные основы исследовательской деятельности, которые необходимы будущим медикам, биологам, фармацевтам.

В школе «Тутти» выиграла идея «Школьной филармонии». Старшеклассники придумали, как улучшить школьное пространство, и принимали активное участие в реализации проекта. Благодаря проекту-победителю в новом творческом пространстве школы появился малый концертный зал, новый интерьер зала (шторы на окна и двери, занавес сцены), современная звуковая аппаратура (микрофоны, акустическая система, беспроводные наушники и пр.), мобильные прожекторы, компьютер и демонстрационный монитор[5].

Несмотря на разнообразие, инициативы школьников повторялись, что является следствием явных проблем в материально-техническом оснащении школ Центрального

[5] *Благодаря проекту «Твой бюджет в школах» у школьников Центрального района появились медицинская лаборатория и творческое пространство / Комитет финансов Санкт-Петербурга. URL: https://fincom.gov.spb.ru/committees/news/787.*

района, который относится к старым районам Санкт-Петербурга. Так, неоднократно повторялась идея о шкафчиках для одежды и вещей школьников. В силу того что многие школы Центрального района расположены в старых и старинных зданиях, они не имеют актовых залов, поэтому тема актового зала также стала весьма популярной.

На примере проекта «Твой бюджет» ребята продемонстрировали любовь и уважение к своей альма-матер, что особенно ценно в современном мире. Одновременно они почувствовали свою причастность и ответственность за сложные и важные процессы взрослой жизни. Есть все основания полагать, что пилотный проект «Твой бюджет в школах» оказался успешным, и в этом смысле он, безусловно, достиг своих целей. В Санкт-Петербурге в качестве одного из первых в России был заложен фундамент развития школьного ИБ, однако впереди еще много работы для того, чтобы потенциальные цели школьного ИБ были реализованы.

В период пандемии проект «Твой бюджет в школах» был приостановлен в связи с объективными трудностями в его реализации. Выражаем надежду, что он будет продолжен, поскольку несет в себе целый заряд необходимых для формирования современного гражданина компетенций.

БЮДЖЕТНАЯ ГРАМОТНОСТЬ

Обязательной составляющей процесса подготовки к внедрению практики ИБ на школьном уровне является повышение бюджетной грамотности школьников. Без понимания основ бюджетного устройства и бюджетного процесса они не смогут инициировать качественные проекты, велики риски создания некорректных идей, не соответствующих, например, порядку распределения полномочий по уровням бюджетной системы и т. п. Школьники старших классов должны иметь элементарные представления о системе государственных и муниципальных закупок, уметь пользоваться единой информационной системой. При этом старшеклассники при изучении предметов «Обществоведение», ОБЖ и других должны обладать определенными знаниями в вопросах государственного и бюджетного устройства, и участие в проекте ИБ станет для них отличной практикой.

Примечательно, но усиление внимания в нашей стране к вопросам бюджетной грамотности вначале развивалось параллельно с развитием ИБ, а в настоящее время они, что называется, «идут рука об руку».

Несмотря на то что бюджетная грамотность — относительно новая тема в России, она является одним из приоритетных направлений для Правительства Российской Федерации, поскольку самым тесным образом связана с другим вопросом — прозрачности (открытости) бюджетных данных. Согласно ст. 36 Бюджетного кодекса РФ, принцип прозрачности (открытости) означает:

— обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении;

— полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах;

— обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов.

По данным авторитетной неправительственной организации «Международное бюджетное партнерство» по индексу открытости бюджета (Open Budget Index) в 2017 г. Россия заняла 15-е место в мире, хотя десять лет назад она находилась на 47-м месте. Можно констатировать, что в нашей стране сделано очень много для того, чтобы бюджет стал действительно открытым для граждан. Это касается функционирования не только официальных общедоступных порталов, например budget.gov.ru, но и специальных публикаций в виде брошюр «Бюджет для граждан», которые на постоянной основе готовятся для информирования общественности о бюджетах всех уровней и популярно,

с иллюстрациями, повествуют о формировании и расходовании бюджетных средств и проводимой бюджетной политике.

Однако для понимания материала, представленного даже в «Бюджете для граждан», необходим определенный уровень бюджетной грамотности, поэтому она становится важнейшим фактором, инструментом повышения открытости бюджета. В то же время открытость бюджета позволяет реализовать важную социальную задачу, то есть обеспечить общественный контроль за расходованием бюджетных средств. Вторая важная задача имеет финансовую подоплеку — посредством повышения открытости бюджета возрастает доверие граждан к проводимой бюджетной политике и, следовательно, повышается налоговая дисциплина граждан, что оказывает положительное влияние на собираемость доходов бюджета [Пинская М. Р. и др., 2020]. Наконец, решается еще одна задача — возрастает общественное участие граждан в бюджетном процессе, что реализуется с помощью разнообразных практик ИБ.

Таким образом, бюджетная грамотность интегрируется с ИБ, обеспечивая необходимый знаниевый компонент для успешной реализации проектов ИБ. Участие школьников в проектах ИБ не только повышает их бюджетную грамотность, но и решает те социальные и финансовые задачи, которые были указаны выше.

С точки зрения авторов, бюджетная грамотность должна быть составной частью подготовки школьников по финансовой грамотности, которая широким фронтом реализуется в нашей стране, хотя и не все эксперты разделяют данное утверждение [Иванова Н. Г. и др., 2019].

Подтвердим нашу точку зрения на следующем примере. В последнее время в практиках ИБ активно развиваются доходогенерирующие проекты, особенно в сельской местности, о чем свидетельствует, например, опыт Башкирии[6]. Доходогенерирующие проекты — это прежде всего предпринимательские проекты, которые получают бюджетную поддержку. В этом примере бюджетные и финансовые знания неразделимы, и они обязательно должны быть у инициаторов проекта для его успеха. Полагаем, что границы доходогенерирующих проектов будут расширяться. Постепенно возникает интерес к ним и в рамках школьного образования, что напрямую связано с необходимостью развития предпринимательского духа школьников. В современном мире финансовая грамотность и ее составляющая — бюджетная грамотность являются частью функциональной грамотности школьников, которую можно определить как базовое образование будущего гражданина.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При разработке дизайна практики ИБ ее цель должна быть определена в первую очередь. В общем виде основной целью практик ИБ является повышение ответственности граждан за место проживания и формирование гражданской позиции у населения посредством установления и развития системы взаимодействия граждан и органов власти.

Кроме того, важными аспектами реализации стандартных практик ИБ являются:

— повышение эффективности бюджетных расходов посредством их приоритизации;

— рост удовлетворенности населения деятельностью органов власти;

— стимулирование налоговой ответственности (граждане видят, на какие проекты направляются их денежные средства и сколько стоят эти проекты);

— повышение открытости (прозрачности) деятельности органов власти;

---

[6] *Программа «Доходогенерирующие проекты» / Государственное бюджетное учреждение Центр сельскохозяйственного консультирования Республики Башкортостан. URL: http://www.cckrb.ru/programs/konkursnyy-otbor-po-predostavleniyu-grantov-na-razvitie-selskokhozyaystvennykh-potrebitelskikh-koope.*

— повышение доверия к власти;

— использование уникального опыта граждан при формулировке и проработке инициативных проектов;

— активное вовлечение граждан в политическую повестку.

Отдельной задачей ИБ является вовлечение лиц, которые по тем или иным причинам мало участвуют в стандартных практиках: людей с ограниченными возможностями, иммигрантов, людей с низким уровнем дохода, молодежи.

Одним из ключевых аспектов внедрения и реализации практик ИБ для молодежи является вопрос целеполагания. И как показывает опыт в России и зарубежных странах, цели «взрослого» ИБ не следует механически адаптировать под молодежные практики, поскольку последние имеют свои цели, в большей степени направленные на формирование будущего ответственного гражданина.

Исходя из того, что в практики ИБ для молодежи часто вовлекаются несовершеннолетние лица, включая даже школьников младших и средних классов, то и целеполагание у такого рода практик исходит из иных по сравнению со «взрослыми» практиками предпосылок. При этом школьное ИБ также неоднородно. Оно, как правило, не ставит перед собой цель сформировать гражданскую позицию и ответственность за место проживания или учебы, но важно с раннего возраста заложить в сознание каждого школьника понимание того, как работают государственные демократические институты.

Тем не менее целеполагание может исходить и из других предпосылок. Если школа расположена в многонациональном районе, то одной из целей может стать налаживание диалога между школьниками разных национальностей и вовлечение их в диалог посредством работы над групповыми инициативными проектами. В этом случае практика ИБ может стать объединяющим элементом, когда дети разных культур находят общие интересы.

Безусловно, практики ИБ развивают у школьников креативные способности, дают опыт командной и проектной работы, улучшают навыки коммуникации и презентации результатов работы, формируют финансовую и бюджетную грамотность. Повышение эффективности бюджетных расходов также играет свою роль с точки зрения более полного учета интересов школьников в принятии решений по развитию школьной или городской (сельской) инфраструктуры.

Различная структура целеполагания «взрослого» и молодежного ИБ предопределяет разные подходы к организации практик. Даже если в целом последовательность этапов бюджетирования может повторяться, то в молодежных практиках рекомендуется делать акцент на образовательную составляющую и повышение бюджетной грамотности. Для того чтобы достигались цели молодежного ИБ, совсем не обязательно выделять большой объем финансирования из бюджета, возможно, даже нежелательно это делать, чтобы у администрации образовательных учреждений и родителей не возникало желания вмешиваться в процессы предложения и разработки школьных идей, их отбора посредством конкурсных процедур или голосования. Поэтому для школ, расположенных в крупных городских агломерациях, достаточен бюджет на один проект до 1 млн руб., для школ в небольших населенных пунктах — до 500 тыс. руб.

Таким образом, школьные практики ИБ будут способствовать развитию творчества, инициативы, предпринимательских навыков учащихся, расширят их знания о взаимодействии с органами власти, сформируют активную гражданскую позицию.

Список источников

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.

Иванова Н. Г., Алексеева А. М., Балабанов А. И. и др. Проекты повышения финансовой грамотности и развития инициативного бюджетирования: опыт России и зарубежных стран: моногр. СПб: Изд-во СПбГЭУ, 2019. 163 с.

Морунова Г. В. Теория, законодательство и практика организации муниципальных финансов в трансформационной экономике: моногр. СПб: Изд-во СПбГЭУ, 2016. 153 с.

Пинская М. Р., Вагин В. В., Логинова Т. А. и др. Увеличение налоговых доходов местных бюджетов с помощью инициативного бюджетирования // Белорусский экономический журнал. 2020. № 4 (93). С. 117–127.

Федосов В. А. Общественное участие в бюджетном процессе: зарубежный опыт и российская практика: моногр. СПб: Изд-во СПбГЭУ, 2017. 143 с.

Хачатрян Г. Н., Гаврилова Н. В., Шульга И. Е. и др. Практики школьного партисипаторного бюджетирования / Под общ. ред. И. Е. Шульги М.: Алекс, 2020. 100 с.

References

Fedosov V.A. (2017). Public Participation in the Budget Process: Foreign Experience and Russian Practice. St. Petersburg: SPbSUE Publ., 143 p.

Ivanova N.G., Alekseeva A.M., Balabanov A.I. et al. (2019). Projects to Improve Financial Literacy and Initiative Budgeting Development: the Experience of Russia and Foreign Countries: monograph. St. Petersburg: SPbSUE Publ., 163 p.

Khachatryan G.N., Gavrilova N.V., Shulga I.E. et al. (2020). School Participatory Budgeting Practices. Ed. by I.E. Shulga. Moscow: Alex Publ., 100 p.

Morunova G.V. (2016). Theory, Law and Practice of the Municipal Finance Organization in the Transition Economy: monograph. St. Petersburg: SPbSUE Publ., 153 p. (In Russ.).

Pinskaya M.R., Vagin V.V., Loginova T.A. et al. (2020). Increase of Tax Revenues of Local Budgets Due to Participatory Budgeting. *Belorusskii ekonomicheskii zhurnal — Belarusian Economic Journal*, no. 4, pp. 117–127 (In Russ.).

Vagin V.V., Petrova I.V. (2020). The Role of Public Participation in Ensuring the Efficiency of Budget Expenditures. *Financial Journal*, vol. 12, no. 6, pp. 25–38 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.31107/2075- 1990-2020-6-25-38.

Информация об авторах

***Наталия Георгиевна Иванова**, доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой финансов Санкт-Петербургского государственного экономического университета, г. Санкт-Петербург*
***Виталий Анатольевич Федосов**, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов Санкт-Петербургского государственного экономического университета, г. Санкт-Петербург*

Information about the authors

***Natalia G. Ivanova**, Doctor of Economics Sciences, Professor, Head of the Department of Finance, St. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg*
***Vitalii A. Fedosov**, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Finance, St. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg*

Статья поступила в редакцию 01.03.2021
Одобрена после рецензирования 31.03.2021
Принята к публикации 14.04.2021

Article submitted March 1, 2021
Approved after reviewing March 31, 2021
Accepted for publication April 14, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-93-113

CC BY

Реализация приоритетов регионального развития в условиях пандемии

Михаил Викторович Мильчаков
E-mail: milchakovmv@mail.ru
Москва, Российская Федерация

Аннотация
Регионы России в силу исторических причин, неоднородности экономического ландшафта характеризуются существенными различиями в уровне социально-экономического развития. В целях управления региональным развитием был принят ряд важных стратегических документов, в том числе «Стратегия пространственного развития». Среди основных приоритетов артикулируется необходимость поддержки проблемных регионов и развитие крупнейших агломераций. В условиях пандемии возникли новые вызовы, связанные с замедлением экономического роста и бюджетными ограничениями. В статье рассматривается специфика формирования индивидуальных программ социально-экономического развития проблемных регионов, а также положение городов-миллионников в период пандемии. Автором представлены предложения по совершенствованию мероприятий «Стратегии пространственного развития».

Ключевые слова: *стратегия пространственного развития, межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, национальные проекты, бюджеты регионов, агломерации, индивидуальные программы, сбалансированное развитие, межрегиональное неравенство, пандемия*

JEL: *H61, H72, H77, R11, R58, P25*

Для цитирования: *Мильчаков М. В. Реализация приоритетов регионального развития в условиях пандемии // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 93–113. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-93-113.*

© Мильчаков М. В., 2021

---

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-93-113

Implementation of Regional Development Priorities Under the Conditions of the COVID-19 Pandemic

Mikhail V. Milchakov
Moscow, Russian Federation
milchakovmv@mail.ru

Abstract
Due to historical features and the heterogeneity of the economic landscape, the regions of Russia are characterized by significant disparities in the level of socioeconomic development. In order to manage regional development, a number of important strategic documents have been adopted, including the Spatial Development Strategy. The tasks of supporting problem regions and developing the largest agglomerations are articulated in these documents. In the context of the pandemic, new challenges have emerged related to slowing economic growth and budget constraints. The article examines the specifics of the formation of individual programs for the socioeconomic development of problem regions, as well as the situation of cities with more than 1 million inhabitants during the pandemic. The author presents proposals for improving the measures included in the Spatial Development Strategy.

Keywords: *spatial development strategy, intergovernmental fiscal relations, intergovernmental transfers, national projects, regional budgets, agglomerations, individual programs, balanced development, interregional inequality, pandemic*

JEL: *H61, H72, H77, R11, R58, P25*

For citation: *Milchakov M.V., Implementation of Regional Development Priorities Under the Conditions of the COVID-19 Pandemic. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 2, pp. 93–113 (In Russ.). https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-93-113.*

© Milchakov M.V., 2021

ВВЕДЕНИЕ

В сфере государственного управления особое значение имеет решение системных долгосрочных задач регионального развития, связанных с сокращением межрегионального неравенства, инфраструктурным обустройством, повышением качества городской среды, стимулированием развития проблемных территорий с учетом приоритетов, закрепленных в документах стратегического регионального развития.

Пандемия коронавируса и неспокойный внешний фон стали серьезными вызовами для страны и большинства ее регионов. Введение ограничений для отдельных видов экономической деятельности снизило экономическую активность в отдельных секторах, обусловило снижение уровня спроса, падение реальных доходов населения и рост безработицы, привело к падению объема налоговых поступлений в бюджетную систему.

Кроме того, по-прежнему сохраняют свою актуальность вопросы совершенствования отдельных инструментов регионального развития (к примеру, оптимизации широкого перечня преференциальных режимов), сближения стратегического регионального планирования и механизмов бюджетного финансирования, их синхронизации.

Если в отношении регионов многими структурами и организациями проводится мониторинговое сопровождение, то в отношении муниципальных образований обобщающих исследований относительно немного, что во многом объясняется отсутствием по ним своевременной детализированной информации в открытых источниках.

В связи с этим **целью** данной статьи является исследование изменившихся условий для достижения приоритетов территориального развития в части поддержки проблемных территорий и крупнейших агломераций, зафиксированных в главных стратегических документах, выявление рисков и формирование предложений по дальнейшему совершенствованию финансовых механизмов территориального развития.

Автором статьи были поставлены следующие исследовательские **задачи**:

1) проанализировать основные документы в сфере регионального стратегического планирования;

2) рассмотреть общее изменение бюджетно-финансового положения субъектов РФ в 2020 г.;

3) оценить особенности бюджетно-финансового и социально-экономического положения городов-миллионников;

4) рассмотреть особенности формирования индивидуальных программ социально-экономического развития регионов;

5) выделить особенности управления бюджетными ресурсами в 2021 г., в том числе на субнациональном уровне;

6) сформулировать предложения по совершенствованию механизмов территориального развития.

Выводы и расчеты в настоящей статье базируются на открытых данных Росстата, Федерального казначейства, Минфина России, правовой базы «КонсультантПлюс», информационных агентств.

ОБЗОР ОСНОВНЫХ ДОКУМЕНТОВ В СФЕРЕ РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Основополагающим документом в сфере стратегического планирования является Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Согласно ст. 11 данного закона к документам стратегического планирования федерального уровня отнесены в том числе «Стратегия пространственного развития Российской Федерации» (далее — СПР), стратегии социально-экономического развития макрорегионов, государственные программы РФ. СПР разрабатывается в соответствии с основами государственной политики регионального развития Российской Федерации (далее — ОПРР) в целях реализации основных положений «Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации» (далее — ССЭР) и «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», определяет приоритеты, цели и задачи регионального развития страны и меры по их достижению и решению. При этом следует отметить, что по состоянию на начало марта 2021 г. ССЭР не утверждена.

ОПРР утверждены указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»; распоряжением Правительства РФ от 5 июня 2017 г. № 1166-р утвержден план их реализации до 2025 г. Цель ОПРР сформулирована достаточно широко, в ней подчеркивается необходимость обеспечения равноправия граждан в реализации конституционных прав на всей территории страны, обеспечения устойчивого экономического роста, сбалансированного и устойчивого развития регионов. В числе приоритетов можно выделить сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов, поддержку регионов с низким уровнем развития и высокой плотностью населения, инфраструктурное обустройство регионов с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала, сдерживание оттока населения с геополитически значимых территорий, стимулирование развития крупных городских агломераций. Постулируется также важная задача по обеспечению взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования, отмечается необходимость совершенствования условий предоставления межбюджетных трансфертов[1], в том числе в целях стимулирования регионов к наращиванию собственного экономического потенциала.

СПР на период до 2025 г. утверждена распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р, план ее реализации утвержден распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2019 г. № 3227-р. В СПР среди основных проблем пространственного развития выделяется высокий уровень межрегионального социально-экономического неравенства, недостаточное количество центров экономического роста. В качестве основных задач среди прочего декларируется необходимость ликвидации инфраструктурных ограничений, обеспечения условий для развития производства товаров и услуг в отраслях перспективных экономических специализаций (далее — ПЭС), усиления межрегионального сотрудничества. В составе указанного документа утверждены перечни ПЭС по регионам, реестр из 12 макрорегионов, список перспективных центров экономического роста, в том числе включающий крупные и крупнейшие городские агломерации, группы муниципальных образований по регионам, отнесенные к минерально-сырьевым и агропромышленным центрам, научно-образовательные центры, список геостратегических территорий, в том числе имеющих приграничное положение, целевые показатели пространственного развития.

---

[1] *В частности, были внесены изменения в Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» в части установления дополнительных критериев предоставления субсидий, учитывающих перспективные экономические специализации регионов и параметры демографического прогноза.*

Планом реализации СПР на 2021 г. предусматривается разработка стратегий социально-экономического развития макрорегионов, разработка не менее 20 долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций. Вместе с тем ряд ученых, в частности В. И. Блануца, полагает, что представленная в СПР сетка макрорегионов имеет ряд методологических уязвимостей, в том числе в части невыполнения критерия клубной конвергенции административных единиц с учетом приоритетной специализации регионов [Блануца В. И., 2020].

Раздел «Пространственное развитие» также включен в «Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 года» (утверждены 29 сентября 2018 г.), которые признаются документом стратегического планирования в рамках планирования и программирования на федеральном уровне[2]. В документе отмечается необходимость внесения в национальные проекты корректировок с учетом пространственных приоритетов, сглаживания дифференциации бюджетной обеспеченности (далее — БО) регионов, создания межрегиональных производственных кластеров, развития крупных городов с населением более 1 млн человек.

Постановлением Правительства РФ от 18 мая 2016 г. № 445 утверждена государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», определяющая приоритеты в сфере поддержки регионов и межбюджетных отношений. К основным приоритетам отнесено содействие устойчивому исполнению бюджетов регионов, совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы РФ, сокращение дифференциации субъектов РФ по уровню их БО и содействие сбалансированности региональных и местных бюджетов. В части мониторинга регионального неравенства в рамках госпрограммы используется индикатор «Отклонение в уровнях БО между десятью наименее и десятью наиболее обеспеченными субъектами РФ после предоставления дотаций на выравнивание БО», который на 2020–2024 гг. зафиксирован на уровне 2,6 раза.

Кроме того, на федеральном уровне принят ряд других документов в сфере регионального стратегического планирования в отношении отдельных крупных частей страны[3]. В большинстве случаев в качестве целей и задач декларируются обеспечение опережающего развития соответствующих территорий, повышение качества и уровня жизни населения, развитие инфраструктуры и конкурентоспособных отраслей промышленности.

---

[2] *Статья 27 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».*

[3] *Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года (распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р); Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 308 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа”»; Указ Президента РФ от 26 июня 2020 г. № 427 «О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока»; Национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года (распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2020 г. № 2464-р); Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года (распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 2010 г. № 1485-р); Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 309 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие Северо-Кавказского федерального округа”» (до 2025 года); Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 311 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Калининградской области”» (до 2025 года); Постановление Правительства РФ от 30 января 2019 г. № 63 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя”» (до 2024 года); Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации”» (до 2025 года); Указ Президента РФ от 5 марта 2020 г. № 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года»; Указ Президента РФ от 26 октября 2020 г. № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года».*

Следует отметить, что, несмотря на особую значимость, до настоящего момента в систему стратегического планирования не интегрированы национальные проекты и указы Президента РФ, задающие стратегические приоритеты (в частности, указы Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»). Е. М. Бухвальд, соотнося госпрограммы и национальные проекты, отмечает, что «“расслоение” институционально-инструментального аппарата решения приоритетных для государства и экономики задач выглядит явно чрезмерным и не соответствующим идее консолидации бюджетных ресурсов страны» [Бухвальд Е. М., 2019].

По мнению ряда экспертов, сильный упор на стимулирование развития агломераций в условиях пандемии и неуделение достаточного внимания вопросам развития субурбий несет в себе определенные риски[4]. Также для российских условий характерна проблема «сжимающихся пространств», когда по причине угасания экономической активности и сокращения локальных рынков труда отмечается интенсивный отток населения с отдельных обжитых территорий, в том числе «северных», с дискомфортными условиями проживания, транспортной удаленностью и высокой стоимостью жизни. Мероприятия по управлению такими процессами пока не нашли достаточного отражения в стратегических документах, хотя в данной сфере был бы полезен учет элементов международного опыта, в том числе Германии[5], Канады и США. Т. Г. Нефедова и А. И. Трейвиш на основе анализа социодемографических процессов в Центральной России предложили четыре стратегических подхода к решению данного вопроса [Нефедова Т. Г., Трейвиш А. И., 2020].

Таким образом, в сфере государственного управления сформирована сложная система управления развитием территорий. Конструкция стратегического планирования имеет ряд особенностей, связанных с некоторой множественностью приоритетов и целевых индикаторов (в том числе установленных для одних и тех же территорий в различных документах), недостаточной интегрированностью в ее состав ряда отмеченных программных документов, также задающих стратегические приоритеты (в частности, национальных проектов, указов Президента РФ), и с нарушением хронологии принятия ряда документов (к примеру, СПР утверждена до принятия ССЭР). Кроме того, на фоне выделения макрорегионов и формирующегося перехода к управлению этими организационно-хозяйственными единицами требуется дополнительная проработка сопряжения такой новой управленческой сетки со схемой федеральных округов, выделением Арктической зоны.

Макрорегиональный подход к управлению территориями не получил достаточного организационно-правового и финансового подкрепления. В связи с этим можно рассмотреть возможность создания на уровне макрорегионов фондов развития по реализации совместных региональных проектов с возможностью их субсидирования из федерального бюджета. В плане реализации СПР может быть дополнительно расширен перечень мероприятий и инструментов поддержки крупных и крупнейших агломераций. Кроме того, целесообразно уточнить целевые показатели пространственного развития, в том числе путем включения в их перечень индикаторов, отражающих динамику межрегионального неравенства и (или) сокращения отставания выделенных групп проблемных территорий.

Далее в статье более подробно рассматриваются аспекты, связанные с поддержкой проблемных регионов со сложной социально-экономической ситуацией, а также бюджетно-финансовым положением крупнейших агломераций с учетом общерегиональных трендов.

---

[4] *https://www.uralweb.ru/news/society/515179-eksperty-ranhigs-raskritikovali-stavku-na-dalneyshee-razvitie-megapolisov.html.*

[5] *https://msk.academica.ru/novosti/Novosti-VUZov/876561-v-ranhigs-sravnili-upravlenie-prostranstvennym-razvitiem-za-rubezhom-i-v-rossii/.*

ИЗМЕНЕНИЕ БЮДЖЕТНО-ФИНАНСОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ СУБЪЕКТОВ РФ В 2020 ГОДУ

Общий анализ финансового положения регионов важен для оценки достаточности ресурсов в контексте реализации приоритетов пространственного развития. Очевидно, что пандемия ковида, замедление экономического роста и спад во многих странах обусловили изменение условий для формирования региональных и муниципальных бюджетов. Количественная оценка этих изменений позволяет также определить точки приложения дополнительных усилий и дополнительной консолидации ресурсов государства, исходя из необходимости достижения долгосрочных целей регионального развития.

Одним из индикаторов, отражающих условия формирования и исполнения региональных бюджетов, является уровень госдолга и долговой нагрузки. Соответственно, при снижении доходов и увеличении расходов возникает потребность в привлечении заемных средств для покрытия дефицита.

Следует отметить, что в 2020 г. был реализован большой пакет мер, направленных на поддержание устойчивости региональных финансов.

Так, в рамках Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса РФ и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году"» осуществлено общее продление срока погашения регионами ранее реструктурированной задолженности по бюджетным кредитам на покрытие дефицитов региональных бюджетов с 2024 до 2029 г. Кроме того, регионы были полностью освобождены от погашения данной реструктурированной задолженности в федеральный бюджет в 2020 г. Высвобождаемые средства подлежали направлению на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики субъектов РФ, с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции, а также на компенсацию снижения по итогам 2020 г. налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ по сравнению с 2019 г.

Кроме того, в период с 2018 г. по ноябрь 2020 г. «длинные» бюджетные кредиты регионам не предоставлялись. Однако оставалось доступным привлечение «коротких» кредитов Федерального казначейства на пополнение остатка средств на едином счете бюджета. В декабре 2020 г. был осуществлен маневр по частичной замене «коротких» кредитов «длинными» при условии погашения взятых «коротких» кредитов не позднее 1 июля 2021 г[6].

Одновременно в 2020 г. был существенно увеличен объем дотаций регионам из федерального бюджета на компенсацию выпадающих налоговых и неналоговых доходов в период пандемии. Так, с учетом распоряжений Правительства РФ от 22 мая 2020 г. № 1378-р, от 25 июля 2020 г. № 1958-р, от 19 ноября 2020 г. № 3029-р и от 4 декабря 2020 г. № 3206-р бюджетам регионов было дополнительно выделено 290 млрд руб. за счет средств федерального бюджета.

Вышеуказанные меры, в том числе оказание дополнительной финансовой помощи, позволили в целом стабилизировать бюджетно-финансовую ситуацию в большинстве субъектов РФ. Тем самым были обеспечены компенсирование выпадающих региональных доходов и финансирование основных первоочередных расходов субъектов РФ.

Так, доходы консолидированных бюджетов регионов выросли за 2020 г. на 9,8 %, налоговые и неналоговые доходы сократились на 1,8 %. Снижение доходов отмечалось в пяти «северных» и дальневосточных субъектах РФ: Ненецком АО (−2,1 %), Чукотском АО (−4,1 %), Сахалинской области (−10,4 %), Ямало-Ненецком АО (−11,9 %) и Тюменской

[6] *Статья 3 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 423-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации».*

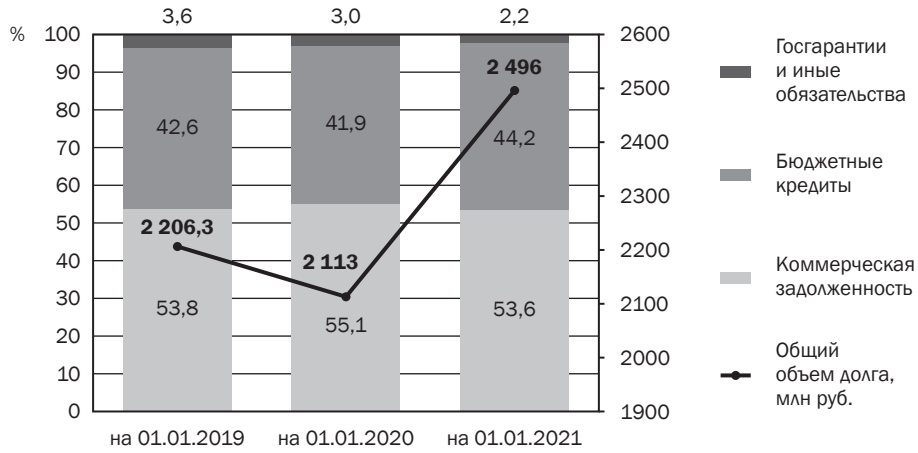
области (−20,3 %). Для большинства их них характерен ресурсный тип экономики, и, соответственно, в бюджете велика конъюнктурная составляющая поступлений. Более чем на 10 % собственные налоговые и неналоговые доходы сократились в 12 регионах, в том числе в среднеразвитых Удмуртии и Хакасии.

Примечательно, что в 12 регионах доходы выросли более чем на 1/4. Преимущественно это слаборазвитые республики (республики Тыва и Калмыкия) и депрессивные регионы (к примеру, Республика Марий Эл), устойчиво датируемые из федерального бюджета.

Количество субъектов Российской Федерации с дефицитом консолидированного регионального бюджета возросло на 22 региона — с 35 по итогам 2019 г. до 57 по итогам 2020 г. При этом за 2019 г. в целом по консолидированным бюджетам регионов отмечался профицит в объеме 4,7 млрд руб., а по итогам 2020 г. — дефицит в размере 676,6 млрд руб.

Рисунок 1

Структура государственного долга субъектов РФ / The structure of regional public debt



Примечание: коммерческая задолженность включает государственные ценные бумаги и коммерческие кредиты / Note: commercial debt includes government securities and commercial loans.
Источник: расчеты автора по данным Минфина России / Source: author's calculations based on the data of the Ministry of Finance of the Russian Federation.

Анализ динамики регионального госдолга показывает, что за 2020 г. объем государственного регионального долга увеличился (рис. 1), рост составил 383 млрд руб. (увеличение на 18,1 % относительно предыдущего года). Структура задолженности субъектов РФ по видам обязательств не претерпела существенных изменений: объем коммерческой задолженности (государственные ценные бумаги и коммерческие кредиты) сохраняется в пределах 53–55 %, доля бюджетных кредитов колеблется в диапазоне 42–44 %. Это свидетельствует о том, что регионы продолжают финансировать бюджетный дефицит как за счет наращивания рыночных заимствований (выросли на 173,7 млрд руб.), так и путем привлечения бюджетных кредитов (рост на 216,7 млрд руб.). Максимальный прирост госдолга в абсолютном выражении отмечался в 18 регионах (более 5 млрд руб.)[7].

[7] *В Московской области прирост составил 91,8 млрд руб., в Санкт-Петербурге — 54,9 млрд руб. (прирост полностью за счет увеличения долга по государственным ценным бумагам), в Свердловской области — 37,2 млрд руб., в Кемеровской области — 28,6 млрд руб., в Пермском крае — 22,9 млрд руб., в Удмуртской Республике — 18,2 млрд руб., в Иркутской области — 12,7 млрд руб., в Нижегородской области и Республике Коми — более 10 млрд руб. В большинстве указанных регионов максимальный прирост пришелся на коммерческую задолженность.*

Снижение объема госдолга за 2020 г. произошло в 25 регионах. Максимальное сокращение в абсолютном выражении отмечалось в Воронежской области (−9,8 млрд руб.), Красноярском крае (−4,6 млрд руб.), несмотря на снижение доходов — в Ямало-Ненецком АО (−6,4 млрд руб.). В первом случае были погашены коммерческие кредиты, в последних двух — снизилась задолженность по государственным ценным бумагам.

Уровень долговой нагрузки (объем госдолга относительно региональных доходов без безвозмездных поступлений) в среднем по регионам за 2020 г. увеличился на 4,8 процентного пункта — с 22,5 до 27,3 %. Количество регионов, у которых объем госдолга превышает размер налоговых и неналоговых доходов, вырос с одного региона на начало 2020 г. до трех регионов на начало 2021 г. (к Республике Мордовия добавились республики Удмуртия и Хакасия).

Максимальный относительный прирост госдолга (более 30 процентных пунктов) отмечался в трех регионах (см. табл. 1): в Удмуртии (около 50 п. п.), Хакасии (39 п. п.), Кемеровской области (около 34 п. п.). Следует обратить внимание на Ульяновскую область, у которой большой рост долговой нагрузки произошел на фоне относительно незначительного ВРП на душу населения.

Таблица 1

Субъекты РФ с наибольшим увеличением уровня долговой нагрузки на региональный бюджет за 2020 г. / Russian regions with the highest increase of debt burden in 2020

№	Наименование субъекта РФ	Уровень долговой нагрузки на 01.01.2020 (доходы субъектов РФ без безвозмездных поступлений)	Уровень долговой нагрузки на 01.01.2021 (доходы субъектов РФ без безвозмездных поступлений)	Изменение долговой нагрузки за 2020 г., п. п.	ВРП на душу населения, 2018 г., руб./чел.
1	Удмуртская Республика	80,2	130,0	49,9	417 899,1
2	Республика Хакасия	98,4	137,5	39,0	438 326
3	Кемеровская область — Кузбасс	26,3	60,1	33,8	462 495,1
4	Томская область	65,6	93,0	27,5	537 512,2
5	Пермский край	14,4	40,6	26,2	503 818,3
6	Республика Коми	33,2	57,2	24,0	796 759,7
7	Архангельская область	53,4	76,7	23,3	464 910,5
8	Республика Калмыкия	78,6	99,0	20,4	268 920,1
9	Республика Карелия	68,2	88,1	19,9	451 436,4
10	Ульяновская область	53,4	71,3	17,9	279 959,2
11	Свердловская область	35,1	52,9	17,8	527 158,5
12	Московская область	33,7	50,9	17,2	556 413,9
13	Новгородская область	65,8	79,7	13,8	434 229,5
14	Астраханская область	36,2	49,9	13,7	544 793,4
15	Камчатский край	15,3	26,6	11,4	750 407,7
В среднем по регионам России		22,5	27,3	4,8	578 740

Примечание: субъекты РФ расположены по мере убывания относительного прироста долговой нагрузки за 2020 г. / Note: Russian regions are ranked according to the decrease in the relative growth of the debt burden for 2020.

Источник: расчеты автора по данным Минфина России, Федерального казначейства, Росстата / Source: author's calculations based on the data of the Ministry of Finance of the Russian Federation, the Federal Treasury, the Federal State Statistics Service.

Таким образом, с учетом роста числа регионов с бюджетным дефицитом и увеличения общего объема долговых обязательств уровень сбалансированности региональных бюджетов понизился. В целом государственный региональный госдолг сохраняется

на относительно безопасном уровне, хотя ситуация по регионам отличается: имеются более успешные регионы со снижением госдолга и те, кто заметно нарастил объем государственных заимствований.

Многие из регионов с максимальным приростом долга можно отнести к числу инвестиционно активных и относительно экономически сильных. Особое внимание следует обратить на ситуацию в среднеразвитых (Удмуртия, Хакасия, Карелия, Ульяновская область) и отстающих регионах (Республика Калмыкия), у которых запас прочности относительно невелик. Следует отметить, что одновременно в Удмуртии и Хакасии сильно сократились собственные налоговые и неналоговые доходы.

ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНО-ФИНАНСОВОГО И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОЛОЖЕНИЯ ГОРОДОВ-МИЛЛИОННИКОВ

Города с численностью населения более 1 млн (города-миллионники), как правило, составляют ядра крупнейших агломераций[8] страны, где концентрируется основной объем инноваций и сервисной экономики и приоритетность развития которых установлена в СПР. Крупнейшие города и агломерации являются основными местами сосредоточения качественных рабочих мест, несырьевых инвестиций, драйверами развития окружающей их полупериферии. При этом крупнейшие города были весьма чувствительны к последствиям ковида, в том числе ввиду повышенной роли платных услуг в структуре их экономики и занятости. В частности, Н. В. Зубаревич отмечает, что «из-за карантина самыми пострадавшими оказались крупные урбанизированные регионы», восстановление розничной торговли с осени уперлось в потолок снизившегося платежеспособного спроса, «вторая волна может ускорить деградацию сервисной экономики крупных городов в условиях снижения доходов населения» [Зубаревич Н. В., 2021, с. 57–58].

Для понимания потенциала развития агломераций и их хинтерландов (зон влияния) большое значение имеет исследование ресурсов и финансовых резервов, которыми располагают города-миллионники. В настоящее время в России насчитывается 15 городов с численностью населения более 1 млн. Их совокупная численность населения составляет 33,7 млн человек.

Для анализа бюджетно-финансового положения городов использованы отчетные данные об исполнении городских бюджетов за 2019 г., параметры бюджетов из решений о городских бюджетах за 2020 г. (с учетом изменений, произведенных в конце 2020 г.) и параметры бюджетов за 2021 г. Подход, выбранный в отношении 2020 г., является вынужденным, поскольку отчеты об исполнении городских бюджетов принимаются ближе к июню-июлю очередного финансового года[9].

Столичные агломерации (Москва и Санкт-Петербург) рассматриваются обособленно ввиду того, что они имеют иной административный статус (города федерального значения — субъекты РФ) и масштабы их городской экономики и бюджетной сферы сложносопоставимы с остальными агломерациями.

В целом среди городов-миллионников можно выделить **две модели управления городскими финансами. К первой группе** следует отнести города с относительно

---

[8] *Согласно СПР «крупнейшая городская агломерация» — это совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 1 млн человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями.*

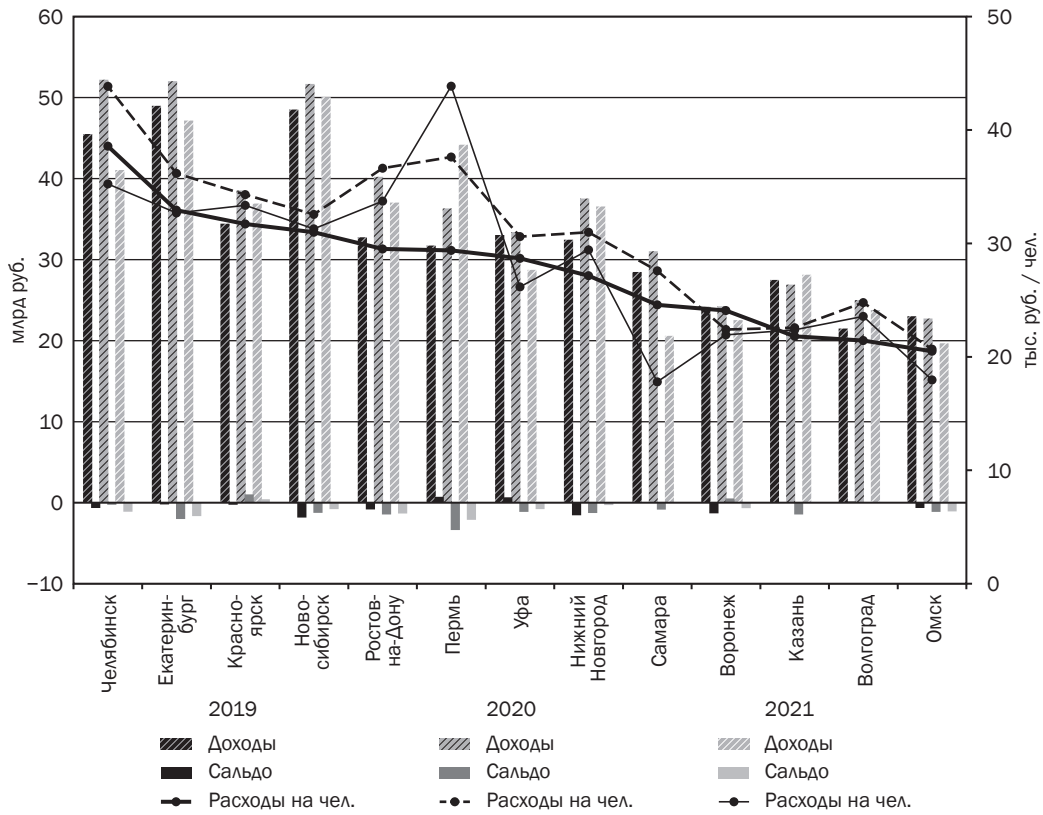
[9] *Так, анализ ситуации по состоянию на середину февраля 2021 г. показал, что из 13 городов-миллионников (без учета Москвы и Санкт-Петербурга) отчетные данные по исполнению бюджета за 2020 г. в открытом доступе имеются только по г. Челябинску (в связи с этим при учете данных за 2020 г. только по г. Челябинску и использовались отчетные данные).*

консервативным подходом, где расходы бюджета на душу населения в целом характеризуются статичностью, а также где городской бюджет в начале финансового года формируется при равенстве доходов и расходов. Инерцию уровня расходов иллюстрируют Новосибирск, Красноярск, Воронеж и Казань. В начале года равенство доходов и расходов наблюдается в Казани, Самаре и Волгограде. **Ко второй группе** можно отнести города с более гибким управлением расходами, в том числе Челябинск и Пермь.

Отдельно следует сказать про крупнейшие агломерации — города федерального значения Москву и Санкт-Петербург. В силу особого административного статуса и экономической роли в стране бюджеты этих городов располагают значительными финансовыми ресурсами. Так, консолидированный бюджет Москвы по итогам 2020 г. имел следующие параметры: доходы — 2,9 трлн руб., расходы — 3 трлн руб., дефицит — около 136 млрд руб. На 2021 г. дефицит бюджета Москвы при снижении доходов и увеличении расходов запланирован уже в размере 0,51 трлн руб. Финансовое положение Санкт-Петербурга скромнее: за 2020 г. доходы консолидированного бюджета составили около 680 млрд руб., расходы — 718 млрд руб., дефицит — 38 млрд руб. При этом расходы на душу населения у московского бюджета на 2021 г. примерно в два раза выше аналогичного показателя Северной столицы: 248,7 тыс. против 137,3 тыс. руб.

Рисунок 2

Доходы и расходы городских бюджетов /
Revenues and expenditures of cities' budgets



Примечание: города расположены в порядке убывания значения расходов городского бюджета на душу населения в условиях 2019 г. / Note: cities are ranked according to the decrease in expenditures per capita for 2019.
Источник: расчеты автора по данным Минфина России и правовой базы «КонсультантПлюс» / Source: author's calculations based on the data of the Ministry of Finance of the Russian Federation and legal base of Consultant Plus.

Бюджетные расходы на душу населения по группе из 13 городов с максимальной численностью населения отличаются почти в два раза (см. рис. 2): максимальные показатели отмечаются в уральских и сибирских городах — Челябинске и Екатеринбурге, Красноярске и Новосибирске, а минимальные характерны для Казани, Волгограда и Омска. Такая разница в финансовых возможностях может обусловливаться спецификой разграничения полномочий между органами местного самоуправления и региональным уровнем власти, особенностями исходной доходной базы и спецификой межбюджетных отношений на региональном уровне (к примеру, в бюджетном законодательстве предусматривается изъятие части доходов в случае высокого уровня бюджетной обеспеченности[10]), удорожанием стоимости оказания бюджетных услуг в уральских и сибирских регионах, наличием (отсутствием) затратных проектов, реализуемых в городах с возможным участием региональных и федеральных властей.

За период 2019–2021 гг. 9 из 13 городов максимально нарастили расходы именно в 2020 г. В 2020 г. только в трех агломерациях этот показатель практически не изменился или сократился (Воронеж, Казань и Омск). Существенный рост расходов относительно 2019 г. отмечался в Челябинске (на 14 %) и Перми (на 30 %), у которой и на 2021 г. запланировано наращивание расходов.

За вышеуказанный период у 9 из 13 городов-миллионников отмечался относительный рост и повышенный уровень доходов городских бюджетов в 2020 г. по сравнению с 2019 и 2021 гг., что может быть обусловлено дополнительным поступлением межбюджетных трансфертов из вышестоящих уровней бюджетной системы. Наибольшими бюджетами по доходам в абсолютном выражении располагают Новосибирск, Екатеринбург и Челябинск (доходы у каждого в 2020 г. составили более 50 млрд руб.). При этом численность населения Новосибирска (1,63 млн человек) и Екатеринбурга (1,49 млн) является наибольшей среди городов-миллионников.

Особая динамика доходов отмечалась в Перми, где имеет место поступательное увеличение городских доходов и запланирован рост доходов в 2021 г. относительно 2020 г. на более чем 20 %. Некоторая стагнация доходов характерна для Воронежа, Казани и Омска.

Объем и структура доходов бюджетов городов зависят от структуры городской экономики, численности населения городов, специфики регулирования межбюджетных отношений между субъектом РФ и муниципальным образованием.

Оценка структуры доходов отдельных городов показывает, что они отличаются по уровню налоговой автономии (доли налоговых и неналоговых доходов в доходной базе). Так, в 2019 г. у Казани этот показатель составлял около 60 %, Новосибирска и Самары — более 50 %, Омска — 44 %, Челябинска — около 30 %. При этом только в трех регионах из 13 (Новосибирская, Челябинская и Омская области по состоянию на 2019 г.) с городами-миллионниками на региональный центр приходится более 1/5 расходов консолидированного бюджета региона (см. табл. 2). Минимальная доля характерна для Казани — 8,5 %. Показатель отношения доли города в расходах к доле города в населении в большинстве случаев ниже 50 %, максимальная величина — у Челябинска и Ростова-на-Дону, минимальный коэффициент — у Казани. В некоторых случаях пониженный показатель может указывать на бóльшие финансовые ограничения органов местного самоуправления в самостоятельном решении приоритетных задач.

---

[10] *Согласно ст. 142[2] Бюджетного кодекса РФ законом субъекта РФ может быть предусмотрено предоставление бюджету региона субсидий из бюджетов муниципальных образований, в которых в отчетном финансовом году расчетные налоговые доходы местных бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышали уровень, установленный законом субъекта РФ.*

Таблица 2

Бюджетно-финансовое положение городов-миллионников в составе субъектов Российской Федерации / The budget features of the cities with population over 1 million people at the level of their regions

№	Наименование города	Расходы городского бюджета, 2019 г., млрд руб.	Расходы консолидированного бюджета региона, 2019 г., млрд руб.	Доля города в расходах, %	Доля города в населении субъекта РФ, %	Отношение доли в расходах к доле населения
1	Челябинск	46,2	216,5	21,3	34,6	61,6
2	Ростов-на-Дону	33,6	226,3	14,8	27,1	54,7
3	Уфа	32,4	255,7	12,7	28,0	45,2
4	Пермь	31,0	174,5	17,8	40,7	43,6
5	Екатеринбург	49,2	327,6	15,0	34,7	43,2
6	Новосибирск	50,4	205,0	24,6	58,2	42,2
7	Волгоград	21,6	129,6	16,7	40,6	41,1
8	Нижний Новгород	34,0	215,2	15,8	39,3	40,3
9	Воронеж	25,5	140,5	18,1	45,7	39,7
10	Самара	28,4	206,5	13,8	36,5	37,7
11	Омск	23,7	111,6	21,2	60,3	35,2
12	Красноярск	34,7	289,8	12,0	38,2	31,3
13	Казань	27,4	322,1	8,5	32,3	26,4

Примечание: города расположены в порядке убывания значения показателя «отношение доли в расходах к доле населения» / Note: cities are ranked according to the decrease in the indicator "the ratio of the expenditures share to the population share".
Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства, Росстата и правовой базы «КонсультантПлюс» / Source: author's calculations based on the data of the Federal Treasury, the Federal State Statistics Service and legal base of Consultant Plus.

Таким образом, для агломераций сохраняет актуальность вопрос реальной налоговой автономии, когда высокая доля налоговых и неналоговых доходов сочетается с достаточностью ресурсов и самостоятельным осуществлением закрепленных полномочий. Из анализа следует, что высокие доходы в Челябинске во многом формируются за счет финансовой помощи вышестоящих бюджетов, а вот в Новосибирске — за счет собственных налоговых и неналоговых доходов.

От 20 до 30 % доходной базы городов составляет налог на доходы физических лиц, далее идут налоги на совокупный доход и налоги на имущество. Повышенная доля доходов от налога на имущество отмечается в Казани (более 16 % всех доходов). У городов с самыми скромными бюджетами относительно невелика доля доходов от налогов на имущество и поступлений от использования муниципального имущества.

В текущем году в основном отмечается некоторая коррекция расходов городских бюджетов в сторону снижения по сравнению с 2020 г. (при этом следует учитывать, что расходы могут подрасти к концу года при дораспределении части межбюджетных трансфертов). Заметное сокращение расходов на душу населения произошло в Челябинске (−20 % к уровню 2020 г.) и Самаре (−35 %). Вместе с тем продолжился рост расходов на человека в Перми (+17 %), которые покрываются в 2020 и 2021 г., в том числе за счет дефицита городского бюджета.

В структуре городских расходов на 2021 г. превалирует отрасль «образование» (к примеру, его доля в расходах бюджета Новосибирска составляет 56,7 %, Казани — 64,9 %).

У городов с повышенными расходами на душу населения отмечается более высокая доля расходов на социальную политику (Челябинск — 18,1 %, Новосибирск — 6,5 %). Расходы по направлению «национальная экономика» сильно варьируются и напрямую не зависят от расходов на душу населения (к примеру, доля таких расходов в Омске — 17,3 %, в Самаре — 22,6 %, Челябинске и Новосибирске — 13–14 %).

Таким образом, города-миллионники характеризуются различными бюджетно-финансовыми возможностями. Для дальнейшего улучшения городской среды, развития инфраструктуры и реализации иных приоритетных городских инициатив важно, чтобы они располагали достаточными финансовыми полномочиями и бюджетными ресурсами с учетом реальной налоговой автономии. В связи с этим возможна дополнительная настройка в сфере разграничения полномочий и доходных источников, межбюджетных отношений в системе «регион — муниципальное образование», создающая условия для формирования «бюджета развития». Эта задача имеет повышенную актуальность для Воронежа, Казани, Красноярска и Омска. В городах с более низкими доходами большее внимание может уделяться мобилизации поступлений от налогов на имущество и от использования муниципального имущества, что также может быть отражено в стратегиях их развития.

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Одним из механизмов реализации СПР стало формирование и исполнение индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов РФ (далее — ИП), отстающих по параметрам социально-экономического положения от среднероссийского уровня. При этом в эту группу из десяти регионов федеральным центром были включены как депрессивные старопромышленные субъекты РФ (к примеру, Псковская и Курганская области), так и слаборазвитые высокодотационные регионы (к примеру, некоторые регионы Южного федерального округа). Отсутствие в группе ряда проблемных республик Северного Кавказа можно объяснить наличием специализированных механизмов поддержки регионов Северо-Кавказского ФО.

Основным маркером региональной депрессивности является L-образная динамика ключевых индикаторов. В российских регионах этот эффект проявился в форме резкого спада в 1990-е гг. и незначительного компенсационного подъема после кризиса 1998 г. Для этих субъектов характерны пониженные удельные показатели хозяйственной активности (ВРП, объем промышленного производства), инвестиций, заработной платы, повышенный уровень бедности, ухудшение здоровья населения. При этом важной отличительной особенностью этих территорий является относительно хорошая степень освоенности (к примеру, плотность инфраструктуры), конкурентоспособность хозяйственного комплекса в предшествующие исторические периоды [Мильчаков М. В., 2012]. Слаборазвитые регионы отличаются аграрной или сырьевой специализацией, слабой степенью освоенности, низким профессиональным и образовательным уровнем рабочей силы [Кузнецова О. В., 2007].

Рассмотрим основные особенности социально-экономического положения выделенной группы регионов. Для анализа выберем показатели, отражающие социальные и экономические аспекты регионального развития.

В табл. 3 субъекты РФ расположены от регионов с более сложным социально-экономическим положением к регионам с менее напряженной ситуацией. Так, республики Тыва и Калмыкия характеризуется кризисным положением по пяти показателям из семи, еще два региона (Республика Алтай и Курганская область) отстают по трем показателям, Республика Марий Эл выделяется по двух показателям, остальные пять регионов имеют по одному «кризисному» показателю.

Таблица 3

Основные показатели социально-экономического развития и бюджетно-финансового положения десяти проблемных регионов / The basic socio-economic and budget indicators of ten problematic regions

№	Наименование субъекта РФ	Среднедушевые денежные доходы населения, среднее значение за 2017–2019 гг., РФ = 100 % (с корректировкой на стоимость жизни в регионе)	Уровень бедности населения, 2019 г., %	Уровень зарегистрированной безработицы, %		Объем инвестиций на душу населения, среднее значение за 2017–2019 гг., РФ = 100 %	ВРП на душу населения, среднее значение за 2016–2018 гг., РФ = 100 %	Доля налоговых и неналоговых доходов КБР к ВРП, в условиях 2019 г., %	Уровень долговой нагрузки на бюджет субъекта РФ на 1 января 2021 г., %
				дек. 2019 г.	дек. 2020 г.				
1	Республика Тыва	54	34,7	4,3	19,3	35,6	36,2	10,3	37,1
2	Республика Калмыкия	55	23,5	1,8	6,8	40,1	47,9	9,4	99,0
3	Республика Алтай	58	24,2	2	12	60,7	41,2	12,2	29,2
4	Курганская область	69	19,6	1,6	7,5	30,2	45,3	11,0	76,4
5	Республика Марий Эл	69	20,1	0,7	2,6	32,0	47,1	10,6	68,8
6	Республика Адыгея	93	12,6	0,8	5,9	57,1	42,2	11,5	37,6
7	Алтайский край	76	17,6	1,5	3,2	36,6	42,6	12,1	3,1
8	Чувашская Республика	68	17,4	0,7	3,1	39,4	43,4	11,5	28,4
9	Псковская область	79	16,2	0,7	2,7	41,4	46,3	11,9	91,9
10	Республика Карелия	84	15,7	2	4,5	61,8	78,4	10,8	88,1
Российская Федерация		100	12,3	0,9	4,2	100	100	11,6	27,3

Примечание: серым цветом в таблице выделены показатели, значения которых указывают на кризисное состояние отдельных секторов и сфер / Note: in the table the indicators which reflect the crisis situation of particular sectors or spheres are highlighted in gray.

Источник: расчеты автора по данным Минфина России, Федерального казначейства, Росстата / Source: author's calculations based on the data of the Ministry of Finance of the Russian Federation, the Federal Treasury, the Federal State Statistics Service.

Большинство проблемных регионов объединяет низкий уровень инвестиционной активности, повышенный уровень бедности населения и высокий уровень зарегистрированной безработицы. У шести регионов среднедушевые доходы за несколько лет были на 30–40 % ниже среднероссийского уровня. Только у Республики Карелия объем ВРП на душу населения превышает 50 % от среднего значения по регионам России. У большинства регионов объем налоговых поступлений относительно ВРП составляет 10–11 % (среднероссийское значение — 11,6 %), что свидетельствует о том, что дальнейшее наращивание доходной базы региональных бюджетов возможно по больше части при условии развития региональной экономики и повышения инвестиционной активности. В четырех регионах, у которых доля налоговых и неналоговых доходов КБР к ВРП ниже среднероссийского уровня, могут быть предприняты дополнительные усилия по мобилизации региональных доходов. При этом у ряда субъектов РФ отмечается повышенный уровень долговой нагрузки, что может свидетельствовать о необходимости оказания им дополнительной финансовой помощи при условии соблюдения достаточного контроля за расходами.

В 2020 г. доля безвозмездных поступлений в доходах консолидированных бюджетов регионов составила около 28 %, у большинства рассматриваемых проблемных регионов эта доля была 40–50 %, максимальный вес безвозмездных поступлений в структуре

доходов отмечался в Республике Алтай (70,5 %) и Республике Тыва (83,7 %). Республики Алтай и Тыва могут быть отнесены к самым устойчиво-дотационным регионам: в 2002–2015 гг. доля дотаций стабильно превышала 40 % в структуре собственных доходов консолидированных бюджетов регионов [Мильчаков М. В., 2017]. Высокая доля дотаций обусловливает ряд ограничений в бюджетном процессе для регионов, однако «трансфертная подушка» помогает им более мягко проходить периоды социально-экономической турбулентности.

Многие проблемные регионы получили дополнительную существенную поддержку посредством реализации мероприятий национальных проектов. Дополнительным подспорьем стал «льготный», повышенный уровень софинансирования расходных обязательств за счет средств федерального бюджета при предоставлении «проектных» субсидий регионам с низким уровнем БО[11]. Если рассмотреть показатель доли межбюджетных трансфертов (согласно первоначальной редакции федерального закона о федеральном бюджете) на реализацию национальных проектов в структуре доходов консолидированного бюджета региона, то в 2019 г. наибольший показатель отмечался в республиках Калмыкия, Марий Эл, Алтай, а также в Псковской и Курганской областях, Республике Адыгея. Относительно численности населения максимальная поддержка по линии национальных проектов была оказана республикам Алтай и Калмыкия [Мильчаков М. В., 2019]. В 2020 г. максимальный уровень вовлеченности в реализацию национальных проектов имели республики Марий Эл, Калмыкия, Тыва. На начало 2020 г. доля бюджетных средств на реализацию национальных проектов в доходах консолидированного бюджета по Республике Марий Эл достигала 16,3 %, а объем бюджетных средств по национальным проектам из федерального бюджета на душу населения по данному региону составил 8,8 тыс. руб. на человека, по Калмыкии эти показатели были 15,4 % и 10,2 тыс. руб. соответственно, по Тыве — 14 % и 14,5 тыс. руб. на человека (среднее значение по регионам России — 5,8 % и 5,4 тыс. руб.) [Мильчаков М. В., 2020]. Таким образом, проблемные регионы в рамках реализации национальных проектов получили дополнительные возможности для развития.

Вместе с тем разный профиль проблемности регионов свидетельствует о том, что меры поддержки указанной группы регионов изначально должны быть различными, а мероприятия адаптированы под нужды субъектов РФ. Рассмотрим основные особенности формирования ИП и то, в какой мере они отвечают основным вызовам, стоящим перед конкретными регионами.

Для формирования ИП Минэкономразвития России, которого определили ответственным куратором, были изданы соответствующие методические рекомендации[12]. В указанных рекомендациях отмечается, что в рамках реализации ИП планируется достижение положительной динамики по четырем следующим показателям: «Среднедушевые денежные доходы населения, скорректированные на коэффициент соотношения стоимости фиксированного набора потребительских товаров, работ и услуг», «Доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума в общей численности населения субъекта РФ», «Уровень безработицы», «Инвестиции в основной капитал (без бюджетных инвестиций) на душу населения». Как было показано ранее, позитивные изменения по этим показателям крайне важны для выделенной группы проблемных регионов.

ИП формируются на период до 2024 г., в отношении каждого проблемного субъекта РФ планировалось предусмотреть по 5 млрд руб. (по 1 млрд руб. ежегодно). Предоставление

---

[11] *Распоряжение Правительства РФ от 18 октября 2019 г. № 2468-р.*

[12] *Методические рекомендации по организации работы по разработке индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития (утверждены приказом Минэкономразвития России от 25 октября 2019 г. № 698).*

федеральной финансовой помощи осуществляется в форме выделения межбюджетных субсидий и иных межбюджетных трансфертов. Перечень мероприятий рекомендовано формировать из разделов «экономика», «среда для жизни» и «социальная сфера». Среди прочего рекомендовано включать в ИП мероприятия, направленные на создание специальных преференциальных режимов, снижение доли софинансирования инвестиционных проектов со стороны региональных фондов развития промышленности, разработку мер по снижению тарифов на электроэнергию. В перечень допускается и включение дополнительных мероприятий, имеющих влияние на социально-экономическое развитие региона, но оказывающих косвенное влияние на установленные показатели.

Особенностью этого механизма стал принцип «персонального» кураторства со стороны федеральных органов исполнительной власти в отношении регионов. К примеру, Минэкономразвития России курирует сразу три региона — республики Алтай, Карелия и Тыва, Минсельхоз России — Республику Адыгея. По всем десяти регионам ИП были утверждены в 2020 г.

В целях рассмотрения специфики мероприятий ИП проанализируем примеры слаборазвитой Республики Калмыкия и старопромышленной Псковской области.

Для Республики Калмыкия актуальны задачи модернизации объектов водоснабжения, снижения стоимости электроэнергии, предотвращения дальнейшей деградации сельхозугодий (особенно пастбищ), опустынивания и засоления почв, развития инфраструктуры (развертывание порта Лагань и строительство железной дороги). В рамках реализации ИП на территории региона планировалось создать Фонд развития Республики Калмыкия[13]. Такая некоммерческая организация была создана[14]. Кроме того, программа предусматривала создание преференциального режима на территории Калмыкии. В 2020 г. здесь установили пониженные размеры ставок по налогу, уплачиваемому в связи с применением УСН. В программу этого региона также включено мероприятие по улучшению водоснабжения.

В ИП Псковской области, куратором которой является Минпромторг России, повышенное внимание уделяется вопросам развития обрабатывающих производств (многие предприятия ранее работали на нужды ВПК и оказались в сложном положении в 1990-е гг.), созданию дополнительных условий через развитие инфраструктуры ОЭЗ промышленно-производственного типа «Моглино»[15]. Кроме того, согласно программе запланированы создание территории опережающего социально-экономического развития «Печоры», участие в конкурсном отборе проектов на создание технопарков. При этом достаточно остро перед регионом стоят проблемы социального характера (депопуляция, высокая доля нетрудоспособного населения, повышенный уровень бедности и пр.). Хуторская система расселения, мелкоселенность[16] обусловливают удорожание стоимости оказания государственных и муниципальных, а также частных услуг, содержание объектов инфраструктуры. При этом отмечается высокий уровень долговой нагрузки на региональный бюджет, что ограничивает его собственные бюджетно-финансовые возможности.

Таким образом, несмотря на то что общая методология формирования ИП не предусматривает в явном виде типологизацию проблемных регионов, в том числе их разделение на слаборазвитые и депрессивные (старопромышленные), фактическое наполнение рассмотренных программ свидетельствует о том, что их мероприятия в целом учитывают региональную специфику.

---

[13] *Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 г. № 992-р.*

[14] *https://tass.ru/ekonomika/9523825.*

[15] *Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2020 г. № 926-р.*

[16] *Средняя численность населения сельского населенного пункта в Псковской области в 2010 г. составила 24 человека, что является самым низким показателем в стране [Бабурин В. Л., Ратанова М. П. (ред.), 2017, с. 254].*

Многие проблемные регионы характеризуются приграничным положением. Вместе с тем мероприятия, направленные на развитие межрегионального взаимодействия и кооперации, в том числе в сфере решения трансграничных экологических проблем, развитие туризма, реализацию совместных инфраструктурных проектов, представлены не столь широко. В этом контексте могут быть в большей степени востребованы и появившиеся в законодательстве механизмы предоставления «горизонтальных» межбюджетных трансфертов[17] и бюджетных кредитов[18].

Как было показано, часть регионов имеет повышенный уровень долговой нагрузки. С учетом запуска нового механизма снижения объема погашения реструктурированной задолженности по бюджетным кредитам[19] появилась возможность создания объектов инфраструктуры за счет высвобождаемых средств для реализации новых инвестиционных проектов. У субъектов РФ возникло право списания части регионального госдолга за счет налоговых поступлений от реализации данных новых инвестиционных проектов. Это обусловливает необходимость формирования пакета проектов, соответствующих формату описанного механизма, требует более активного вовлечения в процесс госкорпораций и компаний с государственным участием. Эти перспективные направления также могут найти более значительное отражение в системе мероприятий ИП.

Кроме того, ИП возможно дополнить мероприятиями, сопряженными с реализацией национальных проектов и плана по развитию инфраструктуры с учетом повышенного потенциала их влияния на региональные бюджеты. При оценке финансового обеспечения мероприятий целесообразно уделять особое внимание ограниченным бюджетно-финансовым возможностям проблемных регионов с учетом того, что многие из рассматриваемых проблемных регионов имеют низкую плотность населения, «растянутость» коммуникаций.

Также для ревитализации проблемных регионов целесообразно больше внимания уделять уникальным региональным факторам и компетенциям, поиску особых оригинальных и нестандартных решений[20] для активизации инвестиционной и предпринимательской активности с учетом современного уровня развития технологий, в том числе социальных и информационных. В частности, многие регионы имеют этническую, национальную специфику, что может быть использовано при продвижении уникальных региональных продуктов и услуг.

---

[17] *Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений».*

[18] *Федеральный закон от 15 октября 2020 г. № 327-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 году».*

[19] *Постановление Правительства РФ от 19 октября 2020 г. № 1704 «Об утверждении Правил определения новых инвестиционных проектов, в целях реализации которых средства бюджета субъекта Российской Федерации, высвобождаемые в результате снижения объема погашения задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, подлежат направлению на осуществление субъектом Российской Федерации бюджетных инвестиций в объекты инфраструктуры; Постановление Правительства РФ от 19 октября 2020 г. № 1705 «Об утверждении Правил списания задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам и перечня подлежащих зачислению в федеральный бюджет налоговых доходов от реализации новых инвестиционных проектов, в объеме фактического поступления которых Правительство Российской Федерации вправе списать задолженность субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам».*

[20] *В качестве примера применительно к Республике Калмыкия можно привести продвижение бренда созданного Сити-Чесс, развитие научного центра по исследованию аридных территорий и экологического туризма — в регионе имеются водно-болотные угодья международного значения, развитие ветроэнергетики, уникального каракульского овцеводства, рыбоводства и рыбопереработки. Для Псковской области важным фактором является наличие богатого историко-культурного наследия и природно-экологический ресурс более чем 40 ООПТ, имеются возможности по транзитному и транспортно-логистическому потенциалу, развитию мясопереработки.*

ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ РАСХОДОВ И ИСПОЛНЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В 2021 ГОДУ

Для оценки условий реализации СПР целесообразно рассмотреть аспекты управления региональными финансами на 2021 г. В целях создания более благоприятных условий для формирования и исполнения региональных бюджетов, улучшения социально-экономической ситуации на 2021 г. был внесен ряд изменений в бюджетное законодательство. Часть их них является продлением особенностей 2020 г.

В 2020 г. срок предоставления «коротких» казначейских кредитов увеличен со 180 до 240 дней, срок их возврата сдвинут на более позднюю дату — не позднее 15 декабря текущего финансового года (ранее действовал срок 25 ноября)[21]. Кроме того, закреплено, что бюджетная экономия по ассигнованиям за счет средств межбюджетных трансфертов сохраняется за регионом в случае ее направления на реализацию региональных проектов, обеспечивающих достижение целей и результатов федеральных проектов.

На 2021 г. приостановлено вступление в силу более строгих ограничений для регионов со средним и низким уровнем долговой устойчивости на привлечение заемных средств для финансирования региональных расходных обязательств[22]. При отсутствии такого приостановления регионы со средним уровнем долговой устойчивости не могли бы осуществлять государственные заимствования и предоставлять государственные гарантии в объемах, приводящих к переходу в группу регионов с низкой долговой устойчивостью. Регионы с низким уровнем долговой устойчивости были бы вправе осуществлять рыночные заимствования только в целях рефинансирования долговых обязательств субъектов РФ (п. 24 ст. 103 БК РФ). Обе группы регионов не могли бы устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (такое ограничение действует в 2021 г. только для регионов с долей дотаций более 40 % относительно объема собственных доходов), превышать установленные Правительством РФ нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации (пп. 3 и 4 ст. 130 БК РФ).

Кроме того, в 2021 г. не применяются положения о непревышении субъектами РФ доли объема расходов на обслуживание государственного долга региона относительно общего объема расходов без учета субвенций (не выше 10 %) и годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга субъекта РФ относительно годового объема налоговых, неналоговых доходов и дотаций (не более 20 %).

По итогам исполнения регионального бюджета в 2021 г. могут быть превышены параметры дефицита, верхний предел государственного долга, установленные законом субъекта Российской Федерации о региональном бюджете, на сумму бюджетных ассигнований по финансированию расходов, связанных с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции, на сумму снижения налоговых и неналоговых доходов по сравнению с 2019 г., а также в связи с изменением условий реструктуризации бюджетных кредитов. Кроме того, дефицит бюджета региона может превысить ограничения, установленные пп. 2 и 3 ст. 92^1 БК РФ (10 % — для регионов с долей дотаций более 40 % собственных доходов и 15 % — для остальных регионов), а уровень государственного регионального долга может превысить ограничения,

---

[21] *Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 423-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».*

[22] *Федеральный закон от 15 октября 2020 г. № 327-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 году».*

установленные пп. 4 и 5 ст. 107 БК РФ (50 % — для регионов с долей дотаций более 40 % собственных доходов и 100 % — для остальных регионов), на сумму, не превышающую объема бюджетных ассигнований, направленных на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции.

Правительство РФ также наделяется правом вносить изменения в распределение объемов межбюджетных трансфертов, предоставляемых на финансовое обеспечение мероприятий ИП, в пределах общего объема расходов федерального бюджета на соответствующий финансовый год. Предложения в этой части подлежат рассмотрению трехсторонней комиссией по вопросам межбюджетных отношений.

Большая гибкость устанавливается и в сфере использования бюджетных средств, высвобождаемых в результате снижения объема погашения реструктурированной задолженности регионов по бюджетным кредитам. Высвобождаемые средства могут быть направлены не только на осуществление бюджетных инвестиций в объекты инфраструктуры в целях реализации новых инвестиционных проектов, но и на финансирование мероприятий по профилактике коронавирусной инфекции, на компенсацию снижения налоговых и неналоговых доходов и на реализацию региональных проектов, обеспечивающих достижение результатов федеральных проектов.

Одновременно в федеральном бюджете на 2021 г. предусматривается резерв дотаций в размере 100 млрд руб., который может быть дополнительно использован в целях поддержания устойчивости региональных бюджетов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, на фоне известной инерционности региональных процессов пандемия коронавируса обусловила необходимость адаптации регионов и муниципальных образований к замедлению экономической активности, снижению налоговых и неналоговых доходов, наращиванию затрат на нужды здравоохранения. Из федерального бюджета им была оказана существенная финансовая поддержка, что позволило в целом стабилизировать ситуацию в сфере региональных финансов, однако часть регионов демонстрировала существенное увеличение долговой нагрузки.

В системе регионального стратегического планирования выявлен ряд особенностей, связанных с недостаточной имплементацией инструментария нацпроектов, а также с сочетанием множественности задач и мероприятий, содержащихся как в общестрановой стратегии пространственного развития, так и в стратегиях и программах для отдельных крупных территорий, с их частичным перекрытием. До настоящего момента макрорегиональный подход к управлению территориями не получил достаточной организационно-правовой и бюджетно-финансовой институционализации. Кроме того, в целевых индикаторах СПР отсутствуют репрезентативные показатели, отражающие ориентиры по снижению межрегионального неравенства, наращиванию экономического потенциала проблемных регионов, развитию агломераций. Стратегические документы целесообразно дополнить мероприятиями, нацеленными на решение проблемы «сжимающихся пространств».

Города-миллионники различаются уровнем бюджетно-финансовых возможностей. Для Воронежа, Казани, Красноярска и Омска актуален вопрос донастройки межбюджетных отношений, позволяющей органам местного самоуправления иметь достаточные бюджетные ресурсы для самостоятельной реализации приоритетных проектов развития. В городах с пониженными доходами большее внимание следует обратить на поступления от налогов на имущество и от использования муниципального имущества, что может быть отражено в стратегиях их развития.

Мероприятия программ развития (ИП) проблемных регионов в целом сформированы с учетом региональной специфики. В дальнейшем их состав может быть дополнен

мероприятиями, связанными с межрегиональной кооперацией, реализацией инвестпроектов с использованием механизма списания реструктурированной задолженности по бюджетным кредитам, субсидированием расходов по линии национальных проектов, продвижением уникальных товаров и услуг с использованием современных технологий.

На 2021 г. на федеральном уровне принят пакет мер, направленных на улучшение бюджетно-финансового положения регионов, смягчение режима управления госдолгом, более гибкое управление бюджетными ресурсами и финансовой поддержкой проблемным регионам, что создает более благоприятные условия для исполнения региональных бюджетов, а также для реализации приоритетных проектов с учетом положений СПР.

Список источников

Блануца В. И. Макрорегионы в стратегии пространственного развития России: верификация границ по перспективным экономическим специализациям // Вестник Волгоградского государственного университета. Экономика. 2020. Т. 22. № 3. URL: https://doi.org/10.15688/ek.jvolsu.2020.3.3.

Бухвальд Е. М. Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2019. № 2. URL: https://doi.org/10.24158/tipor.2019.2.8.

Зубаревич Н. В. Влияние пандемии на социально-экономическое развитие и бюджеты регионов // Вопросы теоретической экономики. 2021. № 1 (10). URL: https://doi.org/10.24411/2587-7666-2021-10104.

Кузнецова О. В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. Изд. 4-е. М.: Изд-во ЛКИ, 2007.

Мильчаков М. В. Факторы и динамика развития депрессивных регионов и городов России, дисс., 2012, М., МГУ им. М. В. Ломоносова.

Мильчаков М. В. Высокодотационные регионы России: условия формирования бюджетов и механизмы государственной поддержки // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 1 (35) С. 22–38.

Мильчаков М. В. Особенности финансовой поддержки регионов при реализации национальных проектов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 3 С. 22–37.

Мильчаков М. В. Реализация национальных проектов в регионах в условиях противодействия коронавирусной инфекции // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 3 С. 28–47. URL: https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-3-28-47.

Нефедова Т. Г., Трейвиш А. И. Поляризация и сжатие освоенных пространств в центре России: тренды, проблемы, возможные решения // Демографическое обозрение. 2020. Т. 1. № 1.

Экономическая и социальная география России: География экономических районов России. Учебник / Под ред. В. Л. Бабурина, М. П. Ратановой. М.: Ленанд, 2017.

References

Blanutsa V.I (2020). Macro-Regions in the Spatial Development Strategy of Russia: Verification of Borders by Promising Economic Specializations. *Journal of Volgograd State University. Economics*, vol. 22, no. 3 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.15688/ek.jvolsu.2020.3.3.

Bukhvald E.M. (2019). National Projects in the Strategic Planning System in the Russian Federation. *Theory and practice of social development*, no. 2 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.24158/tipor.2019.2.8

Kuznetsova O.V. (2007). The Economic Development of Regions: Theoretical and Practical Aspects of State Regulation, vol. 4, Moscow: LKI Publ. (In Russ.).

Milchakov M.V. (2012). Factors and Dynamics of Development in Depressed Regions and Cities of Russia, dissertation, Moscow, MSU.

Milchakov M.V. (2017). Heavily Subsidized Russian Regions: Budgetary Conditions and State Support Tools. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, no. 1 (35), pp. 22–38 (In Russ.).

Milchakov M.V. (2019). The Features of Federal Support Allocation Among Russian Regions for National Projects Execution. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, no. 3, pp. 22–37 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-3-22-37.

Milchakov M.V. (2020). Execution of National Projects in Regions Under the Conditions of Countering the Coronavirus Pandemic. *Financial Journal*, vol. 12, no. 3, pp. 28–47 (In Russ.). Available at: https://doi. org/10.31107/2075-1990-2020-3-28-47.

Nefedova T.G., Treyvish A.I. (2020). Polarization and Shrinkage of Active Space in the Center of Russia: Trends, Problems and Possible Solutions. *Demographic Review*, vol. 1, no. 1 (In Russ.).

Baburin V.L., Ratanova M.P. (eds) (2017). Economic and Social Geography of Russia: Geography of Russian Economic Regions. Moscow: Leland Publ. (In Russ.).

Zubarevich N.V. (2021). The Influence of Pandemic on the Socio-Economic Development and Regional Budgets. *Voprosy Teoreticheskoy Ekonomiki — The Issues of Theoretical Economics*. no. 1 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.24411/2587-7666-2021-10104.

Информация об авторе

***Михаил Викторович Мильчаков**, кандидат географических наук, специалист в области регионального развития и межбюджетных отношений, г. Москва*

Information about the author

***Mikhail V. Milchakov**, Candidate of Geographic Sciences, Regional Development and Intergovernmental Relations Expert, Moscow*

Статья поступила в редакцию 26.02.2021
Одобрена после рецензирования 02.04.2021
Принята к публикации 14.04.2021

Article submitted February 26, 2021
Approved after reviewing April 2, 2021
Accepted for publication April 14, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-114-129

CC BY

Бюджетная децентрализация и стимулы местных органов власти в Российской Федерации

Владислав Витальевич Бухарский
E-mail: bukharsky@nifi.ru, ORCID: 0000-0002-2715-6449
Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России, Москва 126006, Российская Федерация; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва 101000, Российская Федерация; Масариков университет, Брно 60200, Чешская Республика

Аннотация
В данной статье исследуется влияние внутрирегиональной бюджетной децентрализации на бюджетно-экономические стимулы местных органов власти в Российской Федерации. Предполагается, что децентрализация способствует экономическому развитию территорий по двум каналам: 1) больший уровень бюджетной (доходной) децентрализации дает местным властям больше возможностей для реализации экономического потенциала территории; 2) стабильная децентрализация доходных источников сохраняет для местных властей стимул реализовывать такие возможности. В отличие от распространенного подхода к измерению указанных стимулов через валовой региональный продукт в данном случае используются индикаторы предпринимательства, развитие которого больше всего находится в компетенции местных властей. В качестве меры и стабильности децентрализации применяются нормативы отчисления доходов в местные бюджеты. В ходе исследования не найдено однозначных и убедительных доказательств влияния децентрализации: в силу низкой финансовой обеспеченности субнациональных бюджетов в целом передача нормативов скорее может пониматься как финансовая помощь нижестоящему бюджету, в том числе потому, что размер среднего передаваемого норматива растет с уровнем дотационности региона. В то же время есть определенные положительные результаты: сам факт передачи норматива по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, сопровождается повышением предпринимательской активности в регионе. Схожее влияние оказывает стабильность передаваемых нормативов по налогу на доходы физических лиц и налогу на имущество организаций. В целом также можно указать на то, что местные власти имеют низкие показатели уровня и стабильности (жесткости) бюджетной децентрализации.

Ключевые слова: *бюджетная децентрализация, жесткие бюджетные ограничения, мягкие бюджетные ограничения, бюджетные стимулы, местные органы власти, предпринимательство*

JEL: *H61, H70, H71*

Для цитирования: *Бухарский В. В. Бюджетная децентрализация и стимулы местных органов власти в Российской Федерации // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 114–129. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-114-129.*

© Бухарский В. В., 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-114-129

Fiscal Decentralization and Incentives of Local Authorities in the Russian Federation

Vladislav V. Bukharsky [1, 2, 3]
[1] *Financial Research Institute, Moscow 126006, Russian Federation*
[2] *HSE University, Moscow 101000, Russian Federation*
[3] *Masaryk University, Brno 60200, Czech Republic*
bukharsky@nifi.ru, https://orcid.org/0000-0002-2715-6449

Abstract
This article examines the impact of intraregional fiscal decentralization on fiscal incentives for local governments in the Russian Federation. It is expected that decentralization contributes to the economic development of territories through two channels: 1) a higher level of budgetary (tax) decentralization gives more opportunities to local authorities to realize the economic potential of the territory; 2) stable decentralization of revenue sources preserves incentives for local authorities to realize such opportunities. In comparison with the widespread approach to measuring these incentives in terms of gross regional product, the author uses indicators of entrepreneurship, the development of which is mostly within the competence of local authorities. As a measure and stability of decentralization, the norms for deducting revenues to local budgets are used. No clear and conclusive evidence of the impact of decentralization is found: due to the low financial security of subnational budgets overall, the transfer of standards can rather be understood as financial assistance to the lower budget, in particular because the size of the average transferred standard grows with the level of subsidies in the region. At the same time, there are certain positive results: the very fact of the transfer of the revenues levied in connection with the application of the simplified taxation system is accompanied by an increase in entrepreneurial activity in the region. A similar effect is exerted by the stability of the revenues on personal income tax and corporate property tax. In general, it can also be pointed out that local authorities have low indicators of the level and stability (rigidity) of budget decentralization.

Keywords: *fiscal decentralization, hard budget constraints, soft budget constraints, fiscal incentives, local governments, entrepreneurship*

JEL: *H61, H70, H71*

For citation: *Bukharsky V.V. Fiscal Decentralization and Incentives of Local Authorities in the Russian Federation. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 2, pp. 114–129 (In Russ.). https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-114-129.*

© Bukharsky V.V., 2021

ВВЕДЕНИЕ

В последние 50 лет бюджетная децентрализация является одним из ключевых элементов реформ как в развивающихся, так и в развитых странах мира: начиная с 1985 г. и по настоящее время все государства — члены Совета Европы (47 стран, включая Российскую Федерацию — с 1996 г.) подписали Европейскую хартию местного самоуправления, в соответствии с которой местные органы власти стран должны получить административную, финансовую и политическую независимость[1]. Согласно классическим представлениям, такое делегирование обуславливается не только целями повышения эффективности общественного сектора экономики, улучшения качества локальных общественных услуг, а также частных услуг, предоставляемых общественным образом [Oates W., 2005],

[1] *European Charter of Local Self-Government. Council of Europe, 1985. URL: https://rm.coe.int/168007a088.*

но и созданием условий, способствующих появлению стимулов субнациональных правительств к поддержке экономики на своих территориях в целях ускорения экономического роста [Martinez-Vazquez J., McNab R., 2003].

По данным на 2016 г. бюджетная децентрализация местных бюджетов в странах ОЭСР относительно России была более высокой: их доля в налоговых доходах государства составляла 10,8 %, а уровень самостоятельности регулирования ставок и налоговых баз — 81,0 %, тогда как в России значимость местных бюджетов в налоговых поступлениях оказалась практически в два раза ниже. Тем не менее и в России, и в среднем по странам ОЭСР местные бюджеты имеют гораздо меньшее значение в сравнении с региональными: доля регионального бюджетного уровня в налоговых доходах государства в среднем по федеративным странам ОЭСР в 2,2 раза выше доли местных бюджетов, а в России эта разница достигает 6,9 раза.

Вместе с тем органы власти субъектов РФ вправе передавать часть доходов в местные бюджеты не только посредством межбюджетных трансфертов, но и через налоговые нормативы. В настоящей работе мы концентрируемся на исследовании связи уровня/стабильности внутрирегиональной децентрализации посредством указанных нормативов и стимулов местных органов власти, индикатором для которых служит предпринимательская активность в регионе. Именно развитие предпринимательства в большей степени зависит от заинтересованности местных властей, что также подтверждается в эмпирических исследованиях бюджетной децентрализации (Smith H. J. M., 2010).

ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ БАЗА И ЭМПИРИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Базовые идеи децентрализации и межбюджетных отношений описываются уже давно установившимися принципами бюджетного федерализма: субсидиарности [Boadway R., Shah A., 2009; Oates W. E., 1999], соответствия [Oates W., 1972], налогообложения выгод [Oates W. E., Schwab R. M., 1988] и эффекта масштаба [Olson M., 1969]. Однако сегодня также существуют и развиваются более комплексные идеи, к которым относятся теория «федерализма, сохраняющего рынок», и концепция «жестких» бюджетных ограничений, являющиеся решением проблемы «мягких» бюджетных ограничений.

В работе [Лавров А. М., 2019] под «мягкими» бюджетными ограничениями понимаются «возможность и заинтересованность “регуляторов” (“принципалов”), с одной стороны, изымать в свою пользу финансовые результаты деятельности, например дополнительные доходы или экономию расходов “подчиненных” им формально или реально “администраторов” (“агентов”), а с другой стороны, оказывать им неформализованную и непрозрачную финансовую поддержку в случае их неэффективной деятельности». В более узком понимании термин изложен в [Виньо М. и др., 2006], где ситуация «мягких» бюджетных ограничений предполагает, «что изначально для действий экономического агента задано фиксированное бюджетное ограничение, однако дополнительное, не предусмотренное исходными условиями финансирование приводит к изменению бюджетного ограничения — его смягчению». Так или иначе, эти определения отражают суть, заложенную Я. Корнаи, автором проблемы «мягких» бюджетных ограничений, которая состоит в потере стимулов агентов, или в случае местных органов власти — в потере интереса к принятию эффективных решений [Корнаи Я. и др., 2004].

Теория «федерализма, сохраняющего рынок» в большей степени поддерживает соображения «эффективности» и подчеркивает способность федерального правительства ограничить конфискацию богатства субнациональных правительств, за которой следует развитие конкуренции между ними за привлечение инвестиций и усиление заинтересованности региональных властей в проведении политики, ориентированной на экономические реформы и содействие экономическому росту. Согласно [Weingast B. R., 2009], «федерализм, сохраняющий рынок» должен удовлетворять следующим условиям:

(1) четкое разграничение полномочий, (2) автономия бюджетно-экономической политики субнациональных властей, (3) полномочия контроля общего рынка на национальном уровне, (4) «жесткие» бюджетные ограничения, ограниченное распределение доходов между уровнями власти, (5) устойчивый характер распределения полномочий. Из вышеизложенных пунктов следует, что более высокая и стабильная децентрализация (автономия) должна способствовать появлению стимулов у местных органов власти к развитию.

Есть ряд работ, в той или степени связанных с исследованием российского бюджетного федерализма с точки зрения затрагиваемой проблематики.

В исследовании [Enikolopov R., Zhuravskaya E., 2007] подтверждается гипотеза о том, что бюджетная децентрализация ведет к более эффективному управлению, улучшению общественных благ и более высокому экономическому росту. Результаты [Alexeev M., 2016] показывают, что децентрализация расходов положительно связана с региональным экономическим ростом в России, а это позволяет предположить, что российские регионы могли бы извлечь выгоду из дальнейшей передачи расходов муниципалитетам. В работе [Дерюгин А. Н. и др., 2017] отмечается, что бюджетная децентрализация, при которой нижестоящие уровни управления обладают значительным числом полномочий благодаря эффективности и гибкости, а также открытости к реформам, способствует инвестициям и росту качества человеческого капитала. Кроме того, на примере России показано, что большой объем межбюджетных трансфертов и низкая зависимость местных бюджетных расходов от местного налогового потенциала занижают эффективный уровень местной бюджетной децентрализации [Тимушев Е. Н., 2018]. Дефицит самостоятельности органов региональной и местной власти в осуществлении расходных полномочий и тенденция падения местной бюджетной децентрализации в России в 2009–2016 гг. дополнительно ослабляют имеющиеся у органов власти регионов и муниципалитетов фискальные стимулы развития местной экономики.

В работе [Alexeev M. et al., 2019] выявлено, что повышенная зависимость муниципальных бюджетов от трансфертов регионального правительства приводит к увеличению дефицита консолидированного регионального бюджета, что поддерживает логику «мягких» бюджетных ограничений. В исследовании [Sinelnikov-Murylev S. G., et al., 2006] рассматриваются гипотезы о наличии «мягких» бюджетных ограничений в российских регионах через анализ кредиторской задолженности, которая оказывает положительное влияние на величину федеральной финансовой помощи, что указывает на наличие в России «мягких» бюджетных ограничений. В статье [Кудрин А. Л., Дерюгин А. Н., 2018] делается вывод, что в посткризисный период 2008–2009 гг. в условиях более «мягких» бюджетных ограничений среднеобеспеченные регионы без достаточного доходного потенциала нарастили долговую нагрузку в большей степени, нежели это сделали регионы с высокой и низкой бюджетной обеспеченностью. Это связывается с тем, что слаборазвитые регионы традиционно привлекают больше внимания у федерального центра и имеют более жесткие законодательные ограничения (в т. ч. в части дефицита и долговой нагрузки), а высокоразвитые регионы имеют больше финансовых ресурсов для прохождения таких периодов.

В более фундаментальной работе А. Лаврова (2019) наряду с критериями, касающимися межбюджетных трансфертов (предотвращение «иждивенчества» при выравнивании бюджетной обеспеченности и отсутствие неформализованной финансовой поддержки), рассматривается и стабильность нормативов доходов в местные бюджеты. По совокупности критериев делается вывод, что «в целом местные бюджеты в еще большей степени, чем региональные бюджеты, находятся в условиях «мягких» бюджетных ограничений, что и привело к вполне ожидаемым негативным для них и для всей бюджетной системы последствиям» [Лавров А. М., 2019, с. 163]. Результаты исследования [Бухарский В. В., Лавров А. М., 2020] показали, что региональные органы власти в России нестабильны

в части закрепленных в региональных нормативно-правовых актах нормативов отчислений в бюджеты городских округов, что в целом не соответствует концепции «жестких» бюджетных ограничений, однако связь со стимулами не подтверждается.

ИССЛЕДОВАНИЕ

Проблема стимулов местных властей может рассматриваться с различных позиций, но в последние годы как элемент эффективной децентрализации в Российской Федерации все большее внимание привлекают нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, установленных органами государственной власти субъекта РФ. В Методических рекомендациях Минфина России передача доходов на местный уровень подобным образом (через дополнительные нормативы) также рассматривается как наилучший выбор с точки зрения стимулирования развития муниципальных образований[2]. По результатам отдельных исследований такая позиция имеет отношение как к единым, так и к дифференцированным нормативам [Арлашкин И. Ю., 2020], но по результатам других дифференцированные нормативы могут рассматриваться скорее как финансовая помощь или остаток «регулирующих» налогов [Лавров А. М., 2019, с. 106]. Тем не менее на практике субъекты РФ чаще всего комбинируют данные виды нормативов. Это связывается, например, с тем, что использование дифференцированного норматива НДФЛ не всегда позволяет достичь требуемого по региону минимального норматива 15 %, так как наибольший объем поступлений собирается с недотационных территорий. Использование дифференцированного норматива НДФЛ также может рассматриваться как решение проблемы, связанной с уплатой данного налога по месту работы, а не по месту жительства, когда возникает территориальная неравномерность его распределения [Лавров А. М., 2019, с. 111].

Так или иначе, в нашем исследовании передача указанных нормативов рассматривается как индикатор бюджетной децентрализации внутри региона. Выбранный подход позволяет уменьшить влияние на результаты динамики доходов местных бюджетов, связанных с различием структуры доходной базы муниципалитетов в регионах. Помимо обязательного требования норматива НДФЛ в БК РФ также включен минимальный норматив (10 %) поступлений от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимых на территории Российской Федерации. Налоговые поступления по данному источнику необходимо расходовать на дорожное хозяйство муниципалитета, что в меньшей степени соотносит его с автономией. По остальным налоговым доходам региональные власти не имеют регламентации подобного характера.

Повышенное внимание к передаваемым нормативам также связано с тем, что Минфин России включает показатель «Соотношение налоговых доходов местных бюджетов, поступивших по единым и дополнительным нормативам отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, установленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и налоговых доходов местных бюджетов, поступивших в соответствии с пп. 3 и 3.1 ст. 58, пп. 1 и 2 ст. 61, пп. 1 и 2 ст. 61.1, пп. 1 и 2 ст. 61.2, пп. 1 и 2 ст. 61.3, п. 1 ст. 61.4, пп. 1 и 2 ст. 61.5 Бюджетного кодекса Российской Федерации»[3] (далее — доходы местных бюджетов по ЕДН) в Мониторинг финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных

---

[2] *Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2019/11/main/DS__Metodrekomendatsii.docx.*

[3] *Приказ Минфина России от 03.12.2010 № 552 (ред. от 28.07.2020) «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами».*

образований, что должно способствовать расширению использования передачи нормативов доходов на местный уровень.

Фактически динамика данного показателя в среднем по регионам показывает незначительное увеличение с 12,8 % в 2010 г. до 15,4 % в 2018 г., при этом в 28 регионах этот показатель сократился (более чем на 40 п. п. — в Красноярском крае, Магаданской области и Республике Хакасия). Относительно устойчивая положительная практика передачи доходов на местный уровень по нормативам сложилась в Республике Алтай, Ханты-Мансийском АО, Республике Адыгея (доля местных налоговых доходов, сформированных за счет отчислений по региональным нормативам в среднем за 2010–2018 гг., была выше 40 %), а относительно низкие нормативы наблюдались в Псковской области, Республике Мордовии и Еврейской АО (менее 0,5 %).

Если же рассматривать именно сами нормативы, которые передаются на местный уровень[4], то здесь наблюдается общее снижение, которое связано в числе прочего с сокращением минимального норматива по НДФЛ в 2014 г. на 5 п. п. Таким образом, снижение среднего норматива отчисления в местные бюджеты в регионах по НДФЛ сократилось с 41,7 до 31,5 % за период 2010–2018 гг. Также сокращение произошло по налогу на прибыль организаций (−1,5 п. п.), налогу на имущество организаций (−2,7 п. п.) и транспортному налогу (−22,4 п. п.). Доля доходов, передаваемых по специальным режимам, в целом снизилась, но норматив налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, показал положительную динамику (+3,5 п. п.).

Таблица 1

Показатели, характеризующие доходы местных бюджетов, переданные с уровня субъекта РФ по нормативам / Indicators characterizing the revenue of local budgets transferred from the level of the federal subjects of Russia according to the standards

Налог	2010	2012	2014	2016	2018
Доходы местных бюджетов по ЕДН (ср. значение)	12,8	7,8	12,5	12,4	15,4
Норматив НДФЛ	41,7	40,8	32,6	31,7	31,5
Норматив налога на прибыль организаций	1,7	0,7	0,5	0,3	0,3
Норматив на имущество организаций	6,4	3,5	3,2	3,3	3,7
Норматив налогов на совокупный доход	57,4	49,0	47,7	46,7	45,1
в т. ч. налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	25,0	19,4	20,7	22,3	28,5
Норматив транспортного налога	25,5	6,6	3,5	3,0	3,1
Совокупный норматив отчислений в местные бюджеты по приведенным налогам	25,3	23,4	19,8	18,6	17,8

Источник: расчеты автора по данным Минфина России / Source: author's calculations based on the data of the Ministry of Finance of the Russian Federation.

Согласно п. 1.1 ст. 58 БК РФ в случае, если законом субъекта РФ установлено, что проекты бюджетов муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов составляются и утверждаются сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период), не допускается снижение установленных единых нормативов отчислений в бюджеты. Это условие является элементом стабильности, но, как можно видеть из таблицы выше, в целом нормативы достаточно волатильны не только на долгосрочном горизонте. С нашей

[4] *Размер того или иного налогового норматива, передаваемого регионом на местный уровень бюджета, рассчитывался как соотношение разницы между поступлениями в консолидированный и собственный бюджет субъекта РФ к объему поступлений в консолидированный бюджет субъекта РФ.*

точки зрения, уровень и волатильность рассматриваемых нормативов оказывает значимое влияние на стимулы местных властей, что также отмечается в Методических рекомендациях Минфина России. В частности, «преимуществами закрепления дополнительных нормативов отчислений на длительный срок являются:

— возможность для органов местного самоуправления самостоятельно прогнозировать собственные доходы на длительный период и, следовательно, осуществлять долгосрочные программы развития;

— повышение стимулов к увеличению собираемости налоговых и неналоговых доходов и к развитию имеющейся на территории муниципальных образований доходной базы»[5].

Возникает вопрос, как увидеть названные стимулы. В большинстве исследований бюджетные стимулы в основном соотносятся с показателями ВРП или бюджетных доходов. Идея настоящего исследования заключается в том, что местные органы власти в Российской Федерации имеют в целом слабые возможности влиять на экономический рост территории в таких индикаторах. Это также подтверждается сравнительно низкими агрегированными оценками автономии субнациональных органов власти в стране. Вместе с тем в работе [Escaleras M., Chiang E. P., 2017] показано, что децентрализация является дополнительным каналом, связывающим предпринимательскую активность с ростом. Установлено, что финансовая децентрализация положительно влияет на легкость открытия бизнеса, особенно на развивающихся территориях. Из результатов работы [Yakovlev E., Zhuravskaya E., 2013] следует, что более децентрализованные правительства будут проводить реформы регулирования бизнеса, которые сократят время, затраты и сложность процессов регулирования на этапе создания бизнеса. Эмпирические исследования подтверждают роль политики местных властей для развития предпринимательской активности на территории, при которой их фискальная и политическая автономия также имеют определенное значение [Smith H. J., 2010]. В Российской Федерации показатель развития МСП также включен в перечень показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, по результатам которой местные органы могут получать поощрительные гранты[6].

Предварительный анализ данных распределения значений уровня развития предпринимательства (организации малого бизнеса на душу экономически активного населения) по группам регионов в зависимости от размера среднего норматива отчисления в местные бюджеты и его стабильности говорит о следующем.

Во-первых, независимо от группы регионов по размеру норматива и его стабильности в среднем наблюдается снижение уровня МСП с повышением доли дотации в консолидированных бюджетах субъектов РФ. Во-вторых, уровень развития МСП повышается с ростом размера норматива отчисления в местные бюджеты только для группы регионов с низкой долей дотаций в доходах; подобная связь по всей совокупности регионов не прослеживается. В-третьих, наиболее стабильные (жесткие) показатели нормативов отчислений не являются гарантией роста уровня МСП: лишь в половине случаев условие высокой стабильности нормативов повышает уровень развития МСП при заданном нормативе. Вместе с тем средняя жесткость нормативов примерно в 80 % случаев способствует повышению уровня развития МСП, а низкая в 2/3 случаев сопровождается снижением этого уровня при заданном нормативе отчисления в местные бюджеты.

---

[5] *Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2019/11/main/DS__Metodrekomendatsii.docx.*

[6] *Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 (ред. от 16.08.2018) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов”».*

Таблица 2

Сопоставление развития предпринимательства с параметрами региональной бюджетной децентрализации и ее стабильности (жесткости) / Comparison of business development with the parameters of regional budget decentralization and its stability (trictness)

Группа субъектов РФ по размеру нормативов*	Количество МСП на душу экономически активного населения по группе (уровень/динамика)**	Группа субъектов РФ по жесткости нормативов***	Количество МСП на душу населения по группе (уровень/динамика)
Субъекты РФ с низкой долей дотаций в доходах консолидированного бюджета****			
Высокий норматив	37,8/131,5	Высокая жесткость	60,0/136,9
		Средняя жесткость	26,0/137,5
		Низкая жесткость	27,3/119,9
Средний норматив	34,8/155,1	Высокая жесткость	28,3/154,4
		Средняя жесткость	39,3/144,8
		Низкая жесткость	34,5/171,3
Низкий норматив	31,3/143,2	Высокая жесткость	28,4/144,3
		Средняя жесткость	33,5/153,7
		Низкая жесткость	32,9/135,8
Субъекты РФ со средней долей дотаций в доходах консолидированного бюджета			
Высокий норматив	29,5/ 45,9	Высокая жесткость	-
		Средняя жесткость	29,5/145,9
		Низкая жесткость	-
Средний норматив	27,3/142,4	Высокая жесткость	29,4/157,3
		Средняя жесткость	28,5/141,8
		Низкая жесткость	24,8/134,6
Низкий норматив	34,0/143,5	Высокая жесткость	32,4/139,8
		Средняя жесткость	35,6/147,2
		Низкая жесткость	-
Субъекты РФ с высокой долей дотаций в доходах консолидированного бюджета			
Высокий норматив	18,7/124,7	Высокая жесткость	19,6/134,4
		Средняя жесткость	24,3/151,2
		Низкая жесткость	14,0/98,8
Средний норматив	22,7/144,3	Высокая жесткость	20,5/137,1
		Средняя жесткость	23,7/155,9
		Низкая жесткость	21,5/119,0
Низкий норматив	17,4/117,0	Высокая жесткость	17,4/117,0
		Средняя жесткость	-
		Низкая жесткость	-

** Разделение субъектов РФ на группы по размеру норматива: высокий (более 23 %), средний (от 19 до 23 %), низкий (менее 19 %). Размер норматива рассчитывался как соотношение переданного объема доходов по выбранным налогам (НДФЛ, налогу на прибыль, налогу на имущество организаций, налогу на совокупный доход, транспортному налогу) на муниципальный уровень к объему поступлений в консолидированный бюджет субъекта РФ в среднем за 2010–2018 гг.*

*** Уровень развития МСП определяется как число малых предприятий (включая микро) на душу экономически активного населения (или на душу рабочей силы) в субъекте РФ в 2018 г. Динамика рассчитывается как соотношение данного показателя в 2018 г. к уровню 2010 г. (%).*

**** Разделение субъектов РФ на группы по стабильности (жесткости) размера норматива: высокая (коэффициент стандартного отклонения по размеру норматива в 2010–2018 гг. — менее 2,8), средняя (коэффициент стандартного отклонения — от 2,8 до 4,3), низкая (коэффициент стандартного отклонения — от 4,3).*

***** Разделение субъектов РФ на группы по доле дотации в доходах КБ: низкая (менее 5 %), средняя (от 5 до 15 %), высокая (более 15 %).*

Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

Схожая ситуация просматривается и для сопоставления динамики развития МСП: неоднозначное влияние в случае наиболее стабильных нормативов, скорее положительное влияние при средней стабильности размера норматива и преимущественно негативное влияние при высокой волатильности нормативов. Данные результаты могут соотноситься с исследованием [Besfamille M., Lockwood B., 2008], где было показано, что избыточно жесткие бюджетные ограничения также могут приводить к тому, что местные власти боятся рисковать и внедрять новые проекты, в результате возможного провала которых они не будут поддержаны вышестоящими властями.

Приведенный анализ требует уточнения, поскольку, например, в высокодотационной группе регионов со средним нормативом подобрались регионы с более высокой долей городского населения, чем в группе с высоким нормативом, что, вероятно, вносит вклад в различие развития МСП. В исследовании [Баринова В. А. и др., 2018] отмечается, что комплексная модель эконометрического исследования МСП еще не разработана, но целесообразно учитывать в ней базовые факторы предпринимательской активности:

— доступность человеческого капитала (уровень безработицы), которая, «с одной стороны, говорит о плохих экономических условиях и о более высоком риске потерпеть неудачу в бизнесе, а с другой — свидетельствует о наличии свободных человеческих ресурсов для занятия предпринимательством, чаще всего вынужденным» [Баринова В. А. и др., 2018, с. 10];

— уровень экономического развития (валовой региональный продукт (ВРП) к численности населения), который «как показатель уровня жизни, платежеспособности населения и объема потребительских рынков способствует развитию предпринимательства» [Баринова В. А. и др., 2018, с. 10];

— агломерационные эффекты (плотность населения и доля городского населения), которые, с одной стороны, гарантируют высокий спрос и обеспечивают доступ к рынкам сбыта, а с другой — в силу более высокой концентрации и соответствующей конкуренции могут создавать барьеры для входа на рынок;

— особенности структуры экономики (доля добывающей промышленности в ВРП), которые могут заключаться в наличии значимого сырьевого сектора, что, с одной стороны, может приводить к моноспециализации и снижению плотности экономической активности, а с другой — в сырьевых регионах может быть выше покупательная способность, что стимулирует развитие предпринимательства.

Добавив к рассматриваемому подходу интересующие нас переменные (уровень и динамику нормативов), можно обнаружить более точную связь с развитием предпринимательства. Формализуем наши гипотезы.

1. Более высокие нормативы отчислений налоговых доходов, переданных на местный уровень, способствуют более высоким стимулам местных органов власти проводить эффективную экономическую политику, что положительным образом сказывается на уровне развития МСП.

2. Передача нормативов отчислений налоговых доходов на местный бюджетный уровень на более стабильной основе способствует сохранению более высоких стимулов у местных органов власти проводить эффективную экономическую политику, что положительным образом сказывается на уровне развития МСП.

Для исследования указанной связи мы воспользуемся моделью панельных данных (1) по субъектам РФ за период 2010–2018 гг., при этом исключив из выборки города федерального значения в силу отличающейся системы местного самоуправления, а также регионы с экстремально высокими значениями некоторых бюджетно-экономических показателей (ХМАО, ЯНАО, НАО), сильно выделяющиеся на фоне общей выборки.

$$EA_{it} = \text{const} + \alpha_1 \text{GRP}_{it} + \alpha_2 \text{Unempl}_{it} + \alpha_3 \text{POPdensity}_{it} +$$
$$+ \alpha_4 \text{Citizens}_{it} + \alpha_5 \text{ExtractIND}_{it} + \alpha_6 \text{TestVariables}_{it}, \quad (1)$$

где: *i* — субъект РФ; *t* — период времени (год);
EA — предпринимательская активность (число малых (включая микро) предприятий в регионе в расчете на 1 тыс. экономически активного населения (рабочей силы) субъектов РФ);
GRP — уровень регионального развития (ВРП с учетом межрегионального различия в уровне цен)[7] к численности населения, руб. на человека);
Unempl — доступность трудовых ресурсов для предпринимательства (уровень безработицы по методологии МОТ в среднем за год, %);
POPdensity — агломерационные эффекты, связанные с концентрацией экономической активности (плотность населения, человек на 1 км²);
Citizens — агломерационные эффекты, связанные с концентрацией и диверсификацией экономической активности (удельный вес городского населения в общей численности населения, %);
ExtractIND — особенности структуры экономики регионов (доля добывающей промышленности в ВРП, %);
TestVariables — исследуемые (тестируемые) переменные: *Perstax/PerstaxSD* — норматив отчисления в местные бюджеты от НДФЛ / его стандартное отклонение за период;
Corpprtax/CorpprtaxfactCorpprtaxSD — налог на имущество организаций / его наличие / его стандартное отклонение за период;
SpecialtaxSpecialtaxSD — нормативы налога на совокупный доход / его стандартное отклонение за период;
SimpltaxSimpltaxfactSimpltaxSD — норматив налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения / его наличие / его стандартное отклонение за период;
TransptaxTransptaxfactTransptaxSD — норматив по транспортному налогу / его наличие / его стандартное отклонение за период;
AlltaxesAlltaxesSD — совокупный норматив по перечисленным налогам / его стандартное отклонение за период;
Sharegrants — доля дотаций в бюджете региона.

При анализе панельных данных применялись регрессионные модели с фиксированными эффектами (FE) с использованием робастных стандартных ошибок.

Результаты моделирования зависимости предпринимательской активности от размера переданных нормативов представлены в табл. 3. В этом случае использовались данные за каждый второй год из периода 2010–2018 гг. в шести спецификациях модели (1). К базовым контрольным переменным (*GRP*, *Unempl*, *POPdensity*, *Citizens*, *ExtractIND*) и дополнительной контрольной переменной (*Sharegrants*) поочередно добавлялись переменные, характеризующие норматив отчисления по тем или иным налогам, при этом в модели (1) рассматривается интегральный норматив (*Alltaxes*). В случае исследования влияния нормативов по налогу на имущество организации (*Corpprtax*, модель 3), налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения (*Simpltax*, модель 5), а также транспортному налогу (*Transptax*, модель 6) одновременно включались соответствующие переменные, характеризующие сам факт наличия норматива отчисления по данным налогам (*Corpprtaxfact*, *Simpltaxfact*, *Transptaxfact*).

[7] *Корректировка показателя ВРП производилась с использованием показателя «Стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг в процентах к среднероссийской стоимости».*

Результаты моделирования зависимости предпринимательской активности от стабильности передаваемых нормативов представлены в табл. 4. В этом случае использовались данные о стабильности нормативов за два периода: 2010–2014 гг. и 2014–2018 гг., для которых рассчитаны соответствующие значения стандартного отклонения (*SD*). Уровень предпринимательской активности замерялся на конец каждого из периодов. В шести спецификациях модели (1) к базовым контрольным переменным (*GRP*, *Unempl*, *POPdensity*, *Citizens*, *ExtractIND*) поочередно добавлялись переменные, характеризующие стабильность норматива отчисления по тем или иным налогам (модели 8–12), при этом в модели (7) рассматривается стабильность норматива всей совокупности налогов (*AlltaxesSD*).

Таблица 3

Оценка влияния размера нормативов на уровень предпринимательской активности (зависимая переменная EA) / Assessment of the impact of the standards' size on the business activity level (EA dependent variable)

Модель	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
const	8,63 (20,1)	18,7 (18,0)	4,07 (21,8)	10,4 (20,9)	4,55 (21,7)	−1,29 (21,1)
GRP	1,72e−05*** (6,22e−06)	1,66e−05** (6,82e−06)	2,42e−05*** (6,68e−06)	2,46e−05*** (5,88e−06)	2,51e−05*** (6,81e−06)	2,33e−05*** (6,93e−06)
Unempl	−0,045 (0,196)	−0,139 (0,186)	−0,190 (0,214)	−0,069 (0,188)	−0,198 (0,219)	−0,191 (0,223)
POPdensity	−0,057 (0,298)	−0,150 (0,286)	−0,184 (0,321)	−0,006 (0,307)	−0,196 (0,325)	−0,175 (0,317)
Citizens	0,354 (0,295)	0,277 (0,266)	0,348 (0,328)	0,219 (0,302)	0,341 (0,326)	0,423 (0,327)
ExtractIND	−0,275** (0,087)	−0,216** (0,083)	−0,300*** (0,098)	−0,293** (0,078)	−0,297*** (0,088)	−0,277*** (0,090)
Sharegrants	−0,142* (0,084)	−0,183** (0,076)	−0,119 (0,083)	−0,144* (0,076)	−0,131 (0,081)	−0,127 (0,078)
Alltaxes	−0,364*** (0,107)	-	-	-	-	-
Perstax	-	−0,246*** (0,068)	-	-	-	-
Corpprtax	-	-	−0,102* (0,052)	-	-	-
Corpprtaxfact	-	-	−0,051 (2,170)	- -	-	-
Specialtax	-	-	-	−0,080*** (0,021)	-	-
Simpltax	-	-	-	-	−0,0440*** (0,014)	-
Simpltaxfact	-	-	-	-	1,88** (0,845)	-
Transptax	-	-	-	-	-	0,0132 (0,020)
Transptaxfact	-	-	-	-	-	−2,59 (1,560)
n	390	390	390	390	390	390
Испр. R^2	0,378	0,368	0,339	0,362	0,339	0,334

Примечание: В скобках указаны робастные стандартные ошибки.
** Обозначает значимость на 10-процентном уровне.*
*** Обозначает значимость на 5-процентном уровне.*
**** Обозначает значимость на 1-процентном уровне.*
Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

Таблица 4

Оценка влияния стабильности нормативов на уровень предпринимательской активности (зависимая переменная EA) / Assessment of the impact of the standards' stability on the business activity level (EA dependent variable)

Модель	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
const	70,6***	87,7***	70,9***	70,5***	70,3***	69,8***
	(15,4)	(15,8)	(15,5)	(15,7)	(15,6)	(16,8)
GRP	1,86e−05*	1,31e−05*	2,07e−05**	1,97e−05**	2,00e−05**	1,86e−05*
	(9,47e−06)	(6,58e−06)	(8,80e−06)	(9,45e−06)	(9,67e−06)	(1,01e−05)
Unempl	0,0371	0,140	−0,0350	−0,155	−0,166	−0,101
	(0,497)	(0,509)	(0,480)	(0,478)	(0,482)	(0,538)
POPdensity	0,493	0,701**	0,344	0,234	0,229	0,241
	(0,426)	(0,333)	(0,448)	(0,495)	(0,490)	(0,524)
Citizens	−0,922***	−1,230***	−0,879**	−0,811**	−0,810**	−0,805*
	(0,343)	(0,300)	(0,360)	(0,387)	(0,386)	(0,416)
ExtractIND	−0,278*	−0,280**	−0,274*	−0,260*	−0,257*	−0,253*
	(0,141)	(0,118)	(0,138)	(0,148)	(0,145)	(0,148)
AlltaxesSD	−0,471* (0,262)	-	-	-	-	-
PerstaxSD	-	−0,577*** (0,157)	-	-	-	-
CorpprtaxSD	-	-	−0,197* (0,099)	-	-	-
SpeciltaxSD	-	-	-	−0,0379 (0,074)	-	-
SimpletaxSD	-	-	-	- -	−0,0162 (0,038)	-
TransptaxSD	-	-	-	-	-	−0,0300 (0,027)
n	156	156	156	156	156	156
Испр. R^2	0,206	0,306	0,219	0,178	0,177	0,187

Примечание: В скобках указаны робастные стандартные ошибки.
** Обозначает значимость на 10-процентном уровне.*
*** Обозначает значимость на 5-процентном уровне.*
**** Обозначает значимость на 1-процентном уровне.*
Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

Результаты моделирования зависимости предпринимательской активности от размера переданных нормативов свидетельствуют о негативно значимом эффекте в случае НДФЛ (модель 2), налога на имущество организаций (модель 3), налога на совокупный доход в целом (модель 4) и налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения (модель 5), а также в целом по совокупному нормативу рассматриваемых налогов (модель 1). Для такой связи может быть два объяснения: либо местные органы власти, получая дополнительные доходы в текущих обстоятельствах, теряют стимулы к развитию, либо данные нормативы передаются как необходимая помощь и вряд ли могут рассматриваться как реальное наделение автономии. Фактически есть устойчивая связь между уровнем дотационности региона и размером передаваемых нормативов (коэффициент корреляции составляет 0,569), а также долей городского населения и размером передаваемых нормативов (коэффициент корреляции составляет -0,422). Это свидетельствует о том, что региональные власти используют рассматриваемые нормативы чаще как помощь местным бюджетам и практически не используют их в случае городов, где сконцентрирована основная предпринимательская деятельность, тем самым оставляя

значимые налоговые источники за собой. Желание оставить на региональном бюджетном уровне больше доходных источников, по всей видимости, связано с тем, что регионы в целом испытывают «устойчивый, переходящий в хронический бюджетный дефицит» [Алехин Б. И., 2020], при том что основные расходные полномочия закреплены именно за региональными, а не местными властями.

Вместе с тем сам факт использования передачи поступления от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, имеет положительный эффект, что все-таки, несмотря на относительно небольшую его значимость в поступлениях в местные бюджеты, подтверждает его смысл и оправдывает целесообразность его передачи даже по минимальным нормативам. Налог на имущество организаций в целом передается по еще меньшим нормативам и имеет меньшую значимость для наполнения местных бюджетов, но отдельными авторами имущественные налоги рассматриваются как оптимальные для передачи на региональный и особенно муниципальный уровни [Slack E., Bird R. M., 2014]. По всей видимости, в текущих условиях он также играет вспомогательную роль.

Результаты моделирования зависимости предпринимательской активности от стабильности переданных нормативов показывают, что высокая волатильность НДФЛ и налога на имущество организаций соответствует более низкому уровню предпринимательской активности (модели 8–9). Подобного эффекта не наблюдается ни по налогу на совокупный доход в целом (модель 10), ни по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения (модель 11) в частности. Это может быть объяснено двумя путями: либо даже при сокращении норматива по налогам, относящимся к малому бизнесу, местные власти не снижают мотивации к его развитию, поскольку поступления от него на каком-то уровне сохраняются, либо изменение этих поступлений реально незначимо, поскольку оно также не ухудшает связь волатильности совокупного норматива и предпринимательской активности. В целом же, несмотря на то что передаваемые нормативы можно рассматривать и как помощь, и как наделение автономией, их волатильность оказывает негативное влияние (модель 7), что в целом согласуется с теорией.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты исследования показали, что влияние внутрирегиональной бюджетной децентрализации на экономические стимулы местных органов власти в Российской Федерации имеет неоднозначную интерпретацию. Региональные органы власти используют передачу нормативов скорее для поддержки местных бюджетов, то есть самые высокие нормативы чаще соответствуют высокодотационным регионам с низким уровнем предпринимательской активности, что вряд ли можно считать наделением дополнительной автономией. По всей видимости, такая практика связана в целом с недостатком бюджетных ресурсов на субнациональном уровне и более широким перечнем полномочий на региональном уровне.

Рассматривая волатильность нормативов отчисления налогов в местные бюджеты, мы не только проверяем работу теории в ее классическом понимании, но и уточняем ее: в первичном осмыслении к фискальным способам смягчения бюджетных ограничений относились субсидии или налоговые льготы [Корнаи Я. и др., 2004]. Кроме того, классиками указывалось: «...если возможность оказания помощи нельзя предвидеть заранее, то нет особых причин приписывать ее МБО», однако в случае манипулирования нормативами отчисления со стороны региональных властей их непредсказуемая динамика также способствует снижению экономических стимулов местных органов власти. Это было продемонстрировано в предварительном анализе: если высокая жесткость не всегда однозначно влияет на уровень предпринимательства в регионах России, то высокая волатильность чаще сопровождается более низкой деловой активностью и ее слабой динамикой.

Анализ панельных данных говорит о значимом влиянии НДФЛ и налога на имущество организации на предпринимательскую активность.

В целом же можно заметить общую тенденцию снижения региональной практики передачи доходов в местные бюджеты через налоговые нормативы и общий низкий уровень нормативов. Представляется, что для стимулирования дальнейшей реальной внутрирегиональной децентрализации необходимо решить проблему недостатка бюджетных доходов на субнациональном уровне в целом.

Список источников

Алехин Б. И. Налоговая автономия и бюджетные балансы регионов // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 5. С. 114–127. URL: https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-5-114-127.

Арлашкин И. Ю. Межбюджетные инструменты стимулирования регионального экономического роста в России // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 54–68. URL: https://doi.org/10.31107/ 2075-1990-2020-6-54-68.

Баринова В. А., Земцов С. П., Царева Ю. В. Предпринимательство и институты: есть ли связь на региональном уровне в России? // Вопросы экономики. 2018. № 6. С. 92–116. URL: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-6-92-116

Бухарский В. В., Лавров А. М. Жесткие бюджетные ограничения: теоретические основы и проблематика российских городов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 1. С. 7–40.

Виньо М., Кадочников П., Синельников-Мурылев С. и др. Мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей: теория, практика и выводы для России // Экономическая политика. 2006. № 2. С. 180–208.

Дерюгин А. Н., Алексеев М. В., Мамедов А. А. и др. Влияние основных характеристик межбюджетных отношений на показатели экономического развития субъектов Российской Федерации. М.: РАНХиГС, 2017. URL: https://socionet.ru/~cyrcitec/rnp-pdf/wpaper/031717.pdf.

Корнаи Я., Маскин Э., Ролан Ж. Осмысливая феномен мягких бюджетных ограничений (окончание) // Вопросы экономики. 2004. № 12. С. 35–53. URL: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2004-12-35-53.

Кудрин А. Л., Дерюгин А. Н. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1. С. 8–35. URL: https://doi.org/10.18288/1994-5124-2018-1-01.

Лавров А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.). М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. 832 с. URL: https://doi.org/10.17323/978-5-7598-1992-9.

Тимушев Е. Н. Доходы, гранты и фискальные стимулы: оценка и причины эффектов децентрализации бюджетной системы РФ // Вопросы экономики. 2018. № 1. С. 71–90. URL: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-1-71-90.

Alexeev M. Fiscal Incentives in Federations: Russia and the US Compared // Comparative Economic Studies. 2016. No. 58 (4). P. 485–506. URL: https://doi.org/10.1057/s41294-016-0010-4.

Alexeev M., Avxentyev N., Mamedov A. et al. Fiscal Decentralization, Budget Discipline, and Local Finance Reform in Russia's Regions // Public Finance Review. 2019. No. 47 (4). P. 679–717. URL: https://doi.org/10.1177/1091142118804245.

Besfamille M., Lockwood B. Bailouts in federations: Is a hard budget constraint always best? // International Economic Review. 2008. Vol. 49. No. 2. P. 577–593. URL: http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2354.2008.00490.x/.

Boadway R., Shah A. The Principles of Intergovernmental Transfers / Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. P. 306–350. URL: https://doi.org/10.1017/CBO9780511626883.012.

Enikolopov R., Zhuravskaya E. Decentralization and Political Institutions // CEFIR Working Paper, Journal of Public Economics. 2007. Vol. 91. URL: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.408060.

Escaleras M., Chiang E. P. Fiscal decentralization and institutional quality on the business environment // Economics Letters. 2017. Vol. 159. P. 161–163. URL: https://doi.org/10.1016/j.econlet.2017.07.019.

Martinez-Vazquez J., McNab R. M. Fiscal Decentralization and Economic Growth // World Development. 2003. Vol. 31. Iss. 9. P. 1597–1616. URL: https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00109-8.

Oates W. E., Schwab R. M. Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing? // Journal of Public Economics, Elsevier. 1988. Vol. 35 (3). P. 333–354.

Oates W. E. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. 1999. Vol. 37. No. 3. P. 1120–1149. URL: https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120.

Oates W. Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism // International Tax and Public Finance. 2005. No. 12. P. 349–373. URL: https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9.

Oates W. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

Olson M. The principle of "fiscal equivalence": the division of responsibilities among different levels of government // American Economic Review. 1969. No. 59. P. 479–487.

Sinelnikov-Murylev S. G., Kadochnikov P., Trunin I. et al. Fiscal Federalism in Russia: Soft Budget Constraints of Regional Governments / Consortium for Economic Policy Research and Advice, 2006. 264 p. URL: https://www.iep.ru/files/RePEc/gai/ppaper/47Sinelnikov.pdf.

Slack E., Bird R. M. The Political Economy of Property Tax Reform // OECD Working Papers on Fiscal Federalism. 2014. No. 18. P. 1–36. URL: https://doi.org/10.1787/5jz5pzvzv6r7-en.

Smith H. J. M. Fiscal Decentralization: Explaining Successful Local Economic Development in Latin America / SSRN, 2010. URL: https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1726068.

Weingast B. R. Second generation fiscal federalism: The Implication of fiscal Incentives // Journal of Urban Economics. 2009. Vol. 65. Iss. 3. P. 279–293. URL: https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.12.005.

Yakovlev E., Zhuravskaya E. The Unequal Enforcement of Liberalization: Evidence from Russia's Reform of Business Regulation // Journal of the European Economic Association. 2013. Vol. 11. Iss. 4. P. 808–838 URL: https://doi.org/10.1111/jeea.12026.

References

Alekhin B.I. (2020). Regional Tax Autonomy and Budget Balances. *Financial Journal*, vol. 12, no. 5, pp. 114–127 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-5-114-127.

Alexeev M. (2016). Fiscal Incentives in Federations: Russia and the US Compared. *Comparative Economic Studies*, no. 58 (4), pp. 485–506. Available at: https://doi.org/10.1057/s41294-016-0010-4.

Alexeev M., Avxentyev N., Mamedov A. et al. (2019). Fiscal Decentralization, Budget Discipline, and Local Finance Reform in Russia's Regions. *Public Finance Review*, no. 47 (4), pp. 679–717. Available at: https://doi.org/10.1177/1091142118804245.

Arlashkin I.Y. (2020). Intergovernmental Fiscal Instruments for Stimulating Regional Economic Growth in Russia. *Financial Journal*, vol. 12, no. 6, pp. 54–68 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.31107/ 2075-1990-2020-6-54-68.

Barinova V.A., Zemtsov S.P., Tsareva Y.V. (2018). Entrepreneurship and Institutions: Does the Relationship Exist at the Regional Level in Russia? *Voprosy Ekonomiki*, no 6, pp. 92–116. (In Russ.) Available at: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-6-92-116.

Besfamille M., Lockwood B. (2008). Bailouts in federations: Is a hard budget constraint always best? *International Economic Review*, vol. 49, no. 2, pp. 577–593. Available at: http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2354.2008.00490.x.

Boadway R., Shah A. (2009). The Principles of Intergovernmental Transfers. In Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 306–350. Available at: https://doi.org/10.1017/CBO9780511626883.012.

Bukharsky V.V., Lavrov A.M. (2020). Hard Budget Constraints: Theoretical Foundations and Problems of Russian Cities. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya — Public Administration Issues*, no. 1, pp. 7–40 (In Russ.).

Deryugin A.N., Alekseev M.V., Mamedov A.A. et al. (2017). The Influence of the Main Characteristics of Interbudgetary Relations on the Indicators of Economic Development of the Subjects of the Russian Federation. Moscow: RANEPA Publ. (In Russ.) Available at: https://socionet.ru/~cyrcitec/rnp-pdf/wpaper/031717.pdf.

Enikolopov R., Zhuravskaya E. (2007). Decentralization and Political Institutions. *CEFIR Working Paper, Journal of Public Economics*, vol. 91. Available at: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.408060.

Escaleras M., Chiang E.P. (2017). Fiscal decentralization and institutional quality on the business environment. *Economics Letters*, vol. 159, pp. 161–163. Available at: https://doi.org/10.1016/j.econlet.2017.07.019.

Kornai J., Maskin E., Roland G. (2004). Understanding the Soft Budget Constraint (The Ending). *Voprosy Ekonomiki*, no. 12, pp. 35–53 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2004-12-35-53.

Kudrin A.L., Deryugin A.N. (2018). Subnational Budget Rules: Foreign and Russian Experience. *Ekonomicheskaya politika — Economic Policy*, vol. 13, no. 1, pp. 8–35 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.18288/1994-5124-2018-1-01.

Lavrov A.M. (2019). The Logic and Prospects of Budget Reforms in Russia: in Search of "Optimal Decentralization". Series of Publications and Documents (1998–2019). Moscow: HSE, pp. 832 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.17323/978-5-7598-1992-9.

Martinez-Vazquez J., McNab R.M. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth. *World development*, vol. 31, iss. 9, pp. 1597–1616. Available at: https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00109-8.

Oates W.E., Schwab R.M. (1988). Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing? *Journal of Public Economics, Elsevier.* vol. 35 (3), pp. 333–354.

Oates W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, vol. 37, no. 3, pp. 1120–1149. Available at: https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120.

Oates W. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. I*nternational Tax and Public Finance*, no. 12, pp. 349–373. Available at: https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9.

Oates W. (1972). Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Olson M. (1969). The principle of “fiscal equivalence”: the division of responsibilities among different levels of government. *American Economic Review*. no. 59, pp. 479–487.

Sinelnikov-Murylev S.G., Kadochnikov P., Trunin I. et al. (2006). Fiscal Federalism in Russia: Soft Budget Constraints of Regional Governments. Consortium for Economic Policy Research and Advice, 264 p. Available at: https://www.iep.ru/files/RePEc/gai/ppaper/47Sinelnikov.pdf.

Slack E., Bird R.M. (2004). The Political Economy of Property Tax Reform, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*. no. 18, pp. 1–36. Available at: https://doi.org/10.1787/5jz5pzvzv6r7-en.

Smith H.J.M. (2010). Fiscal Decentralization: Explaining Successful Local Economic Development in Latin America. SSRN. Available at: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1726068.

Timushev E.N. (2018). Revenues, Grants, and Fiscal Incentives-Evaluation and the Causes of Decentralization Effects in the Budgetary System of Russia. *Voprosy Ekonomiki*, no. 1, pp. 71–90 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-1-71-90.

Vin’o M., Kadochnikov P., Sinel’nikov-Murylev S. et al. (2006). Soft Budget Constraints of Subnational Authorities: Theory, Practice and Conclusions for Russia. *Ekonomicheskaya politika — Economic Policy*. no. 2, pp. 180–208 (In Russ.).

Weingast B.R. (2009). Second generation fiscal federalism: The Implication of fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*, vol. 65, iss. 3, pp. 279–293. Available at: https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.12.005

Yakovlev E., Zhuravskaya E. (2013). The Unequal Enforcement of Liberalization: Evidence from Russia’s Reform of Business Regulation. *Journal of the European Economic Association*. vol. 11, iss. 4, pp. 808–838. Available at: https://doi.org/10.1111/jeea.12026.

Информация об авторе

***Владислав Витальевич Бухарский**, сотрудник Научно-исследовательского финансового института Минфина России; аспирант Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Москва; аспирант Масарикова университета, г. Брно, Чешская Республика*

Information about the author

***Vladislav V. Bukharsky**, Researcher, Financial Research Institute, Moscow; Doctoral Student, HSE University, Moscow; Doctoral Student, Masaryk University, Brno*

Статья поступила в редакцию 25.02.2021
Одобрена после рецензирования 31.03.2021
Принята к публикации 14.04.2021

Article submitted February 25, 2021
Approved after reviewing March 31, 2021
Accepted for publication April 14, 2021

НИФИ МИНФИНА РОССИИ

Финансовый журнал

Научно-практическое издание

ISSN 2075-1990
ISSN 2658-5332

127006, Москва, Настасьинский пер., д. 3, корп. 2, тел. (495) 699-76-83

Уважаемые авторы!
Приглашаем к сотрудничеству с «Финансовым журналом»

«**Финансовый журнал**» — рецензируемое научно-практическое издание, выходит с 2009 года. Международные стандартные номера сериального издания: **ISSN 2075-1990** (Print) и **ISSN 2658-5332** (Online).

Учредитель и издатель — федеральное государственное бюджетное учреждение «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации», г. Москва.

Главный редактор — директор НИФИ Минфина России **Владимир Назаров**.

«**Финансовый журнал**» включен в **Перечень ВАК**, входит в базы данных: **РИНЦ**, **RePEc**, **Ulrich's Periodicals Directory**, **Open Academic Journals Index**.

Издание публикует материалы по следующим темам: финансы (бюджетная система, межбюджетные отношения, разработка и реализация бюджетной, денежно-кредитной и налоговой политики), финансовые рынки, страхование, банковская сфера, бухгалтерский учет и аудит, финансовый контроль, статистика, а также макроэкономическое моделирование и международные финансы.

Все статьи публикуются в журнале БЕСПЛАТНО. Статьям присваиваются цифровые идентификаторы объектов — **DOI** (Digital Object Identifier).

Тексты всех статей размещаются в открытом доступе на сайте «Финансового журнала» www.finjournal-nifi.ru, на портале Научной электронной библиотеки (НЭБ) www.elibrary.ru, на портале Научной электронной библиотеки «КиберЛенинка», в международной базе научных журналов открытого доступа Open Academic Journals Index (OAJI).

Издание выходит 6 раз в год (февраль, апрель, июнь, август, октябрь, декабрь).

www.finjournal-nifi.ru

RePEc · ULRICHSWEB GLOBAL SERIALS DIRECTORY · НАУЧНАЯ ЭЛЕКТРОННАЯ БИБЛИОТЕКА eLIBRARY.RU

CYBERLENINKA · АНРИ · АНТИПЛАГИАТ

Редакция:
Тел. +7 (495) 699-76-83
E-mail: finjournal@gmail.com
E-mail: finjournal@nifi.ru

Правила приема научных статей

1. К публикации принимаются научные статьи и аналитические обзоры, соответствующие тематике журнала, ранее не публиковавшиеся и не предназначенные к одновременной публикации в других изданиях.

2. Редакция не оказывает авторам платных услуг. Публикация статей производится на безвозмездной основе. Плата за публикацию не взимается, вознаграждение авторам не выплачивается.

3. Направляя рукопись научной статьи или аналитического обзора (далее — *статья*) в редакцию, авторы выражают свое согласие на ее редактирование (литературное, техническое), публикацию и размещение в открытом доступе в сети Интернет.

4. Статья направляется в редакцию в электронном виде. Вместе со статьей авторы представляют в электронном виде сопроводительное письмо.

5. Требования к оформлению статьи разработаны на основании Методических рекомендаций АНРИ.

5.1. Статья оформляется в текстовом редакторе MS Word, расширение — .docx. Шрифт — Times New Roman, кегль 14 или 12. Объем текста — от 35 до 55 тыс. знаков с пробелами. Формулы и символы набираются в формульном редакторе MS Word. Рисунки (графики, диаграммы), выполненные в Excel, PowerPoint и др. программах, прилагаются отдельными файлами.

5.2. В начале статьи на русском и английском языках приводятся: название статьи, сведения об авторах, аннотация, ключевые слова, коды JEL, благодарности (*при необходимости*). Для каждого автора указывается адрес электронной почты, код ORCID, ученая степень, ученое звание (при их наличии), должность (должности), название учреждения (организации), город с почтовым индексом, страна. В аннотациях указывают: актуальность темы исследования, цели, методы, результаты исследования и главные выводы, основные ключевые слова. Объем аннотаций — 150–200 слов. Ключевые слова — от 4 до 7.

5.3. Текст статьи должен включать: введение, основную часть (методы исследования, результаты, обсуждение), заключение и список источников. Таблицы и рисунки должны быть пронумерованы и озаглавлены. Названия рисунков, таблиц и подписи под ними приводятся на русском и английском языках.

5.4. Ссылки на журналы, книги, монографии, сборники и пр. необходимо оформлять в тексте статьи, в квадратных скобках. Редакция использует «гарвардский» стиль: сначала указывается фамилия и инициалы автора или авторов (при отсутствии авторов — фамилия и инициалы редактора), затем через запятую — год издания цитируемого источника. Цитирование нормативных правовых документов, газетных статей и т. п. следует оформлять только в виде подстраничных ссылок и в список источников эти документы не включать.

5.5. Список источников приводится в конце статьи на русском языке и латинице. Минимальное количество источников — 15. Названия источников располагают по алфавиту. Если цитируемому источнику присвоен DOI (цифровой идентификатор объекта), нужно обязательно его указывать.

6. Статьи, не соответствующие требованиям пп. 1–5 настоящих Правил, к рассмотрению не принимаются.

Уважаемые читатели и авторы!

Подписку на «Финансовый журнал» вы можете оформить в любом отделении почтовой связи России по Объединенному каталогу «Пресса России». Подписной индекс **42068**.

Доставку любого номера журнала первого полугодия 2021 г. вы можете заказать по интернет-каталогу «Российская периодика» на сайте **www.arpk.org**. Телефон для справок (499) 152-04-90.

Редакция:

Главный редактор В. С. Назаров
Ведущий редактор Т. М. Захарова
Корректор И. П. Белова
Дизайн и верстка А. С. Лухин
Редактор английского текста А. С. Нечаева

Адрес редакции:

Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 127006, Россия
Тел. (495) 699-76-83
E-mail: finjournal@gmail.com
Сайт: www.finjournal-nifi.ru

Подписано в печать 20.04.2021. Свободная цена. Тираж 200 экз. Заказ № 1463-21.
Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами в ООО «Амирит».
410004, г. Саратов, ул. Чернышевского, 88, литер У.
Тел. (8452) 24-86-33, e-mail: 248633a@mail.ru