

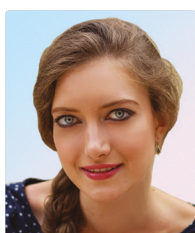
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

DOI: 10.15838/ptd.2020.5.109.4

УДК 336.02 | ББК 65.050

© Печенская-Полищук М.А.

РАЗВИТИЕ ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ КАК ФАКТОР РОСТА БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА ТЕРРИТОРИИ¹



МАРИЯ АЛЕКСАНДРОВНА ПЕЧЕНСКАЯ-ПОЛИЩУК

Вологодский научный центр Российской академии наук

Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а

E-mail: marileen@bk.ru

ORCID: 0000-0002-6067-2103; ResearcherID: I-6618-2016

Статья посвящена партисипаторному бюджетированию как актуальному в современной мировой практике фактору роста бюджетного потенциала территорий. Целью работы стало выявление факторов, сдерживающих развитие партисипаторного бюджетирования в России. Для реализации цели использован комплекс научных методов: статистический анализ, сравнительный анализ, социологические методы. Обосновано, что партисипаторное бюджетирование может стать действенным инструментом повышения эффективности формирования и использования бюджетного потенциала территории для улучшения качества жизни населения. Отмечено, что в Российской Федерации задачам вовлечения населения в бюджетный процесс соответствуют самообложение и инициативное бюджетирование (народный бюджет, народная инициатива, молодежный бюджет и т. д.). Выявлены отличительные признаки данных инструментов. На основе отчетности Федерального казначейства России, органов государственной власти и местного самоуправления проведен динамический анализ развития самообложения и инициативного бюджетирования. С их помощью выявлена тенденция ускоренного роста инструментов партисипаторного бюджетирования в отдельных субъектах Российской Федерации. Использование социологических методов позволило исследовать восприятие самообложения и инициативного бюджетирования в оценках населения. Представлены примеры успешных практик развития партисипаторного бюджетирования в некоторых зарубежных странах (в частности в Индии, Южной Корее). Они могут быть использованы для развития партисипаторного бюд-

Для цитирования: Печенская-Полищук М.А. Развитие партисипаторного бюджетирования как фактор роста бюджетного потенциала территории // Проблемы развития территории. 2020. № 5 (109). С. 49–66. DOI: 10.15838/ptd.2020.5.109.4

For citation: Pechenskaya-Polishchuk M.A. Participatory budgeting development as territory's budget potential growth factor. *Problems of Territory's Development*, 2020, no. 5 (109), pp. 49–66. DOI: 10.15838/ptd.2020.5.109.4

¹ Публикация подготовлена при финансовой поддержке гранта Президента РФ № МК-2003.2020.6.

жетирования в России. Научная новизна исследования состоит в выявлении ключевых факторов, сдерживающих развитие партисипаторного бюджетирования в РФ, и предложении соответствующих направлений для их минимизации. Материалы статьи могут быть использованы преподавателями высших учебных заведений в процессе обучения, научными сотрудниками – в качестве исследовательской базы. Также результаты работы могут учитываться при реализации бюджетного процесса на муниципальном уровне.

Гражданская активность, инициативное бюджетирование, самообложение, народный бюджет, местный бюджет, местное самоуправление, партисипаторное бюджетирование, гражданское участие.

Введение

Долгосрочные приоритеты развития России определены целым рядом стратегических документов, в частности: Указом Президента РФ от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 года»; Указом Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года»; Стратегией пространственного развития РФ до 2025 года; Стратегией экономической безопасности РФ до 2030 года; Прогнозом социально-экономического развития РФ до 2036 года; Прогнозом социально-экономического развития РФ до 2024 года; Основами государственной политики регионального развития РФ до 2025 года; Основными направлениями деятельности Правительства РФ до 2024 года; Стратегией научно-технологического развития РФ от 1 декабря 2016 года № 642 и Стратегией национальной безопасности РФ от 31 декабря 2015 года № 683, а также государственными программами и национальными проектами. Так, согласно Указу Президента от 21 июля 2020 года² национальными целями развития РФ определены «сохранение населения, здоровье и благополучие людей; возможности для самореализации и развития талантов; комфортная и безопасная среда для жизни; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; цифровая трансформация».

Вполне закономерно, что достижение национальных целей невозможно без участия бюджетных ресурсов регионов и му-

ниципальных образований, что, с одной стороны, повышает местную инициативу, с другой стороны, ставит под вопрос участие при невысоких уровнях бюджетного и инвестиционного потенциалов. Масштабность и сложность вопросов повышения местной инициативы и развития бюджетного потенциала повлекли за собой широкую дискуссию, в которую вступили научное сообщество, представители бизнеса и власти.

Высокий уровень гражданской активности и эффективное перераспределение доходов, по мнению ученых Вологодского научного центра РАН [1], являются неотъемлемыми атрибутами государственной политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В исследовании [2] отмечается, что кроме экономических точек соприкосновения власти и населения присутствуют и общественные, укрепление которых способствует развитию бюджетного потенциала, в свою очередь, существенно влияя на улучшение качества жизни населения [3; 4]. Не случайно в научных работах развитых и развивающихся демократических государств данные факторы представляют немалый научный интерес. Так, в исследовании Л. Вейсса [5] это объясняется влиянием степени готовности населения к уплате налогов на уровень их собираемости. В работах зарубежных экономистов [6] показана тесная взаимосвязь между налоговым потенциалом и значимостью общественного мнения при принятии политических решений. С 1989 года в мировой практике активно

² Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

набирает обороты «participatory budgeting», что в переводе с английского означает партисипаторное (совместное) бюджетирование. В связи с этим активизация гражданского участия в бюджетном процессе, то есть развитие партисипаторного бюджетирования, может способствовать созданию предпосылок для расширения доходной базы бюджетов и роста эффективности бюджетного расходования, что повысит уровень бюджетного потенциала территории. В то же время в России инструменты инициативного участия населения в бюджетном процессе еще не получили повсеместного распространения. Это обусловило необходимость исследования препятствующих факторов и направлений развития партисипаторного бюджетирования как фактора роста бюджетного потенциала территории, что и обозначило цель статьи. На ее достижение направлено решение ряда задач: определить роль инициативного бюджетирования в развитии бюджетного потенциала территории, исследовать инструменты партисипаторного бюджетирования, проанализировать современную практику их применения в России, выявить факторы, препятствующие развитию партисипаторного бюджетирования на территориальном уровне, дать рекомендации, которые будут способствовать минимизации выявленных негативных факторов.

Теоретические аспекты исследования

Анализ мировой практики убедительно показывает, что при формировании и использовании бюджетного потенциала становится важной роль населения не только как пассивного производителя и потребителя бюджетных услуг, но и как инициативного участника управления развитием территории (рис. 1). Это означает, что кофункционирование двух сценариев («Активный

гражданин» и «Пассивный гражданин») в большей степени способствует развитию бюджетного потенциала, нежели функционирование только одного из них.

К разработке методологии партисипаторного бюджетирования как механизма вовлечения граждан в бюджетный процесс присоединились представители научных школ Бразилии, Европы, Южной Кореи и других стран. Многие авторы, в числе которых S. Coleman, R. Sampalo, N. Dias³, K. Koonings, B. Wampler, J. Hwang, D. Song, A. Shah⁴, Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, анализировали успешные практики, вызовы и возможности участия населения в бюджетном процессе [7–11]. В разных странах партисипаторное бюджетирование реализовывалось в виде различных форм и инструментов: проект снижения бедности и развития сообществ (Вьетнам, Индонезия), программа развития сельских территорий (Азербайджан), фонд социальных инвестиций (Армения, Киргизия), проект развития городской инфраструктуры (Бразилия), фонд соседских сообществ (Исландия), совещательная модель бюджетирования (Китай) и т. д.

Финансовое участие россиян в деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления в качестве одного из принципов финансового права выделила доктор юридических наук Н.И. Химичева в 1999 году [12]. С тех пор актуальность применения данного принципа возросла, что, по мнению С.М. Мироновой, обусловлено появлением новых инструментов построения финансово-правовых отношений при формировании и использовании бюджетного потенциала [13]. Опираясь на конституционную норму о праве россиян на участие в управлении делами государства (ст. 130) и гарантию прямого участия граждан в местном самоуправлении, согласно ратифицированной Европейской хартии местного самоуправления (ст. 4466)⁵,

³ Dias N. Hope for the Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide. URL: https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Studie_Hope_for_democracy_-_25_years_of_participatory_budgeting_worldwide.pdf

⁴ Participatory budgeting / ed. by A. Shah. 2007. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6640/39498.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁵ Европейская хартия местного самоуправления // СЗ РФ. 1998. № 36.



Рис. 1. Роль населения в развитии бюджетного потенциала территории

Источник: составлено автором.

исследователи-юристы⁶ [14–17] указывают на назревшую необходимость законодательно закрепить данный принцип финансового права.

В России изучению отдельных аспектов партисипаторного бюджетирования посвящены работы И.В. Балынина, К.В. Будник, В.В. Вагина, Н.В. Ворошилова, К.И. Гальниса, С.М. Мироновой, Н.С. Сергиенко, О.В. Сивинцевой, Ю.И. Черкасовой, А.С. Чулкова, Н.В. Фадейкиной, М.В. Цуркан, Н.А. Шاپоваловой и других авторов. При этом эксперты сошлись во мнении о его важной роли как в расширении гражданского участия в решении проблем территорий, так и в повышении эффективности бюджетной политики. Исходя из этого, для бюджетного и, в целом, территориального развития инициативное участие населения предполагает социальные, управленческие и экономические эффекты (табл. 1).

Исследование зарубежного и отечественного опыта показало, что партисипаторное бюджетирование представляет собой совокупность основанных на гражданской инициативе и при непосредственном участии,

в том числе финансовом, граждан инструментов решения проблем территориального развития.

Задачам партисипаторного бюджетирования в Российской Федерации отвечают инструменты самообложения и инициативного бюджетирования. Их ключевые отличительные черты представлены в табл. 2.

Следует отметить, что практика самообложения так или иначе присутствовала в России с конца девятого века, в то время как к инициативному бюджетированию страна подключилась только в 2007 году в рамках Программы поддержки местных инициатив Всемирного банка. На наш взгляд, то обстоятельство, что данные инструменты отвечают одной цели, но отличаются технологиями реализации, становится преимуществом и дополнительной возможностью развития партисипаторного бюджетирования в российских регионах. Так, в одних субъектах тщательно разработанное нормативно-правовое поле позволяет процедуре самообложения восприниматься гражданами как наиболее удобный и простой инструмент участия в решении территориаль-

⁶ Матненко А.С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2009. 362 с.

Таблица 1. Возможные эффекты от инициативного участия населения в развитии бюджетного потенциала

Критерий	Стадии развития бюджетного потенциала	
	формирование	использование
Формат участия населения	Вовлечение финансовых ресурсов населения в бюджетные доходы территории	Определение населением приоритетных проектов, общественный контроль за их реализацией
Социальный эффект	Личная причастность, понимание роли граждан в развитии территории в условиях ограниченных ресурсов. Участие населения в выявлении актуальных проблем и постановке задач управления развитием территории	Создание социально значимых проектов. Формирование мотивации граждан к обеспечению сохранности и бережной эксплуатации реализованных проектов. Повышение удовлетворенности населения от создания комфортной среды
Управленческий эффект	Активизация конструктивного диалога населения и власти. Повышение степени доверия населения к действиям органов власти. Стимулирование самоорганизации общества и гражданской инициативы. Определение приоритетных направлений развития территорий	Разделение ответственности с населением за принятые решения. Снижение социальной напряженности. Повышение качества проекта за счет общественного контроля за ходом его реализации. Рост прозрачности расходования бюджетных средств. Повышение финансовой грамотности населения
Экономический эффект	Увеличение бюджета социально значимых проектов	Повышение эффективности расходования бюджетных средств. Повышение сохранности реализованных проектов. Перспектива реализации масштабных проектов после этапа решения текущих проблем

Источник: составлено автором.

ных проблем (например, в Пермском крае, Республике Татарстан). В других регионах систематический характер инициативного бюджетирования и возможности повышения финансовой грамотности населения оказывают долговременный положительный эффект как на экономику, так и на социально-политическую среду муниципальных образований.

Основные результаты исследования и их обсуждение

Современную российскую практику самообложения можно проследить по анализу данных отчетности Федерального казначейства, согласно которым она началась с 2013 года. С тех пор за семилетний период объем собранных путем самообложения средств граждан вырос более чем в 11 раз с 26 до 288 млн руб. Согласно основным характеристикам, представленным в *табл. 3*, наблюдается поступательное развитие финансового уча-

стия россиян в самообложении, о чем свидетельствует ежегодный рост максимальной и средней сумм региональных сборов. Доля этих поступлений в неналоговых доходах выросла в 19,5 раза до 6%. Оценка ключевых характеристик социально-экономического портрета регионов, участвующих в самообложении, указывает на то, что их бюджетная обеспеченность собственными доходами в 2013–2019 гг. находилась в интервале 32–48 тыс. руб. на душу населения, соответствуя 65–76% от среднероссийского значения, а заработная плата – 24–36 тыс. руб. на человека, или 75–83% средней по стране. Следовательно, в большинстве случаев в партисипаторном бюджетировании посредством самообложения участвовали не самые обеспеченные субъекты РФ, в которых проживает население с высокими заработными платами, а скорее регионы, где органы власти и местного самоуправления наряду с населением заинтересованы в использовании

Таблица 2. Ключевые признаки инструментов партисипаторного бюджетирования в регионе

Признак	Инструмент партисипаторного бюджетирования	
	самообложение	инициативное бюджетирование
Определение	Средства самообложения граждан – это разовые платежи, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения (Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)	Совокупность основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов (Центр инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Минфина России [18]). Инициативные платежи – денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов*
Цель реализации	Вовлечение граждан в повышение эффективности бюджетной политики и управление территориальным развитием	
Степень активности участия граждан	Средняя, так как предполагает принятие участия в референдуме	Высокая, так как предполагает инициативу составления конкурсной документации
Требования к участию	Участие не требует специальных навыков и знаний	Участие требует умения подготовки проектных заявок, от качества которой зависит возможность получения софинансирования
Гарантии результата реализации проекта	Решение референдума	Гарантийные письма
Систематичность проведения	Эпизодичность решения	Систематичность решения
* Федеральный закон от 20 июля 2020 года № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (вступает в силу с 01.01.2021). Источник: составлено автором.		

инновационных инструментов повышения эффективности бюджетной политики.

В результате проведенного анализа выявлено, что участие в самообложении за исследуемый период приняли жители 38–45% российских регионов, аккумулировавшие 1,3 млрд руб. в местные бюджеты. Срез по федеральным округам (табл. 4) указывает на лидерство Приволжского округа в объеме собранных средств (60–94%) и Сибирского округа по количеству регионов-участников (7–10 из 10–12).

С помощью изучения отечественного опыта инициативного бюджетирования выявлена его реализация в нескольких формах в рамках:

- федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»;
- федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»;
- программы поддержки местных инициатив, реализуемой Всемирным банком (например, в Кировской, Тверской, Нижегородской областях, Ставропольском, Хабаровском краях, республиках Башкортостан и Северная Осетия – Алания, Еврейском АО);
- региональных проектов «Народный бюджет», «Народная инициатива», «Молодежный бюджет» и т. д. (например, в г. Санкт-Петербурге, Республике Саха (Якутия), Тульской, Вологодской, Кировской,

Таблица 3. Основные характеристики участия населения России в самообложении в 2013–2019 гг.

Год	Сумма, млн руб.	Макс. значение, млн руб.	Среднее значение, млн руб.	В % к ННД*	Среднее значение БО, тыс. руб. / % от среднего по РФ	Среднее значение СЗП, тыс. руб. / % от среднего по РФ	Регионы РФ
2013	25,7	7,8	0,78	0,3	32,4/71	24,1/81	33 Брянская, Владимирская, Воронежская, Тверская, Калужская, Кировская, Оренбургская, Курганская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Ростовская, Самарская, Пензенская, Новосибирская, Томская, Омская, Амурская области, республики Алтай, Башкортостан, Бурятия, Калмыкия, Татарстан, Тыва, Хакасия, Приморский, Алтайский, Ставропольский, Хабаровский, Пермский, Забайкальский, Красноярский края
2014	114,3	80,3	3,36	1,2	36,4/74	26,9/83	34 Брянская, Владимирская, Воронежская, Тверская, Калужская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Ростовская области, Республика Северная Осетия – Алания, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Нижегородская, Кировская, Самарская, Оренбургская области, Пермский край, Курганская область, Республика Бурятия, Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская области, Республика Алтай, Республика Хакасия, Забайкальский край, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Амурская область
2015	156,2	122,3	4,11	2,2	37,7/73	27,4/81	38 Брянская, Владимирская, Воронежская, Тверская, Калужская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Тамбовская, Ярославская области, Республика Калмыкия, Краснодарский край, Ростовская область, Республика Крым, Республика Северная Осетия – Алания, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Нижегородская, Кировская, Самарская, Оренбургская области, Пермский край, Курганская область, Республика Бурятия, Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Новосибирская, Омская, Томская области, Республика Алтай, Республика Хакасия, Забайкальский край, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Амурская область
2016	213,6	183,4	6,10	4,2	42,8/76	29,6/81	35 Брянская, Владимирская, Воронежская, Тверская, Калужская, Липецкая, Московская, Орловская, Ярославская, Ленинградская области, Республика Калмыкия, Ростовская область, Республика Крым, Республика Северная Осетия – Алания, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Кировская, Самарская, Оренбургская области, Пермский край, Курганская область, Республика Бурятия, Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Новосибирская, Омская, Томская области, Республика Алтай, Республика Хакасия, Забайкальский край, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Амурская область

2017	240,1	203,5	6,67	4,3	40,6/66	30,8/79	36 Брянская, Воронежская, Тверская, Калужская, Липецкая, Орловская, Ярославская, Ленинградская, Астраханская, Ростовская области, Республика Крым, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Ставропольский край, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Кировская, Самарская, Оренбургская области, Пермский край, Курганская область, Республика Бурятия, Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Новосибирская, Омская, Томская области, Республика Алтай, Республика Хакасия, Забайкальский край, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Амурская область
2018	266,5	223,0	7,01	5,0	47,7/68	34,1/78	38 Брянская, Воронежская, Тверская, Калужская, Липецкая, Орловская, Ярославская, Ленинградская, Астраханская, Ростовская области, Республика Крым, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Ставропольский край, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Башкортостан, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Кировская, Самарская, Оренбургская области, Пермский край, Курганская область, Республика Бурятия, Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Новосибирская, Омская, Томская области, Республика Алтай, Республика Хакасия, Забайкальский край, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Амурская область
2019	287,5	246,6	7,99	5,8	48,4/65	36,0/75	36 Брянская, Владимирская, Воронежская, Тверская, Калужская, Липецкая, Орловская, Ярославская, Калининградская, Ленинградская, Ростовская области, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Ставропольский край, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Башкортостан, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Кировская, Самарская, Оренбургская области, Пермский край, Курганская, Челябинская области, Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Новосибирская, Омская области, Республика Алтай, Республика Хакасия, Республика Бурятия, Хабаровский край, Амурская область, Забайкальский край
<p>* Бюджет соответствующего уровня. Условные обозначения: ННД – неналоговые доходы; БО – бюджетная обеспеченность собственными доходами региональных бюджетов; СЗП – средняя заработная плата. Рассчитано по: данные Федерального казначейства РФ.</p>							

Ленинградской, Тамбовской, Сахалинской, Иркутской областях).

Так, количественные показатели реализации губернаторского проекта «Народный бюджет» в Вологодской области демонстрировали существенный устойчивый рост как по количеству, так и по стоимо-

сти реализуемых с участием финансовых средств граждан проектов (табл. 5). В 2020 году планировалось участие в проекте всех муниципальных районов региона. Однако последствия пандемии, вероятнее всего, внесут свои коррективы в составленные ранее прогнозные значения, соответственно

Таблица 4. Структура распределения средств самообложения граждан по федеральным округам

Год	Показатель	Центральный	Северо-Западный	Южный	Северо-Кавказский	Приволжский	Уральский	Сибирский	Дальневосточный	РФ
2013	Количество регионов	8	0	2	1	7	2	10	3	33
	% от РФ	9,99	0,00	6,00	3,59	60,3	2,67	13,7	3,78	100
2014	Количество регионов	9	0	1	2	7	1	9	5	34
	% от РФ	7,01	0	1,23	0,91	85,13	0,21	4,33	1,19	100
2015	Количество регионов	11	0	4	2	7	1	8	5	38
	% от РФ	5,07	0	0,96	1,52	89,57	0,18	1,65	1,04	100
2016	Количество регионов	9	1	3	2	6	1	8	5	35
	% от РФ	3,43	0,05	0,57	0,89	92,2	0,12	1,56	1,16	100
2017	Количество регионов	7	1	3	5	6	1	8	5	36
	% от РФ	3,02	0,03	0,68	2,20	91,6	0,07	1,18	1,17	100
2018	Количество регионов	7	1	3	5	8	1	10	5	38
	% от РФ	2,42	0,02	0,59	1,07	93,51	0,07	1,37	0,96	100
2019	Количество регионов	8	2	1	4	8	2	7	4	36
	% от РФ	2,59	0,06	0,32	0,79	93,70	0,04	1,58	0,92	100

Рассчитано по: данные Федерального казначейства РФ.

Таблица 5. Показатели реализации проекта «Народный бюджет» в Вологодской области

Показатель	Год						2020 (прогноз)	2019 год к 2015 году
	2015	2016	2017	2018	2019			
Количество проектов	66	155	373	458	818	2804	12,4 раза	
Общая стоимость проектов, млн руб.	14,3	38,2	99,6	122,0	177,0	548,0	12,4 раза	
Из них средства областного бюджета								
Млн руб.	7,6	19,1	49,5	59,7	88,5	274,0	11,6 раза	
В % от стоимости проекта	53,2	50,0	49,7	48,9	50,0	70,0	-3,2 п. п.	
На 1 жителя из средств областного бюджета, руб.	6,4	16,1	42,1	51,1	75,8	235,6	11,8 раза	
Из них средства граждан								
Млн руб.	0,7	1,9	5,3	7,4	8,9	27,4	12,7 раза	
В % от стоимости проекта	5,0	5,0	5,3	6,1	5,0	5,0	0	
На 1 жителя из средств граждан, руб.	0,6	1,6	4,5	6,3	7,6	23,6	12,7 раза	

Рассчитано по: данные Департамента финансов Вологодской области.

уменьшатся количество проектов и их общая стоимость. Отмечая поступательный количественный рост, губернатор области О.А. Кувшинников назвал проект «Народный бюджет» «самым эффективным проектом за

свою карьеру в должности губернатора», отметив: «большое будущее за инициативным бюджетированием»⁷.

Безусловно, важнейшим фактором развития инструментов партисипаторного бюд-

⁷ Олег Кувшинников: Проект «Народный бюджет» подтвердил свою эффективность // Вологда Регион. 2020. 2 июня. URL: <http://volgda-region.ru/news/2020/6/2/oleg-kuvshinnikov-proekt-narodnyy-byudzhzet-podtverdil-svoyu-effektivnost>

жетирования становится общественное восприятие. С одной стороны, такие инструменты могут расцениваться в качестве принуждения, с другой стороны – как гарантия реализации своих прав на участие в самоуправлении. Вполне очевидно, что поступательное развитие инструментов партисипаторного бюджетирования возможно только при условии одобрительной обратной связи и активного участия населения. Для оценки легитимности самообложения в исследовании О.В. Сивинцевой и К.В. Будник [19] приводятся данные о референдумах в Пермском крае, одном из наиболее активных регионов – участников партисипаторного бюджетирования. Так, отмечается, что самообложение получило одобрение по итогам референдумов в 66,4% поселений края, отказ от финансирования высказан в 18,4%, инициативы о самообложении не поступило в 15,2% поселений. Этим результатам вторят и данные опроса НИУ ВШЭ⁸, проведенного в декабре 2016 года: пропорция согласных и не согласных отдать 2% дохода на развитие территории своего проживания россиян составила 58% к 42 соответственно. Вместе с тем, далеко не всегда региональные оценки инструментов партисипаторного бюджетирования положительны. К примеру, результаты опроса жителей Вологодской области в декабре 2019 года показали, что согласие на самообложение высказали только 14,4% вологжан, на участие в проекте «Народный бюджет» – 30,7% (табл. 6).

При этом, судя по данным табл. 5, жители более одобрительно отнеслись к инструментам инициативного бюджетирования, нежели к самообложению. Вероятно, это связано с восприятием самообложения как очередного налога, даже несмотря на то, что такие средства граждан имеют неналоговую правовую природу и в бюджетной классификации учитываются в разделе неналоговых поступлений.

Сложившаяся ситуация свидетельствует о низкой гражданской активности жителей отдельных территорий, рост которой должен базироваться на формировании

Таблица 6. Распределение ответов респондентов на вопросы «Какую сумму Вы готовы разово выделить для реализации проекта, мероприятия в вашем муниципальном образовании посредством самообложения граждан?» и «Какую сумму Вы готовы внести для реализации в Вашем муниципальном образовании проекта «Народный бюджет?», % от числа ответивших

Вариант ответа	Народный бюджет	Самообложение
До 100 рублей	12,4	5,1
101–200 рублей	10,1	3,3
201–300 рублей	5,5	1,8
Более 300 рублей	1,4	3,5
Не готов(а) к внесению средств	69,3	65,1
Затрудняюсь ответить	1,3	21,2

региональными органами власти и органами местного самоуправления доверия населения к партисипаторным инструментам и повышению уровня информированности о них. Вышеупомянутый опрос жителей Вологодской области указал на то, что большая часть жителей не владела информацией или имела смутное представление о реализации инструментов партисипаторного бюджетирования на территории своих населенных пунктов (табл. 7).

Таблица 7. Распределение ответов респондентов на вопросы «Знаете ли Вы о реализованных проектах народного бюджета в Вашем муниципальном образовании?» и «Знаете ли Вы о деятельности градостроительных советов, проходивших в Вашем населенном пункте?», % от числа ответивших

Вариант ответа	Народный бюджет	Градостроительные советы*
Нет, не знаю	51,7	66,7
Что-то слышал(а)	34,8	28,4
Да, знаю	13,5	4,9

* Градостроительные советы созданы в области для обсуждения с жителями вопросов, посвященных решению наиболее острых проблем развития территорий (ремонт дорог, строительство социальных, инженерных и инфраструктурных объектов и т. п.).

⁸ Налоги по собственному желанию.
URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3338641>

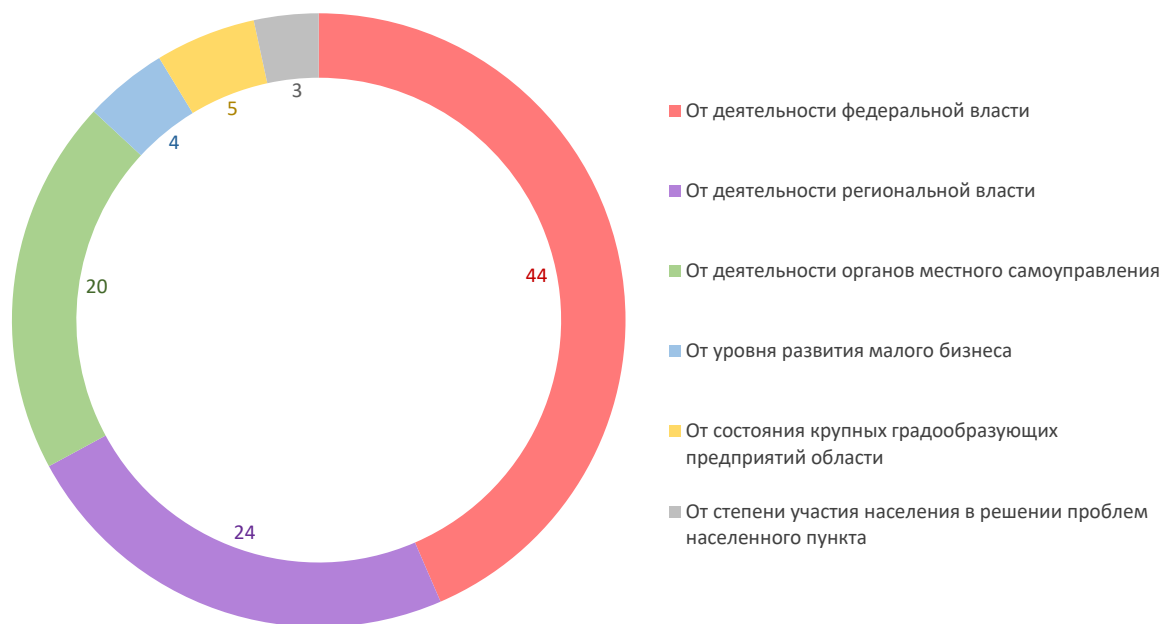


Рис. 2. Распределение ответов респондентов на вопрос «От чего, на Ваш взгляд, в первую очередь зависит положение дел в Вашем населенном пункте?», % от числа ответивших
 Источник: составлено автором.

Зарубежные исследования [20] подтверждают прямую зависимость реализации процедур партисипаторного бюджетирования от эффективности коммуникации органов власти и граждан. По мнению В. Wampler [21], пассивность населения определяется ролью местных органов. Как отмечает Ю.И. Черкасова [22], партисипаторное бюджетирование зачастую неверно воспринимается органами местного самоуправления как система работы с населением, особенно в предвыборные периоды, а не как инструмент развития территории. В свою очередь, это не способствует формированию у населения корректного отношения к партисипаторному бюджетированию как к результату гражданской инициативы. В ответах глав муниципальных образований Вологодской области роли населения в решении проблем места проживания отведено минимальное значение (рис. 2).

Практика информирования и сплочения населения в вопросе партисипаторного бюджетирования достаточно успешно представ-

лена в Ставропольском крае. С 2007 года он является пилотным регионом РФ в реализации программы поддержки местных инициатив Всемирного банка. В крае создан региональный бренд «Общая идея – реальные дела», который идеологически способствовал реализации за 2007–2019 гг. 831 проекта на сумму 2,2 млрд руб. и вовлечению 35,3 тыс. жителей⁹. Губернатор Ставропольского края В.В. Владимиров даже объявил 2017 год годом местных инициатив.

Положительные результаты реализации инструментов партисипаторного бюджетирования сопряжены с институциональным аспектом: в случае с процедурой самообложения – грамотным оформлением документов при проведении местного референдума, в случае с инициативными проектами – корректным составлением заявок. Так, причиной отклонения значительного количества конкурсных заявок становятся неточности в их оформлении (несоблюдение требования к составу муниципальной комиссии, отсутствие подтверждающих документов на

⁹ Эксперт: опыт Ставрополя в применении инициативного бюджетирования дал толчок к разработке федерального закона. URL: <http://club-rf.ru/26/detail/3793>

муниципальную собственность или долю софинансирования из местного бюджета, несоблюдение вопроса местного значения в цели проекта и т. д.).

В целях консультационной, методической и исследовательской деятельности в 2015 году на базе НИФИ Министерства финансов РФ создан Центр инициативного бюджетирования. В большей степени он нацелен на работу с органами власти субъектов, тогда как в регионах, а тем более в муниципальных образованиях, центры консультационно-методической и образовательной поддержки отсутствуют.

Богатый опыт региональной и местной просветительской работы накоплен в зарубежных странах. Например, в одном из районов города Инчон организованы так называемые «бюджетные школы», обучающие партисипаторному бюджетированию местных управленцев и жителей [23]. В индийском штате Керала для повышения бюджетной грамотности населения запущена Всеобщая кампания грамотности («Totalliteracycampaign») [24].

Российские исследователи [25–26] причисляют повышение бюджетной грамотности населения к необходимым условиям муниципального развития. Оценки социологического опроса показали, что минимизации риска недостаточной финансовой (бюджетной) грамотности при развитии инструментов партисипаторного бюджетирования уделяется недостаточное внимание со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

На наш взгляд, существенной и актуальной мерой представляется организация на региональном и местном уровне обучающих программ, курсов или семинаров для органов местного самоуправления и населения на регулярной основе. При этом такого рода мероприятия следует посвятить не только информированию и практике составления конкурсной документации, но и изучению особенностей распределения бюджетных

средств, процедуре софинансирования, осуществлению общественного контроля за расходованием бюджетных средств и т. д.

Кроме того, на федеральном уровне отсутствует системное регулирование стратегического развития партисипаторного бюджетирования в России, которое ограничивается в основном декларационными призывами к повышению его роли. Так, необходимость развития партисипаторного бюджетирования вменена Правительству РФ согласно основным направлениям его деятельности до 2024 года. Однако в качестве единственного KPI определено доведение до 50% количества регионов РФ, утвердивших программы такого развития, что вновь свидетельствует о переносе вопроса развития партисипаторного бюджетирования на региональный уровень. Для Правительства РФ пока в значительной мере присуща функция контролера и характерен точечный подход к разработке и реализации долгосрочных ориентиров развития исследуемой проблематики. Это подтверждается тем, что в декабре 2018 года завершилась реализация двухлетней Концепции развития и регулирования инициативного бюджетирования РФ¹⁰, результаты которой весьма сложно оценить ввиду отсутствия целевых индикаторов. Несомненно, принятие данного документа стало важным шагом на пути повышения эффективности бюджетной политики на основе инициативного гражданского участия. Вместе с тем, на наш взгляд, он имел некоторые принципиальные недостатки:

- отсутствие ориентиров развития в виде количественных целевых индикаторов, по которым можно судить о ходе и результатах реализации поставленных задач;
- включение в концепцию только инициативного бюджетирования как одного из инструментов партисипаторного бюджетирования;
- перечисление инструментов развития и регулирования как деклараций, без обособленной характеристики механизма их действия;

¹⁰ Концепция развития и регулирования инициативного бюджетирования РФ. URL: <https://depfin.admhmao.ru/kontseptsiya-razvitiya-i-regulirovaniya-initsiativnogo-byudzhetrovaniya/735927/kontseptsiya-razvitiya-i-regulirovaniya-initsiativnogo-byudzhetrovaniya-v-rossiyskoy-federatsii>

– слабое внимание к вопросу повышения эффективности бюджетной политики и расширению бюджетного потенциала территорий посредством развития инструментов партисипаторного бюджетирования;

– отсутствие указания ресурсов, в том числе федеральных субсидий, за счет которых будут реализовываться намеченные задачи;

– отсутствие долгосрочной перспективы, так как предполагался срок действия концепции менее трех лет.

Следует отметить, что в целом факт принятия Концепции ощущается как формальность, необходимая не столько для реализации, сколько для соблюдения институциональных процедур в рамках соглашения «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации в 2016–2018 гг.», подписанного Министерством финансов России и Всемирным банком. В свою очередь, на протяжении трех лет концептуальные основы партисипаторного бюджетирования на федеральном уровне регулировались описательным документом, следование которому привело к тому, что органы власти субъектов Федерации столкнулись с существенными организационными проблемами в процессе разработки региональной нормативно-правовой базы и реализации территориальных программ поддержки местных инициатив. Согласимся с высказыванием Т.В. Усковой: «Концепция позволяет не определять цели, ориентиры и приоритеты развития, задает лишь вектор», тогда как «стратегия является более конкретным документом»¹¹. По нашему убеждению, совпадающему с мнением многих исследователей данного вопроса, проработанная долгосрочная федеральная стратегия развития партисипаторного бюджетирования в Российской Федерации станет важным импульсом к интеграции его инструментов в глобальную систему гражданского участия.

Еще одним фактором, препятствующим развитию партисипаторного бюджетирования в России, является отсутствие проработанных механизмов финансовой поддержки при реализации инструментов партисипаторного бюджетирования из федерального бюджета. В 2018 году завершилась реализация федеральной целевой подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий», в рамках которой осуществлялась поддержка местных инициатив граждан. Вместе с тем, анализ распределения федеральных субсидий по программе выявил ежегодный рост количества регионов-участников на 15–43%, чему соответствовало ежегодное сокращение на 5–10% размера федеральной субсидии на поддержку местных инициатив. Более того, регионы – лидеры реализации инструментов партисипаторного бюджетирования (Ставропольский край, Кировская область, Тверская область, Нижегородская область, Хабаровский край и др.) получали наименьшую долю федеральной поддержки.

Вполне разделяем точку зрения [27] о том, что «социально ориентированному государству необходимо находить баланс между принуждением и самообложением, между тяготами и выгодами обложения». Исследователи [19] также отмечают, что «успеха в реализации самообложения граждан можно достигнуть путем компенсации его недостатков». Именно софинансирование рассматривается в зарубежных и российских практиках в качестве выгоды или стимула к развитию партисипаторного бюджетирования. Очевидно, что незначительные объемы собранных в результате партисипаторного бюджетирования финансовых ресурсов¹², небольшая численность жителей отдельных населенных пунктов, применение практики освобождения от уплаты льготных категорий граждан (пенсионеры, инвалиды, ветераны войны, многодетные семьи и т. д.) не способствуют существенному повышению уровня бюджетного потенциала

¹¹ Ускова Т.В. Теория и методология управления устойчивым социально-экономическим развитием региона: дис. ... д-ра экон. наук / Институт проблем региональной экономики Российской академии наук. Вологда, 2010. 410 с.

¹² В среднем сумма взносов составляет 100–200 рублей, наибольшие размеры взносов доходили до 1000 рублей (пример Республики Татарстан).

территорий и не стимулируют органы местного самоуправления к развитию данных инструментов. В связи с этим развитие механизмов софинансирования гражданских инициатив становится актуальным и принципиальным. Исследование показало, что в отдельных субъектах РФ применяется несколько форм регионального софинансирования, в частности:

- предоставление из бюджета субъекта дотаций на сбалансированность местного бюджета в размере объема средств самообложения (например, во Владимирской, Ульяновской областях);

- предоставление из бюджета субъекта межбюджетных трансфертов в форме дотаций или субсидий в объеме, пропорциональном средствам населения (например, в Пермском крае – добавление 5 рублей регионального бюджета на 1 рубль населения, в Республике Татарстан – 4 к 1, в Томской области – 3 к 1, в Кировской области – 1,5 к 1);

- включение наличия самообложения в качестве критерия конкурсной оценки (удельный вес – 10%) на получение из бюджета субъекта субсидий на модернизацию и благоустройство территорий (например, субсидия на развитие и модернизацию улично-дорожной сети и благоустройство территорий в Красноярском крае).

В зарубежных странах в целях развития партисипаторных инструментов и общественного финансового контроля прямые материальные стимулы предоставляются не только органам власти и самоуправления, но и населению. К примеру, в Южной Корее гражданин может получить денежное вознаграждение до 30 тыс. долларов в случае обращения в специально созданный Центр бюджетных расходов с обоснованием повышения эффективности той или иной статьи бюджетных расходов¹⁵. В Китае избранным для совещательного бюджетирования гражданам выплачивалось денежное вознаграждение в сумме 50 юаней и на время работы по отбору проектов предоставлялось бесплатное питание и проезд [28].

Таким образом, проведенное исследование указывает на то, что сложности реализации партисипаторного бюджетирования на территориальном уровне в России обусловлены действием ряда препятствующих факторов, которые порождают те или иные проблемы (табл. 8).

На основе проведенного анализа использования инструментов партисипаторного бюджетирования в России, а также успешных зарубежных практик в этой области мы предлагаем рекомендации для государственных органов власти и местного самоуправления по развитию инструментов партисипаторного бюджетирования в разрезе выявленных факторов.

1. Для создания методологической, методической и нормативно-правовой основы реализации инструментов партисипаторного бюджетирования следует:

- формулировать вопрос, выносимый на референдум, таким образом, чтобы в нем отражался не только факт установления разового платежа, но и его цель, размер (с учетом льготных категорий граждан), способ оплаты и направления расходования;

- разработать методологию и методический инструментарий отбора проектов для самообложения в рамках конкретных населенных пунктов;

- принять законодательные нормы для случаев нарушения хода реализации проекта, выявленных гражданами.

2. Повышение эффективности построения четырехсторонней доверительной коммуникации между всеми участниками партисипаторного бюджетирования требует:

- публичного размещения в СМИ (на официальном сайте / в другом интернет-источнике / на информационных стендах / в газете и т. д.) и постоянного обновления информации о реализуемых проектах, суммах собранных средств, отчетах об их использовании с прикреплением соответствующих документов;

- проведения органами местного самоуправления разъяснительной работы о цели,

¹⁵ D-Brain in South Korea. The World Bank Group. URL: <http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/d-brain-in-south-korea>

Таблица 8. Ключевые факторы, сдерживающие развитие партисипаторного бюджетирования в России

Фактор	Проблемы
Отсутствие методологической, методической и нормативно-правовой основы реализации инструментов партисипаторного бюджетирования	Проблемы подготовки процедуры референдума при самообложении
	Отсутствие методологии отбора проектов для самообложения
	Отсутствие регламентированной процедуры контроля за расходованием собранных средств
Недостаточная эффективность построения четырехсторонней доверительной коммуникации между всеми участниками партисипаторного бюджетирования	Недостаточная транспарентность хода реализации проекта
	Недостаточная информированность населения
	Принятие гражданином решения голосовать «против» ввиду непонимания формулировки выносимого на референдум вопроса
Слабое использование и развитие цифровых технологий	Незначительные объемы собранных финансовых ресурсов не стимулируют к развитию партисипаторного бюджетирования
	Высокие затраты на организацию референдума при самообложении*. Признание итогов голосования несостоявшимися из-за невысокой явки населения
Недостаточно развитая система финансового (бюджетного) образования граждан	Отсутствие прозрачной процедуры контроля над расходованием собранных средств
	Незнание или смутное представление населения об инструментах партисипаторного бюджетирования, а также нежелание участвовать из-за отсутствия достаточных для успешного участия знаний и навыков
* Доля затрат на проведение референдума может быть сопоставимой с собранными средствами граждан. Так, в Ленинградской области расход на подготовку референдума о самообложении на 1 избирателя в среднем равен 100 руб. при установлении разовых платежей в сумме 100 руб. Источник: составлено автором.	

способе сбора, порядке расходования денежных средств;

- предоставления населению возможности принимать участие в формулировке выносимого на референдум вопроса, например путем интернет-голосования;

- развития механизмов софинансирования с участием бюджетов разного уровня, в т. ч. при оценке эффективности государственного управления и местного самоуправления;

- прямого финансового стимулирования граждан к участию в партисипаторном бюджетировании.

3. В целях использования и развития цифровых технологий следует:

- осуществить цифровизацию процедуры местного референдума (замена электронным голосованием с высоким уровнем верификации);

- разработать и внедрить в практику интернет-портал, предполагающий гражданское участие в мониторинге реализации проекта.

4. Для развития системы финансового (бюджетного) образования граждан, нацеленного на обеспечение знаниями, умениями и навыками, необходимыми для активного гражданского участия, важно на территориальном уровне осуществить организацию регулярных обучающих мероприятий для органов местного самоуправления и населения по бюджетным вопросам.

Безусловно, реализация обозначенных мер потребует слаженной, целенаправленной системной работы на всех уровнях власти и управления, что будет способствовать развитию инструментов партисипаторного бюджетирования в России, в свою очередь расширяя бюджетный потенциал территорий за счет дополнительных неналоговых поступлений и повышения эффективности расходования бюджетных средств.

В заключение стоит отметить, что партисипаторное бюджетирование рассматривается в мировой практике как перспективный демократический инновационный механизм вовлечения населения в деятельность

государства, в частности в бюджетный процесс. Исследование показало, что в России инструменты инициативного участия населения еще не получили повсеместного распространения, однако усиленно развиваются в отдельных регионах. Несмотря на то что партисипаторное бюджетирование является децентрализованным управленческим инструментом, крайне важно определить подходы к его реализации на федеральном уровне. В значительной мере это относится к нормативно-правовому закреплению базовых основ, пониманию долгосрочных перспектив развития, вопросам консолидации финансовых ресурсов, развитию си-

стемы бюджетного образования граждан. Результаты проведенного исследования получены при систематизации и анализе ключевых аспектов развития партисипаторного бюджетирования в мировой и отечественной практике, а также определении субъективных характеристик (в том числе на основании социологического опроса) вовлечения населения в бюджетный процесс, следовательно, обладают научной новизной и могут найти практическое применение. Также они могут быть полезны исследователям, органам власти и местного самоуправления в рамках развития инструментов партисипаторного бюджетирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ильин В.А., Морев М.В., Поварова А.И. Социальное государство в России: проблемы и перспективы: монография. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2018. 229 с.
2. Синельников-Мурылев С., Кадочников П., Идрисов Г. Налог на прибыль предприятий: анализ реформы 2001 года и моделирование налогового потенциала регионов. М.: Ин-т Гайдара, 2011. 180 с.
3. Печенская М.А. Уровень бюджетно-налоговой компетенции территорий // Региональная экономика: теория и практика. 2016. № 10 (433). С. 101–114.
4. Печенская М.А. Бюджетный потенциал в системе потенциалов территории: теоретико-методологические аспекты // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 5. С. 61–73. DOI: 10.15838/esc.2018.5.59.4
5. Weiss L.W. Advertising, Profits, and Corporate Taxes. *The Review of Economics and Statistics*, 1969, vol. 51, no. 4, pp. 421–430.
6. Bird R.M., Martinez-Vazquez J., Torgler B. Societal institutions and tax effort in developing countries. *IMF Working Paper*, 2004.
7. Coleman S., Sampalo R.C. Sustaining a Democratic Innovation: a Study of Three E-participatory Budgets in Belo Horizonte. *Information, Communication & Society*, 2017, vol. 20, no. 5, pp. 754–769.
8. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, vol. 32, no. 1, pp. 164–178. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x
9. Hwang J., Song D. *Participatory Budgeting in Korea: A Focus on Participatory Budgeting in YeonsuGu, Incheon*. International Strategy Center Research Paper 1, 2013.
10. Koonings K. Strengthening Citizenship in Brazil's Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre. *Bulletin of Latin American Research*, 2004, vol. 23, no. 1, pp. 79–99.
11. Wampler B. *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Pennsylvania State University Press, 2010. 280 p.
12. Химичева Н.И. Основные принципы финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М, 1999. 77 с.
13. Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой, Н.П. Кучерявенко. М.; Харьков: Право, 2012. 512 с.

14. Миронова С.М. Формы участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований и практика их реализации // Вестн. Волгоград. акад. МВД России. 2017. № 3. С. 30–35.
15. Миронова С.М., Жемчужников А.А. Нормативное закрепление принципа участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований // Вестн. Волгоград. акад. МВД России. 2017. № 3 (42). С. 15–23.
16. Журавлева О.О. Правовая природа самообложения // Финансовое право. 2012. № 10. С. 2–7.
17. Королева М.Н. Эволюция правового регулирования самообложения граждан // Финансовое право. 2011. № 2. С. 23–29.
18. Вагин В.В. Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России // Финанс. журн. 2016. № 3 (31). С. 105–114.
19. Сивинцева О.В., Будник К.В. Партисипаторные инструменты в субъектах РФ: самообложение граждан и инициативное бюджетирование // *ArsAdministrandi* (Искусство управления). 2018. Т. 10. № 1. С. 96–127. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-96-127
20. Zhang Yahong, Liao Yuguo. Participatory Budgeting in Local Government. *Public Performance & Management Review*, 2011, vol. 35, no. 2, pp. 281–302.
21. Wampler B. *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Pennsylvania State University Press, 2010. 280 p.
22. Черкасова Ю.И. Самообложение граждан: проблемы и перспективы // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2013. № 10. С. 221–230.
23. Hwang J., Song D. *Participatory Budgeting in Korea: A Focus on Participatory Budgeting in Yeonsu-Gu, Incheon*. International Strategy Center. Research Paper 1, 2013. P. 12. Available at: https://solidaritystorieskr.files.wordpress.com/2013/10/participatory-budgeting_e1848be185a7e186bce18486e185aee186abe1848ee185ace1848ce185a9e186bce18487e185a9e186ab.pdf
24. Justino P. Two Faces of Participation: the Story of Kerala. *PRUS Working Papers*, 2003, no. 19. 31 p. Available at: <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=wp19.pdf&site=260>
25. Цуркан М.В., Любарская М.А., Наумова О.А. Повышение бюджетной грамотности населения сельских территорий в рамках инициативных проектов // Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. 2017. № 2 (148). С. 88–100.
26. Иванова О.Б., Денисенко С.Н. Бюджетная грамотность населения – необходимое условие развития муниципальных образований // Финанс. иссл. 2016. № 2 (51). С. 79–85.
27. Филатова И.И. Налоговые отношения в гражданском обществе // Социально-экономические явления и процессы. 2011. № 12 (34). С. 261–266.
28. He B. Civic Engagement through Participatory Budgeting in China: Three Different Logics at Work. *Public Administration and Development*, 2011, vol. 31, iss. 2, pp. 122–133. DOI: <https://doi.org/10.1002/pad.598>

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Мария Александровна Печенская-Полищук – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, заведующий лабораторией, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук». Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: marileen@bk.ru

Pechenskaya-Polishchuk M.A.

PARTICIPATORY BUDGETING DEVELOPMENT AS TERRITORY'S BUDGET POTENTIAL GROWTH FACTOR

The article is devoted to participatory budgeting as a relevant factor contributing to the growth of territories' budget potential in the modern world practice. The aim of the work is to identify the factors hindering the development of participatory budgeting in Russia. To achieve this goal, a set of scientific methods was used: statistical analysis, comparative analysis, and sociological methods. It is proved that participatory budgeting can become an effective tool for increasing the efficiency of forming and using the territory's budget potential to improve the quality of life of the population. It is noted that in the Russian Federation, self-taxation and initiative budgeting (people's budget, people's initiative, youth budget, etc.) correspond to the tasks of involving the population in the budget process. Based on the reports of the Federal Treasury of Russia, state authorities and local governments, the development of self-taxation and initiative budgeting is analyzed in dynamics. This made it possible to reveal the trend of accelerated growth of participatory budgeting tools in certain regions of the Russian Federation. Using sociological methods allowed us to study the perception of self-taxation and initiative budgeting in the population estimates. The examples of successful practices in the development of participatory budgeting in some foreign countries (in particular, in India and South Korea) are presented. They can be used when developing participatory budgeting in Russia. The scientific novelty of the research consists in identifying the key factors hindering the development of participatory budgeting in the Russian Federation, and suggesting appropriate ways to minimize them. The materials of the article can be used by teachers of higher educational institutions in the course of training, by researchers as a research base. The results of the work can also be taken into account when implementing the budget process at the municipal level.

Civic activism, initiative budgeting, self-taxation, people's budget, local budget, local self-government, participatory budgeting, civic participation.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Maria A. Pechenskaya-Polishchuk – Candidate of Sciences (Economics), Senior Researcher, Head of Laboratory, Federal State Budgetary Institution of Science “Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences”. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: marileen@bk.ru