

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

DOI: 10.15838/ptd.2025.3.137.5

УДК 332.02 | ББК 65.050

© Косыгина К.Е., Михалко Н.Н.

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В РОССИИ И ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ



КСЕНИЯ ЕВГЕНЬЕВНА КОСЫГИНА

Вологодский научный центр Российской академии наук

Вологда, Российская Федерация

e-mail: sene4ka.87@mail.ru

ORCID: 0000-0001-5875-8912; ResearcherID: K-7910-2018



НИКОЛАЙ НИКОЛАЕВИЧ МИХАЛКО

Вологодский научный центр Российской академии наук

Вологда, Российская Федерация

e-mail: mihalcko.kolya@yandex.ru

ORCID: 0009-0004-3101-4971

Инициативное бюджетирование имеет высокий потенциал повышения эффективности распределения бюджетных средств и может способствовать развитию самоорганизации сообществ, увеличению вклада граждан в развитие территории и их включению в бюджетные процессы. В исследовании была поставлена цель проанализировать опыт Вологодской области в сфере инициативного бюджетирования, и выявить региональные тенденции в сравнении с общероссийскими. Информационную базу составили научная литература, посвященная изучению инициативного бюджетирования и данные с официальных сайтов органов государственной власти и местного самоуправления. В результате исследования выявлены основные национальные тренды в сфере инициативного бюджетирования: устойчивый рост количества проектов инициативного бюджетирования на всех уровнях управления; финансирование проектов увеличивается опережающими темпами по сравнению с их количеством. Ключевой тенденцией развития инициативного бюджетирования является повышение доли муниципальных практик начиная

Для цитирования: Косыгина К.Е., Михалко Н.Н. (2025). Инициативное бюджетирование в России и Вологодской области: общее и особенное // Проблемы развития территории. Т. 29. № 3. С. 78–92. DOI: 10.15838/ptd.2025.3.137.5

For citation: Kosygina K.E., Mikhalko N.N. (2025). Participatory budgeting in Russia and the Vologda Region: Common and specific features. *Problems of Territory's Development*, 29 (3), 78–92. DOI: 10.15838/ptd.2025.3.137.5

с 2018 года. Сделан вывод о том, что в Вологодской области наблюдаются аналогичные тренды. Инициативное бюджетирование становится инструментом гибридного управления, сочетающего бюджетные ресурсы и локальные инициативы. Однако существуют его региональные особенности. В ходе анализа практик инициативного бюджетирования в г. Череповце и г. Вологде выявлены контрастные тенденции. «Народный бюджет (народная программа)» г. Череповца демонстрирует значительный рост по всем ключевым показателям, подтверждая его эффективность и соответствие общероссийским тенденциям. Опыт города можно считать успешным примером масштабирования и развития инициативного бюджетирования на муниципальном уровне. В то же время «Народный бюджет ТОС» г. Вологды характеризуется нестабильностью, снижением количества поддержанных проектов и объемов финансирования, несмотря на увеличение средней суммы на проект.

Инициативное бюджетирование, муниципальные образования, партисипативный бюджет, народный бюджет, регион, гражданское участие.

Введение

История практики инициативного бюджетирования (далее – ИБ) в Российской Федерации начинается с эксперимента 2007 года в Ставропольском крае, который разрабатывался совместно с сотрудниками Всемирного банка. Проект «Программы поддержки местных инициатив» показал свою эффективность и состоятельность, и данный механизм начал осваиваться другими регионами и населенными пунктами. В свою очередь проект «Народный бюджет» был общероссийским, что значительно масштабировало применение подобных механизмов. Ключевым этапом развития инициативного бюджетирования стало принятие федерального проекта «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации в 2016–2021 гг.». По мере его реализации механизм ИБ обеспечивался нормативно-правовой базой и активно внедрялся в субъектах Российской Федерации. Вологодская область (а именно г. Череповец) в 2014 году одной из первых внедрила механизмы подобного рода финансирования через территориальное общественное самоуправление с помощью проекта «Народный бюджет». Уже в 2020 году в федеральный закон о местном самоуправлении ввели понятие «инициативные проекты», которые отнесли к одной из форм

участия граждан. На 2023 год мероприятия по развитию ИБ реализуются в 78 субъектах РФ¹.

Однако стоит отметить, что в первую очередь значимость механизмов ИБ обуславливается не количеством вовлеченных регионов, а спросом среди населения. Так, согласно социологическому исследованию ППМИ Кировской области, более 80% населения пользуются результатами данных проектов; 90% считают, что проекты ИБ решают важные или очень важные проблемы (Шульга и др., 2017). Помимо этого, инициативное бюджетирование активизирует участие граждан в определении приоритетов расходования средств бюджетов разных уровней, поддерживает инициативы жителей в решении вопросов местного значения, увеличивает эффективность бюджетных расходов, усиливает функции общественного контроля, повышает открытость и прозрачность деятельности органов местного самоуправления, развивает взаимодействие власти с населением (Touchton, Wampler, 2013), повышает бюджетную грамотность населения и др.

Исходя из отмеченной значимости инициативного бюджетирования цель исследования состоит в комплексном анализе российской практики ИБ, выявлении ключевых тенденций и их сопоставлении с конкретными показателями, демонстрируемыми Вологодской областью в этой сфере.

¹ Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях // Министерство финансов РФ. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2024/09/main/Doklad_IB_2024_web.pdf

Теоретический обзор

В современном научном дискурсе тема ИБ не теряет своей актуальности. Исследователи анализируют практики инициативного бюджетирования как в контексте всей Российской Федерации (Вагин, Шаповалова, 2020; Ann-Mari, Leo, 2017), так и по конкретным регионам или населенным пунктам (Плотникова, Дементьева, 2020; Маковник, 2021; Бавыкин, Агибалов, 2022). Или, например, исследуются специфические категории поселений, такие как сельские или городские (Шикалов, Гребеник, 2022; Воробьева, 2023). Также рассматривается гражданская активность населения и его роль в механизмах ИБ (Жестянников, 2021; Мищенко и др., 2022; Белехова, Жданова, 2023; Косыгина, 2023; Сунгуров, Дмитриева, 2023; Toepler et al., 2020). Стоит отметить, что публикуются работы, которые акцентируют внимание на институциональных, правовых и теоретических противоречиях данной тематики (Смирнов, 2021; Рыбакова, 2022; Pateman, 2012; Martinez Guzman et al., 2024).

В научной среде нет единого подхода к понятию «инициативное бюджетирование». С.В. Рыбакова в результате исследования данного вопроса приходит к выводу о том, что в науке бюджетного права несколько лет идет процесс формирования нового понятия – инициативное бюджетирование, которое должно обобщить научные, практические и правовые подходы бюджетирования в общем. В статье рассмотрен ряд нормативно-правовых актов (Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 года № 320 и др.). Отмечается, что практика инициативного бюджетирования послужила одной из причин появления нового принципа в бюджетной системе – участие населения. Автор подчеркивает, что понятия «инициативное бюджетирование» и «партисипативное бюджетирование» являются синонимами (Рыбакова, 2022).

В свою очередь Д.А. Смирнов делает схожие выводы. Он считает, что в основе подобного рода противоречий лежит тот факт, что нормативное регулирование данных механизмов осуществляется именно на региональном уровне, где используются разные формулировки: «народный бюджет», «программы поддержки местных инициатив», «партисипативное бюджетирование», «инициативное бюджетирование». Соответственно, им даются различные определения (например, «форма участия населения муниципальных образований Кемеровской области в решении вопросов местного значения посредством определения направлений расходования бюджетных средств»; в Нижегородской области – «форма осуществления гражданами местного самоуправления посредством участия в инициировании проектов и последующем контроле за реализацией отобранных проектов, финансируемых за счет средств областного и местных бюджетов, а также форма непосредственного участия граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств» и др.). В некоторых субъектах Российской Федерации понятие «инициативное бюджетирование» не определяется. В заключение автор предлагает закрепить специальные нормы и понятия инициативного бюджетирования в отдельный закон на федеральном уровне (Смирнов, 2021).

В своем исследовании М.В. Цуркан ограничивает смежные понятия «инициативное бюджетирование», «партисипаторное бюджетирование», «партисипативное бюджетирование» и «экстра-бюджетирование». Отмечается, что данные понятия хотя и синонимичные, но в контексте бюджетирования не всегда тождественны, что создает проблемы при анализе развития территорий. В результате автор делает вывод о том, что «экстра-бюджетирование» вовсе не является синонимом другим понятиям, т. к. выступает одним из этапов инициативного бюджетирования. Тогда как партисипативное (партисипаторное) бюджетирование – это процесс разработки и утвержде-

ния и/или распределения части бюджетных средств муниципального образования в рамках проектного подхода с применением форм общественного участия в реализации местного самоуправления и/или при участии комиссии, состоящей из представителей администрации муниципального образования и его населения. Единственное отличие инициативного бюджетирования заключается в том, что оно предполагает софинансирование (Цуркан, 2016).

В исследовании В.В. Вагина и Н.А. Шаповаловой был проанализирован опыт инициативного бюджетирования в России. Авторы определили основные характеристики ИБ: обсуждение бюджетных вопросов, участие представителей власти, серийный процесс реализации, публичное обсуждение с участием граждан, организация публичной отчетности, софинансирование, участие граждан в реализации проектов, встроенность практики в бюджетный процесс (Вагин, Шаповалова, 2016). В другой работе они отмечают, что в ИБ большая доля финансирования осуществляется региональным бюджетом. При этом в правовом обеспечении также превалирует роль именно регионального законодательства. В свою очередь основными проектами, которые финансируются через механизмы ИБ, становятся места массового отдыха населения и объекты организации благоустройства, автомобильные дороги и сооружения на них, образовательные и культурные учреждения, объекты водоснабжения, водоотведения (Вагин, Шаповалова, 2018).

Как уже отмечалось ранее, инициативное бюджетирование является элементом публичной политики органов власти и, соответственно, формой взаимодействия государства с населением. Этому посвящена работа С.Г. Жестянникова, в которой отмечена важность гражданского участия при развитии территории. Так, на территории Вологодского района реализуется множество проектов разных уровней («Добрососедство», «Народный бюджет», ТОС). И именно активное гражданское участие граждан позволяет объединить населе-

ние и государство в различных его формах. В процессы управления районом вовлечены 40% граждан, что позволяет решать вопросы местного значения более эффективно и при этом является значительным импульсом для социально-экономического развития территорий (Жестянников, 2021).

Описание механизмов участия местного сообщества в развитии территорий представлено в работе К.Е. Косыгиной. Выявлено, что основные запросы населения направлены на сферы ЖКХ, образования и здравоохранения. В свою очередь процессы инициативного бюджетирования, как правило, осуществляются на конкурсной основе с участием жителей. При этом за последние годы число подобных практик только увеличивается как в России, так и в Вологодской области. В 2021 году Вологодская область вошла в число субъектов РФ, лидирующих в СЗФО по финансовому обеспечению проектов инициативного бюджетирования в зависимости от показателей: доля средств, выделенных на проекты в региональном бюджете субъекта РФ, и бюджетная поддержка на одного жителя. Был проведен анализ активности жителей городов и сельских территорий, в результате которого получен вывод о том, что в малых населенных пунктах имеется больший потенциал вовлеченности граждан, чем в крупных городах. При этом основными акторами данных процессов выступают органы местного самоуправления, тогда как участие бизнеса минимально. В заключение автор отмечает, что именно проекты инициативного бюджетирования являются перспективным механизмом, который позволит преодолеть основные барьеры гражданской активности населения (Косыгина, 2023).

Г.В. Белехова и А.Э. Жданова исследовали особенности публичной политики в Вологодской области и Республике Карелии. Авторы считают, что муниципальная публичная политика способствует аккумуляции людских ресурсов вокруг местных проблем и общему стабильному социально-экономическому развитию. Отмечается, что инициативное бюджетирование является

одной из форм вовлечения граждан в процессы управления, что выступает эффективной практикой управления социально-экономическим развитием территории, т. к. повышает уровень доверия населения к власти и обеспечивает принцип открытости и прозрачности управления. Авторы подчеркивают, что реализация федерального проекта «Комфортная городская среда» наряду с проектами «Народный бюджет» и «Народный бюджет ТОС» способствует положительной динамике индекса качества городской среды (Белехова, Жданова, 2023).

На данный момент деятельность в сфере ИБ на федеральном уровне осуществляется в основном Минфином России. Она включает обобщение практики различных регионов и составление методических рекомендаций. Согласно им, «инициативное бюджетирование (ИБ) – общее название, используемое для обозначения совокупности практик вовлечения граждан, объединенных идеологией гражданского участия, в бюджетный процесс в Российской Федерации, 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»². Для сравнения, в Вологодской области нет отдельного нормативно-правового акта или документа, который бы регулировал вопросы инициативного бюджетирования на территории региона. Управление ИБ осуществляется в рамках программы «Управление региональными финансами Вологодской области на 2021–2025 годы». В тексте документа не дается определение инициативному бюджетированию (однако само понятие используется как на официальном сайте правительства области, так и в отчетах органов власти), но присутствует отдельный

раздел, посвященный проекту «Народный бюджет», который является подпрограммой «Поддержание устойчивого исполнения местных бюджетов и повышение качества управления муниципальными финансами». Главная его цель – «софинансирование реализуемых в рамках проекта «Народный бюджет» общественно значимых муниципальных проектов по результатам конкурсного отбора»³. На муниципальном уровне складывается аналогичная ситуация. Например, в городе Вологде регуляция осуществляется с помощью муниципальных программ (проект «Народный бюджет ТОС»)⁴. Однако дается определение понятия «инициативные проекты», которые описываются как совокупность разнообразных, 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 (понятие «инициативное бюджетирование» также используется в текстах документов, но не поясняется).

Подводя итоги, следует отметить, что механизм инициативного бюджетирования – широкое понятие, включающее различные формы поддержки местных инициатив и участия граждан в управлении территорией (Cabannes, 2015). Однако имеется ряд барьеров для его успешного функционирования, среди которых отсутствие нормативной централизованности в интерпретации рассматриваемого понятия.

Материалы и методы

В рамках исследования при анализе практики инициативного бюджетирования в России и Вологодской области использовались исследовательские работы для теоретического обоснования и интерпретации

² Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации // Министерство финансов Российской Федерации, 2020 г.

³ Об утверждении государственной программы Вологодской области «Управление региональными финансами Вологодской области на 2021–2025 годы»: Постановление Правительства Вологодской области от 20 мая 2019 г. № 469.

⁴ Об утверждении перечня муниципальных программ городского округа города Вологды: Постановление Администрации города Вологды от 28 сентября 2023 г. № 1680.

результатов; доклады Министерства финансов Российской Федерации о лучших практиках развития инициативного бюджетирования, а также методические рекомендации ведомства; сведения с официального портала Правительства Вологодской области, включая информацию о проекте «Народный бюджет» и других муниципальных программах; данные с официальных сайтов органов местного самоуправления (администрации городов Вологда и Череповец) для анализа практик на местном уровне.

Применялись методы статистического и сравнительного анализа. Проанализированы количественные данные по числу проектов, объемам финансирования и другим показателям на основе отчетов Минфина России и региональных источников. Проведены расчеты средних значений, прироста и других статистических показателей для выявления тенденций в сфере инициативного бюджетирования. Общероссийские тенденции сопоставляются с региональными особенностями Вологодской области.

Использование указанных методов и материалов позволило обеспечить достоверность и полноту исследования, а также провести комплексный анализ практик инициативного бюджетирования на разных уровнях управления.

Результаты исследования

Общероссийские тренды инициативного бюджетирования

Как уже упоминалось, первый эксперимент по инициативному бюджетированию в Российской Федерации был проведен в

2007 году в Ставропольском крае в рамках «Программы поддержки местных инициатив». За 16 лет (с 2007 по 2023 год) количество практик инициативного бюджетирования по стране достигло 455. Для сравнения, в 2015 году таких программ было всего 17, что примерно в 27 раз меньше, чем в 2023 году. Вместе со смежными практиками, которые также показали значительный рост (в 6,6 раза за тот же период), общее количество достигает 548. По данным ЦИБ НИФИ, с 2015 по 2023 год общее число подобных практик увеличилось почти в 18 раз. При этом наибольший рост (в 26,8 раза) зафиксирован именно в сфере инициативного бюджетирования (табл. 1).

Наблюдается устойчивый тренд на развитие инициативного бюджетирования в России: не только растет число реализуемых проектов, но и увеличивается объем финансовой поддержки, что свидетельствует о повышении внимания к этой форме гражданского участия со стороны государства.

В свою очередь финансирование проектов инициативного бюджетирования увеличивается пропорционально количеству практик. Особого внимания заслуживает тот факт, что соотношение финансирования 2023 года и 2015 года значительно выше, чем соотношение количества практик (24,5 и 17,7 раза соответственно). Возрастает средний объем поддержки на один проект (рис.). Превышение темпов роста финансирования указывает на увеличение масштабов проектов (например, более дорогостоящая инфраструктура), повышение качества реализуемых объектов

Таблица 1. Динамика внедрения практик инициативного бюджетирования в России в 2015–2023 гг., ед.

Практики	Год									Изменение, 2023 год к 2015 году, раз
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Практики ИБ	17	18	38	107	180	212	323	334	455	26,8
Смежные практики*	14	22	74	86	69	78	83	105	93	6,6
Всего	31	40	112	193	249	290	406	439	548	17,7
* Практики, которые предусматривают участие граждан в распределении бюджетных средств (например, ТОС). Составлено по: доклад Минфина России о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2024 год.										

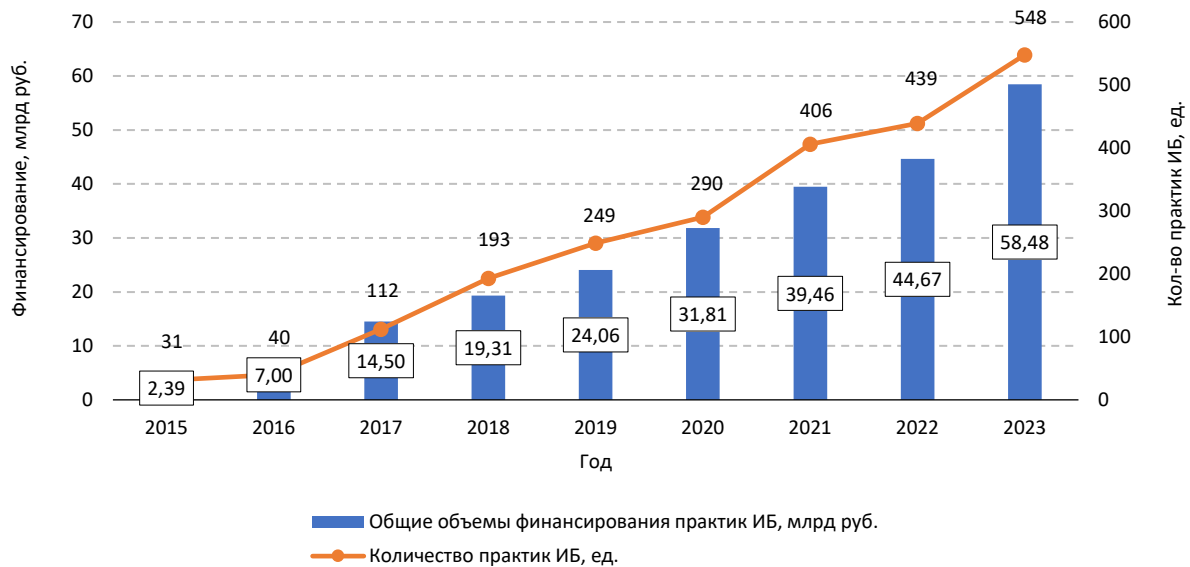


Рис. Финансовое обеспечение проектов инициативного бюджетирования в России, 2015–2023 гг.

Составлено по: доклад Минфина России о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2024 год.

(использование современных материалов, технологий), возможное расширение тематики практик (включение социальных, экологических или цифровых проектов). Динамика финансирования носит более стабильный характер по сравнению с динамикой количества практик, что говорит о системном закреплении ИБ в бюджетных процессах, наличии долгосрочных механизмов финансирования, снижении рисков резких сокращений бюджета на ИБ.

Начиная с 2018 года ЦИБ НИФИ Минфина России ведет статистику по муниципальным и региональным практикам. Анализ данных отражает тенденции развития инициативного бюджетирования в России за

период 2018–2023 гг. В частности, общее количество практик ИБ (региональных и муниципальных) увеличилось с 193 ед. в 2018 году до 548 ед. в 2023 году. Наибольший прирост наблюдался в 2021 году (+116 практик по сравнению с 2020 годом), что может быть связано с усилением поддержки со стороны государства или расширением программ финансирования. Начиная с 2019 года количество местных практик превышает количество практик регионов. Эта тенденция сохраняется весь рассматриваемый период (до 2023 года). Так, за 2018–2023 гг. количество муниципальных практик увеличилось в 4,3 раза, а региональных – только в 1,5 раза (табл. 2).

Таблица 2. Региональные и муниципальные практики инициативного бюджетирования в России в 2018–2023 гг., ед.

Практики	Год						Изменение, 2023 год к 2018 году, раз
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Региональные практики ИБ	102	102	115	132	141	156	1,5
Муниципальные практики ИБ	91	147	175	274	298	392	4,3
Всего	193	249	290	406	439	548	2,8

Составлено по: доклад Минфина России о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2024 год.

Превалирование муниципального инициативного бюджетирования отражается в территориальном разрезе по федеральным округам. Так, в период с 2020 по 2023 год наблюдается положительная динамика в большинстве округов: в 5 из 8 федеральных округов количество муниципальных практик возросло. Следует отметить, что все субъекты используют механизмы инициативного бюджетирования в границах Северо-Западного, Уральского и Поволжского федеральных округов. В Северо-Кавказском федеральном округе ситуация противоположная: только половина субъектов практикует инициативное бюджетирование, что указывает на необходимость выработки индивидуальных подходов к внедрению ИБ с учетом специфики каждого региона. В целом внедрение прак-

тик ИБ по федеральным округам соответствует общероссийским трендам.

Особенно показателен опыт Северо-Западного федерального округа: он выделяется не только тем, что все 11 субъектов в нем реализуют механизмы инициативного бюджетирования, но и сравнительно большим ростом числа проектов муниципального уровня (табл. 3).

Полученные выводы подтверждаются в исследовании Н.А. Шаповаловой, согласно которому роль субъектов РФ значительно превалировала в вопросах инициативного бюджетирования в плане как регулирования, так и инициативы проектов и программ; однако именно в 2018 году зарождается и активно развивается муниципальное направление ИБ (Шаповалова, 2020).

Таблица 3. Динамика внедрения практик инициативного бюджетирования в России по федеральным округам

Федеральный округ*	ЦФО	СЗФО	ЮФО	ПФО	ДФО	СКФО	УФО	СФО
Кол-во субъектов	18	11	12	14	11	7	6	10
2020 год								
Кол-во субъектов, реализующих практику ИБ	17	10	8	14	9	2	6	9
Кол-во практик ИБ регионального уровня	34	23	8	26	15	2	9	9
Кол-во практик ИБ муниципального уровня	22	23	52	97	27	14	48	5
2023 год								
Кол-во субъектов, реализующих практику ИБ	17	11	8	14	9	4	6	9
Кол-во практик ИБ регионального уровня	36	29	12	32	14	3	13	17
Кол-во практик ИБ муниципального уровня	16	52	72	140	19	28	43	22
Изменение, 2023 год к 2020 году, раз								
Кол-во субъектов, реализующих практику ИБ	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	2,0	1,0	1,0
Кол-во практик ИБ регионального уровня	1,1	1,3	1,5	1,2	0,9	1,5	1,4	1,9
Кол-во практик ИБ муниципального уровня	0,7	2,3	1,4	1,4	0,7	2,0	0,9	4,4
* Согласно методологии ЦИБ НИФИ Минфина РФ, новые регионы, вошедшие в состав Российской Федерации (Луганская Народная Республика, Донецкая Народная Республика, Херсонская область, Запорожская область), были учтены в составе Южного федерального округа. Составлено по: доклад Минфина России о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2020 и 2024 гг.								

Практика инициативного бюджетирования в Вологодской области

Рассмотрим практику инициативного бюджетирования Вологодской области и сравним ее с общероссийскими трендами. Ключевой областной проект ИБ на Вологодчине – «Народный бюджет». Он стартовал в 2015 году и успешно реализуется по настоящее время. К участию принимаются заявки не только от НКО и различных обществ/объединений, но и от инициативных групп. При этом начиная с 2020 года доля областного финансирования составляет 70%. Остальные 30% должны быть профинансированы муниципалитетом или бизнесом. Однако 5% средств проекта обязательно должны предоставить физические лица⁵.

Анализ данных табл. 4 позволяет выявить, что на протяжении всего рассмотренного периода (с 2016 по 2023 год) наблюдается рост всех рассматриваемых показателей. Так, количество конкурсных заявок увеличилось в 10 раз, что свидетельствует о востребованности проекта и заинтересованности им со стороны населения. В свою очередь размер субсидий растет пропорционально количеству поддержанных проектов (в 25 и 8,9 раза соответственно). Расчет средней суммы на один поддержанный

проект (значение которой увеличилось в 2,8 раза) позволяет выявить, что наблюдается не только количественный, но и качественный рост. Следует учитывать тот факт, что по 2021 год реализовывалась большая доля заявок, чем в последующие годы. Так, с 2017 по 2021 год среднее отношение реализованных проектов к заявкам составляет 95%, тогда как с 2022 года – 62%. Этот год также выбивается из тенденций постоянного роста именно по количеству поддержанных проектов. Вероятно, это произошло в связи с тем, что именно в 2021 и 2022 гг. ряд муниципальных образований присоединился к областной программе народного бюджета, в рамках которой реализовывались проекты, финансируемые сразу несколькими бюджетами разных уровней. Однако нельзя не отметить, что данная областная программа отмечается как положительный пример на федеральном уровне власти. Так, в 2023 году Вологодская область вошла в 10 лучших регионов по количеству участников интернет-голосования по проектам инициативного бюджетирования⁶.

В контексте исследования представляется необходимым рассмотреть практики инициативного бюджетирования на местном уровне. «Народный бюджет» г. Череповца за-

Таблица 4. Динамика показателей по проекту «Народный бюджет» за 2016–2023 гг.

Показатель	Год								Изменение, 2023 год к 2016 году, раз
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Количество конкурсных заявок, ед.	221	407	490	835	984	1567	2107	2229	10,1
Количество проектов, получивших субсидию, ед.	155	373	458	818	976	1472	1335	1373	8,9
Размер субсидии, выделенной из областного бюджета, млн руб.	20	50	60	90	170	305,8	405,8	500	25,0
Средняя сумма на один поддержанный проект, тыс. руб.	129	134	131	110	174	208	304	364	2,8
Составлено по: данные официального портала Правительства Вологодской области. URL: https://vologda-oblast.ru/narodnyy-byudzheth									

⁵ Официальный портал Правительства Вологодской области. URL: <https://vologda-oblast.ru/narodnyy-byudzheth>

⁶ Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях // Министерство финансов РФ: URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2024/09/main/Doklad_IB_2024_web.pdf

служивает отдельного внимания. Опыт реализации данного проекта ставится в пример и отмечается на федеральном уровне. Так, в 2023 году Череповец вошел в пятерку лидеров по муниципальным расходам на инициативное бюджетирование и занял 3 место по России по количеству реализованных проектов⁷. В табл. 5 представлены показатели по проекту, исходя из которых можно сделать вывод о том, что муниципальные программы следуют общероссийским тенденциям. Так, количество реализованных проектов по программе «Народный бюджет» в г. Череповце в 2023 году в сравнении с 2016 годом увеличилось в 4,7 раза. Активный рост наблюдается по объемам финансирования (увеличение почти в 32 раза за этот же период). Соответственно, возрастает средняя сумма на один проект (почти в 7 раз).

В Вологде главным муниципальным проектом ИБ является «Народный бюджет ТОС». Однако в отличие от череповецкой практики он демонстрирует нестабильность по ключевым показателям. Так, с 2020 по 2024 год количество поддержанных проектов уменьшилось в 0,8 раза, а по объему финансирования – в 0,9. Положительная тенденция наблюдается только по средней сумме финансирования на один проект (увеличение в 1,1 раза; табл. 6). Рост средней суммы на проект может указывать на смещение приоритетов в сторону более дорогостоящих инициатив, что могло привести к сокращению общего числа проектов. Пик финансирования приходится на 2023 год (74,9 млн руб.). Возможно, это связано с единовременными программами или изменениями в бюджетной политике, напри-

Таблица 5. Динамика объемов финансирования проекта «Народный бюджет (Народная программа)», г. Череповец, 2016–2024 гг.

Показатель	Год								Изменение, 2023 год к 2016 году, раз
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Кол-во поддержанных проектов, ед.	7	12	20	39	1	26	7	33	4,7
Объемы финансирования, млн руб.	9,9	19,9	35,7	44,8	1	76,9	55	316,1	31,9
Средняя сумма на один поддержанный проект, тыс. руб.	1414	1658	1785	1149	1000	2958	7857	9579	6,8

Составлено по: данные официального сайта мэрии города Череповца. URL: <https://35cherepovets.gosuslugi.ru/ofitsialno/otkryty-byudzheth/narodnyy-byudzheth-narodnaya-programma/?ysclid=m697yyboqt991529564>

Таблица 6. Динамика объемов финансирования проекта «Народный бюджет ТОС», г. Вологда, 2020–2024 гг.

Показатель	Год				Изменение, 2024 год к 2020 году, раз
	2020	2021	2023	2024	
Количество задействованных ТОС, шт.	30	34	28	30	1,0
Количество поддержанных проектов, шт.	36	34	36	30	-0,8
Объемы финансирования, млн руб.	43,7	38,2	74,9	39,4	-0,9
Средняя сумма на один поддержанный проект, тыс. руб.	1214	1124	2081	1313	1,1

Составлено по: данные официального сайта Администрации города Вологды. URL: <https://vologda.gosuslugi.ru/ofitsialno/statistika/otkryty-byudzheth/tos/>

⁷ Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях // Министерство финансов РФ: URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2024/09/main/Doklad_IB_2024_web.pdf

мер незапланированным ростом доходов бюджета города (в 2022 году планировались доходы около 15 млн руб., а по факту в 2023 году составили около 17 млн руб.)⁸.

Помимо Вологды и Череповца, проект «Народный бюджет» реализуется в Вологодском районе с 2023 года (общий объемом финансирования на 2024 год – 331 млн руб.)⁹, в г. Великий Устюг и Шекснинском районе – с 2015 года (общие объемы финансирования на 2024 год – 96 и 13 млн руб. соответственно), в Грязовецком районе программа стартовала в 2020 году (объем финансирования на 2024 год – 12 млн руб.) и т. д. Данные практики местного уровня подтверждают полученные выводы о повышении роли проектов муниципального инициативного бюджетирования.

Заключение

Таким образом, анализ подходов к понятию «инициативное бюджетирование» показывает отсутствие единого толкования этого процесса как в правовой, так и в научной сфере, что связано с различиями в целях, методах реализации и уровнях вовлеченности участников. В России инициативное бюджетирование регулируется преимущественно на уровне субъектов РФ и муниципалитетов. Отсутствует единый федеральный закон, определяющий ИБ, но есть упоминания в отдельных документах. Регионы принимают собственные нормативные акты, что приводит к различиям в критериях отбора проектов, размере софинансирования со стороны граждан, порядке голосования и контроля и др. В научном дискурсе некоторые исследователи определяют ИБ исключительно как механизм прямого участия граждан в распределении части бюджета. Другие включают в ИБ любые формы вовлечения населения в бюджетный процесс, в т. ч. общественные слушания,

краудсорсинг и совместное планирование. Дальнейшие исследования могли бы сосредоточиться на выработке интегративных критериев, которые помогут согласовать правовые и научные подходы.

В результате работы выявлены основные национальные тренды в сфере инициативного бюджетирования – устойчивый рост количества проектов инициативного бюджетирования на всех уровнях управления. Финансирование проектов увеличивается опережающими темпами по сравнению с их количеством, что указывает на повышение масштабов и качества реализуемых инициатив. В свою очередь история инициативного бюджетирования в России свидетельствует, что в начале его становления решающую роль играли органы субъектов РФ, однако с 2018 года стало активно развиваться новое направление – муниципальное инициативное бюджетирование. Растущий интерес к инициативному бюджетированию на местном уровне говорит о готовности населения принимать непосредственное участие в развитии своих малых территорий, предлагая конкретные проекты, направленные на улучшение качества жизни.

В то же время увеличение финансирования проектов на всех уровнях требует совершенствования механизмов контроля над его использованием. Необходимо обеспечить эффективный мониторинг и оценку результатов реализации проектов, чтобы гарантировать достижение поставленных целей и предотвратить нецелевое расходование средств.

Вологодская область повторяет общероссийскую модель: регион задает правила, а муниципалитеты обеспечивают реализацию ИБ «на земле». Аналогично национальным тенденциям наблюдается рост числа муниципальных практик. Инициативное бюджетирование становится инструментом

⁸ Объем поступления доходов бюджета города Вологды, формируемый за счет налоговых и неналоговых доходов, а также безвозмездных поступлений, на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 гг.; объем поступления доходов бюджета города Вологды, формируемый за счет налоговых и неналоговых доходов, а также безвозмездных поступлений, на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 гг.

⁹ Портал органов местного самоуправления Вологодского муниципального округа. URL: <https://35vologodskij.gosuslugi.ru/deyatelnost/napravleniya-deyatelnosti/otkrytyy-byudzhet/narodnyy-byudzhet/?ysclid=m6eovyk2ab76290597>

гибридного управления, сочетающего бюджетные ресурсы и локальные инициативы. Для дальнейшего развития ИБ на местах важно укреплять обратную связь между на-

селением и органами местного самоуправления, а также типизировать успешные практики (например, создать реестр лучших проектов).

ЛИТЕРАТУРА

- Бавыкин С.А., Агibalов Ю.В. (2022). Инициативное бюджетирование в системе органов местного самоуправления // Вестник Воронежского института экономики и социального управления. № 1. С. 4–7.
- Белехова Г.В., Жданова А.Э. (2023). Особенности муниципальной публичной политики в субъектах Северо-Западного федерального округа (на примере Вологодской области и Республики Карелии) // Caucasian Science Bridge. Т. 6. № 4. С. 24–41.
- Вагин В.В., Шаповалова Н.А. (2020). Актуальные вызовы и проблемы развития инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. Т. 12. № 1. С. 9–26.
- Вагин В.В., Шаповалова Н.А. (2016). Инициативное бюджетирование и смежные практики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. № 38 (320). С. 2–19.
- Вагин В.В., Шаповалова Н.А. (2018). Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тренды и возможности развития // Финансовый журнал. № 1 (41). С. 110–122.
- Воробьева Т.Б. (2023). Опыт инициативного бюджетирования в сельских поселениях Вологодской области // Известия Оренбургского гос. аграрн. ун-та. № 1. С. 133–136.
- Жестянников С.Г. (2021). Общественное участие как инструмент развития территории (из опыта Вологодского муниципального района Вологодской области) // Проблемы развития территории. Т. 25. № 1. С. 52–67.
- Косыгина К.Е. (2023). Роль местных сообществ в развитии малых территорий // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 16. № 5. С. 210–229.
- Маковник Т.Д. (2017). Практика и проблемы инициативного бюджетирования в Новгородской области // Вестник Новгородского филиала РАНХиГС. Т. 13. № 1.
- Мищенко В.В., Лякишева В.Г., Кириллов А.А. (2022). Инициативные проекты как одна из перспективных форм гражданского участия в решении вопросов социально-экономического развития территории (на материалах Алтайского края) // Экономика. Профессия. Бизнес. № 3. С. 74–83.
- Печенская-Полищук М.А. (2020). Развитие партисипаторного бюджетирования как фактор роста бюджетного потенциала территории // Проблемы развития территории. № 5 (109). С. 49–66. DOI: 10.15838/ptd.2020.5.109.4
- Плотникова Е.В., Дементьева А.А. (2020). Развитие инициативного бюджетирования в Краснодарском крае // Экономика и предпринимательство. № 6. С. 586–590.
- Рыбакова С.В. (2022). Инициативное бюджетирование как новая категория бюджетного права // Финансовое право. № 5. С. 12–18.
- Смирнов Д.А. (2021). Финансово-правовое регулирование инициативного бюджетирования в субъектах РФ // Правовая политика и правовая жизнь. № 1. С. 148–155.
- Сунгуров А.Ю., Дмитриева А.Е. (2023). Общественное участие в деятельности власти: общественное и партисипаторное бюджетирование и соучаствующее проектирование на уровне муниципалитетов Санкт-Петербурга // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 103–125.
- Цуркан М.В. (2016). Подходы к определению понятия «партисипаторное бюджетирование» // Вестник Тверского гос. ун-та. Сер.: Экономика и управление. № 2. С. 67–71.

- Шаповалова Н.А. (2020). Муниципальные практики инициативного бюджетирования: характеристика и механизмы поддержки // Вестник Московского университета им. С. Ю. Витте. Сер. 1: Экономика и управление. № 4 (35). С. 24–38.
- Шикалов Е.Н., Гребеник В.В. (2022). Инициативное бюджетирование на муниципальном уровне: тенденции развития и лучшая практика // Вестник Евразийской науки. Т. 14. № 5. С. 4.
- Шульга И.Е., Вагин В.В., Хачатрян Г.Н. [и др.] (2017). Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения. Москва: Алекс». 124 с.
- Ann-Mari S., Leo G. (2017). Policy implementation and initiatives in Russia: A local perspective. *Laboratorium*, 3, 70–81.
- Cabannes Y. (2015). The impact of participatory budgeting on basic services: Municipal practices and evidence from the field. *Environment & Urbanization*, 27 (1), 257–284. Available at: <https://doi.org/10.1177/0956247815572297>
- Martinez Guzman J.P., Jordan M.M., Joyce P.G. (2024). Towards inclusive public administration systems: Public budgeting from the perspective of critical race theory. *Public Administration*, 102 (3), 797–814.
- Pateman C. (2012). Participatory democracy revisited. *Perspectives on Politics*, 10 (01), 7–19. Available at: <https://doi.org/10.1017/S1537592711004877>
- Toepler S., Zimmer A., Frohlich C., Obuch K. (2020). The changing space for NGOs: Civil society in authoritarian and hybrid regimes. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 31, 649–662.
- Touchton M., Wampler B. (2013). Improving social well-being through new democratic institutions. *Comparative Political Studies*, 47 (10), 1442–1469. Available at: <https://doi.org/10.1177/0010414013512601>

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Ксения Евгеньевна Косыгина – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, заведующий Центром социокультурных и политических исследований, Вологодский научный центр Российской академии наук (Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: sene4ka.87@mail.ru)

Николай Николаевич Михалко – инженер-исследователь, Вологодский научный центр Российской академии наук (Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: mihalcko.kolya@yandex.ru)

Kosygina K.E., Mikhalko N.N.

PARTICIPATORY BUDGETING IN RUSSIA AND THE VOLOGDA REGION: COMMON AND SPECIAL FEATURES

Participatory budgeting has a high potential to improve the efficiency of budget allocation and can contribute to the development of community self-organization, increase citizens' contribution to the development of the territory and their inclusion in budgetary processes. Our study aims to analyze the Vologda Region experience in the sphere of participatory budgeting and identify regional trends in comparison with the all-Russian ones. The information base consisted of scientific literature devoted to the study of initiative budgeting and data from the official websites of public authorities and local self-government bodies. The study reveals the main national trends in the sphere of participatory budgeting: a steady growth in the number of participatory budgeting projects at all levels of government; the financing of projects is increasing at a faster pace than their number. The key trend in the development of initiative budgeting is the increase in the share of municipal practices starting from

2018. We conclude that similar trends are observed in the Vologda Region. Participatory budgeting becomes a tool of hybrid management, combining budgetary resources and local initiatives. However, there are its regional peculiarities. In the course of analyzing the practices of proactive budgeting in Cherepovets and Vologda, contrasting trends were revealed. "People's budget (people's program)" in Cherepovets demonstrates significant growth in all key indicators, confirming its effectiveness and compliance with the all-Russian trends. The experience of the city can be considered a successful example of scaling and development of initiative budgeting at the municipal level. At the same time, the "People's budget of TOS" of Vologda is characterized by instability, a decrease in the number of supported projects and funding, despite the increase in the average amount per project.

Participatory budgeting, municipalities, participatory budget, people's budget, region, civic participation.

REFERENCES

- Ann-Mari S., Leo G. (2017). Policy implementation and initiatives in Russia: A local perspective. *Laboratorium*, 3, 70–81.
- Bavykin S.A., Agibalov Yu.V. (2022). Participatory budgeting in the system of local self-government bodies. *Vestnik Voronezhskogo instituta ekonomiki i sotsial'nogo upravleniya*, 1, 4–7 (in Russian).
- Belekhova G.V., Zhdanova A.E. (2023). Features of municipal public policy in the constituent entities of the Northwestern Federal District (using the example of the Vologda region and the Republic of Karelia). *Caucasian Science Bridge*, 6(4), 24–41 (in Russian).
- Cabannes Y. (2015). The impact of participatory budgeting on basic services: Municipal practices and evidence from the field. *Environment & Urbanization*, 27(1), 257–284. Available at: <https://doi.org/10.1177/0956247815572297>
- Kosygina K.E. (2023). The role of local communities in the development of small territories. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz*=*Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 16(5), 210–229 (in Russian).
- Makovnik T.D. (2017). Practice and problems of initiative budgeting in the Novgorod region. *Vestnik Novgorodskogo filiala RANKhiGS*, 13(1) (in Russian).
- Martinez Guzman J.P., Jordan M.M., Joyce P.G. (2024). Towards inclusive public administration systems: Public budgeting from the perspective of critical race theory. *Public Administration*, 102(3), 797–814.
- Mishchenko V.V., Lyakisheva V.G., Kirillov A.A. (2022). Initiative projects as one of the promising forms of civic participation in resolution of issues of socio-economic development of the territory (by the materials of Altai Territory). *Ekonomika. Professiya. Biznes*, 3, 74–83 (in Russian).
- Pateman C. (2012). Participatory democracy revisited. *Perspectives on Politics*, 10(01), 7–19. Available at: <https://doi.org/10.1017/S1537592711004877>
- Pechenskaya-Polishchuk M.A. (2020). Participatory budgeting development as territory's budget potential growth factor. *Problemy razvitiya territorii*=*Problems of Territory's Development*, 5(109), 49–66. DOI: 10.15838/ptd.2020.5.109.4 (in Russian).
- Plotnikova E.V., Dement'eva A.A. (2020). Development of initiative budgeting in Krasnodar Region. *Ekonomika i predprinimatel'stvo*, 6, 586–590 (in Russian).
- Rybakova S.V. (2022). Participatory budgeting as a new category of budget law. *Finansovoe pravo*, 5, 12–18 (in Russian).
- Shapovalova N.A. (2020). Municipal practices of initiative budgeting: Characterization and support mechanisms. *Vestnik Moskovskogo universiteta im. S Yu. Vitte. Ser. 1: Ekonomika i upravlenie*, 4(35), 24–38 (in Russian).
- Shikalov E.N., Grebenik V.V. (2022). Participatory budgeting at the municipal level: Development trends and best practices. *Vestnik Evraziiskoi nauki*, 14(5), 4 (in Russian).

- Shul'ga I.E., Vagin V.V., Khachatryan G.N. et al. (2017). *Initiativnoe byudzhetrovanie. Rossiiskii opyt v oblasti uchastiya grazhdan v reshenii voprosov mestnogo znacheniya* [Initiative Budgeting. Russian Experience in the Field of Citizen Participation in Addressing Issues of Local Importance]. Moscow: Aleks.
- Smirnov D.A. (2021). Financial and legal regulation of initiative budgeting in the constituent entities of the Russian Federation. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, 1, 148–155 (in Russian).
- Sungurov A.Yu., Dmitrieva A.E. (2023). Public participation in government activities: public and participatory budgeting and participatory design at the level of Saint Petersburg municipalities. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*, 2, 103–125 (in Russian).
- Toepler S., Zimmer A., Frohlich C., Obuch K. (2020). The changing space for NGOs: Civil society in authoritarian and hybrid regimes. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 31, 649–662.
- Touhchon M., Wampler B. (2013). Improving social well-being through new democratic institutions. *Comparative Political Studies*, 47(10), 1442–1469. Available at: <https://doi.org/10.1177/0010414013512601>
- Tsurkan M.V. (2016). Approaches to the definition of participatory budgeting. *Vestnik Tverskogo gos. un-ta. Ser.: Ekonomika i upravlenie*, 2, 67–71 (in Russian).
- Vagin V.V., Shapovalova N.A. (2016). Participatory budgeting and related practices. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya=Financial Analysis: Science and Experience*, 38(320), 2–19 (in Russian).
- Vagin V.V., Shapovalova N.A. (2018). State of initiative budgeting in the Russian Federation: New trends and opportunities for development. *Finansovyi zhurnal=Financial Journal*, 1(41), 110–122 (in Russian).
- Vagin V.V., Shapovalova N.A. (2020). Challenges and issues of imitative budgeting development. *Finansovyi zhurnal=Financial Journal*, 12(1), 9–26 (in Russian).
- Vorob'eva T.B. (2023). Experience of initiative budgeting in rural settlements of the Vologda Oblast. *Izvestiya Orenburgskogo gos. agrarn. un-ta*, 1, 133–136 (in Russian).
- Zhestyannikov S.G. (2021). Public participation as tool for territory development (experience of the Vologda municipal district of the Vologda Oblast). *Problemy razvitiya territorii=Problems of Territory's Development*, 25(1), 52–67 (in Russian).

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Kseniya E. Kosygina – Candidate of Sciences (Economics), Leading Researcher, Head of Center for Socio-cultural and Political Studies, Vologda Research Center, Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: sene4ka.87@mail.ru)

Nikolai N. Mikhalko – research engineer, Vologda Research Center, Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: mihalcko.kolya@yandex.ru)