

УДК 336.145.2

Г. Н. Куцури

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,
Москва, e-mail: GKucuri@fa.ru

А. А. Харламова

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,
Москва, e-mail: 215005@edu.fa.ru

РАЗВИТИЕ МОДЕЛЕЙ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, модели инициативного бюджетирования, бюджетное финансирование, внебюджетное софинансирование, инициативные платежи.

Данное исследование направлено на анализ формирования и функционирования инструмента инициативного бюджетирования в рамках развития моделей и механизмов финансирования. В процессе работы анализируются статистические данные, представленные НИФИ Минфина России в области количественных, относительных показателей. Выделяются бюджетные и внебюджетные механизмы финансового обеспечения, их составные части, динамические показатели с целью определения состояния на текущий и будущий периоды. В качестве основополагающего инструмента выделен инициативный платеж за счет своих особенностей, характеристик и относительной новизны в процессе внедрения в 2021 году. С помощью результатов, представленных в рамках данного исследования, можно сделать вывод об особенностях финансирования инициативного бюджетирования, формах привлечения средств через бюджетные и внебюджетные механизмы в процессе реализации инициативных проектов.

G. N. Kutsuri

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
e-mail: GKucuri@fa.ru

A. A. Kharlamova

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
e-mail: 215005@edu.fa.ru

DEVELOPMENT OF INITIATIVE BUDGETING MODELS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Keywords: initiative budgeting, models of initiative budgeting, budget financing, extra-budgetary co-financing, initiative payments.

This study is aimed at analyzing the formation and functioning of an initiative budgeting tool within the framework of the development of financing models and mechanisms. In the process of work, statistical data presented by the NIFI of the Ministry of Finance of the Russian Federation in the field of quantitative, relative indicators are analyzed. Budgetary and extra-budgetary financial support mechanisms, their components, and dynamic indicators are allocated in order to determine the state for the current and future periods. Initiative payment is highlighted as a fundamental tool due to its features, characteristics and relative novelty in the implementation process in 2021. Using the results presented in the framework of this study, it is possible to draw a conclusion about the specifics of financing initiative budgeting, forms of raising funds through budgetary and extra-budgetary mechanisms in the process of implementing initiative projects.

Введение

Инициативное бюджетирование представляет собой комплексный механизм вовлечения граждан в бюджетный процесс Российской Федерации, включающий в себя сферу государственного и муниципального регулирования в вопросах участия и выбора проектов, а также контроля за их реали-

зацией [1]. Данный инструмент выступает в качестве элемента, обеспечивающего прозрачность и повышение качества бюджетного планирования, эффективность процесса расходования бюджетных средств. Специфика механизма заключается в активном диалоге между гражданами и властью с целью оптимизации качества его применения [2].

Впервые внедрению инициативного бюджетирования в отечественную практику поспособствовал Всемирный банк. Специалисты, начиная с 2007 года по 2013 год, реализовали программы поддержки местных инициатив в пяти регионах страны [3]. Первые практики были реализованы в 2007 году, однако правовой базы, регулирующей данный процесс, было недостаточно. 2020 год стал периодом, когда функционирование инициативного бюджетирования было закреплено на законодательном уровне [2].

В Российской Федерации данный механизм развивается активно, что подтверждается разработкой и внедрением новых моделей. На современной этапе имеются модели инициативных проектов, моделей «Школьное инициативное бюджетирование» (ШКИБ), Студенческое инициативное бюджетирование (СТИБ) и другие [1]. В результате появляются не только новые формы осуществления инициативного бюджетирования, но и способы его финансирования.

Цель исследования заключается в выявлении финансовых инструментов, обеспечивающих функционирование инициативного бюджетирования в Российской Федерации, анализе их применения с последую-

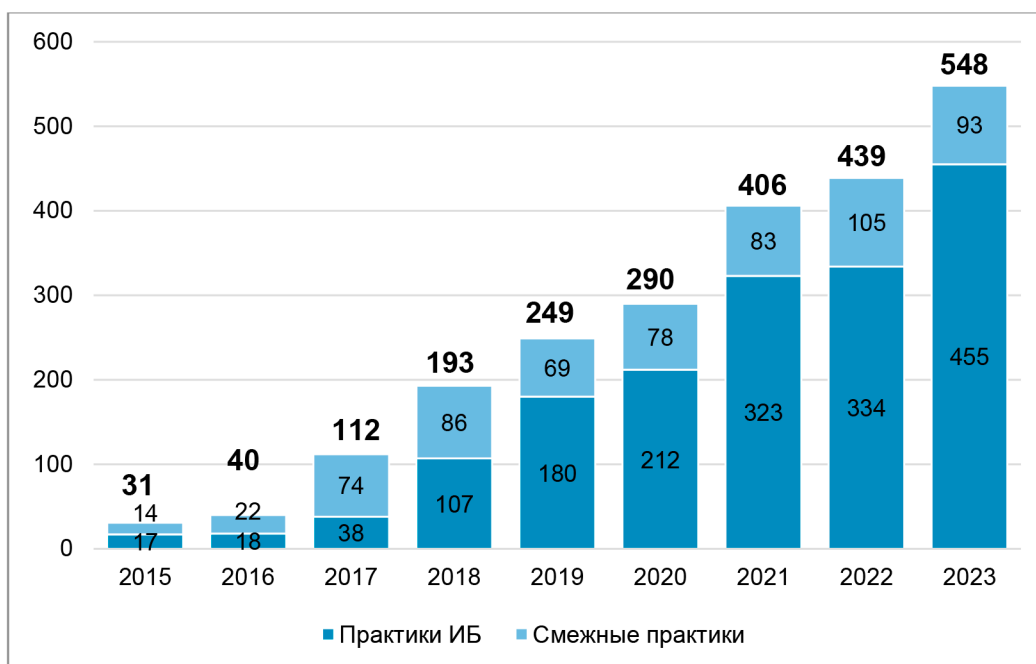
щей оценкой развития составных элементов его финансирования.

Материал и методы исследования

В качестве основного материала были взяты документы, разработанные Минфином России и НИФИ Минфина России, а также статья и учебное пособие. В исследовании использовался статистический, динамический анализы, что позволило сделать выводы о приоритетных инструментах развития инициативного бюджетирования.

Результаты исследования и их обсуждение

Реализация практик инициативного бюджетирования и их функционирование на 2023 год характеризуется устойчивой динамикой в совокупности с положительными изменениями в области инструментов участия граждан в бюджетном процессе. На данном этапе в 82 субъектах Российской Федерации инициативное бюджетирование регламентируется 119 нормативными правовыми актами, 99 из которых государственные программы, включающие мероприятия по реализации механизма. При этом общее количество субъектов, где реализовывалось инициативное бюджетирование, достигло 78 [4].



*Динамика количества практик с 2015 года по 2023 год
Источник: составлен авторами на основе данных [4]*

Начиная с 2015 года общее число практик растет. Максимальное абсолютное отклонение наблюдается в 2020–2021 годах, достигая 111. Количество инициативных практик, реализованных в 2023 году, имеет положительную динамику и составляет 455 (в сравнении с 2022 годом рост на 121 практику при темпе прироста 36%) (рисунок). Динамика связана с проведением политики стабилизации путем сосредоточения сил региональных и местных уровней на применении мер устойчивости функционирования инициативных практик.

К наиболее применяемым и реализуемым моделям инициативного бюджетирования были отнесены решения на основе конкурсного механизма, бюджетные комиссии граждан, цифровые решения, ШКИБ. Максимальное число муниципальных практик достигло 232 [4].

Реализация инициативных практик наиболее распространена в муниципальных образованиях (на 2023 год 392 по сравнению с 298 в 2022 году). При этом количество проектов, реализованных в субъектах Российской Федерации, на 2023 год достигло 156, 7 из которых связаны со школьной и студенческой инициативой. Краснодарский край является лидером на протяжении трех лет в области развития муниципальных практик, их количества и объема финансирования за счет средств муниципальных бюджетов. Приоритетными в области финансового обеспечения выступают Сочи и Новороссийск [4].

Финансирование моделей инициативного бюджетирования представляет собой совокупность финансовых инструментов, обеспечивающих составление, реализацию и функционирование механизма. Приоритетным инструментом является бюджетное финансирование, включающее в себя средства федерального бюджета (ФБ), бюджетов субъектов Российской Федерации (БС) и бюджетов муниципальных образований (БМО). Механизм инициативного бюджетирования на 2015 году в большей степени финансировался за счет региональных бюджетов в объеме 1 375,84 млн рублей, что больше финансирования за счет средств бюджетов муниципальных образований на 760,93 млн рублей. Финансирование за счет средств федерального бюджета на данный период отсутствовало, но уже в 2016 году достигало 22,3 млн рублей. Лидирующую позицию на 2023 год по финансовому обеспечению механизма зани-

мают бюджеты субъектов Российской Федерации. Однако несмотря на положительную динамику абсолютного значения на 2023 год темп прироста 2022 года в отношении 2021 года был выше на 5%. При этом наблюдается резкий прирост финансирования за счет средств бюджетов муниципальных образований (темп прироста 77% на 2023 год). Положительный прирост характерен и для ФБ (39% на 2023 год, 14% на 2022 год) (таблица 1).

Таблица 1

Механизм бюджетного финансирования в динамике, млн рублей

Годы	ФБ	БС	БМО
2015	-	1 375,84	614,91
2016	22,3	5 132,6	1 137
2017	3 782,68	7 678,96	1 910,85
2018	3 907,33	10 499,31	2 964,57
2019	4 835,66	13 110,69	3 937,54
2020	7 944,08	16 810,28	5 040,15
2021	8 763,8	21 102,79	6 758,57
2022	9 963,28	23 893,96	7 552,21
2023	13 824,41	25 758,8	13 354,04

Источник: составлена авторами на основе данных [4].

Помимо бюджетного механизма выделяют внебюджетный механизм, в рамках которого выделяют такие инструменты, как: софинансирование за счет средств населения (ФЛ), юридических лиц (ЮЛ), инициативных платежей (ИП), иных форм (ИФ). В период с 2015 по 2021 год объем средств, привлеченный гражданами и юридическими лицами в субъектах и местных образованиях, увеличился более чем в семь раз [5]. Приоритетным направлением обеспечения функционирования инициативного бюджетирования на 2023 год является софинансирование за счет средств юридических лиц. Первоначально наиболее значимым выступал инструмент софинансирования, обеспеченный средствами граждан, объем которого снизился в 2020 год (отрицательный прирост 14%) и в 2022 (отрицательный прирост 8%), 2023 годах (отрицательный прирост 18%) (таблица 2).

Основой инициативных платежей является добровольный характер. Инструмент применяется с 2021 года. Участниками в данном случае выступают не только физические и юридические лица, но и индивидуальные

предприниматели [5]. На 2022 год наблюдается резкий скачок объема привлеченных средств с помощью данного инструмента, из чего следует активная заинтересованность общества в его применении. В 2023 году значение достигает 1 204,76 млн рублей, что на 402,51 млн рублей больше в сравнении с 2022 годом (таблица 2).

Отечественная практика применения инструмента софинансирования на 2018 год имела положительные результаты. Большой упор был направлен на применение Программ поддержки местных инициатив, осуществляемым субъектами Российской Федерации. Механизм финансирования представлял собой процесс предоставления субсидии из бюджетов субъектов местным бюджетам, принимающим участие в программе софинансирования. Помимо муниципальных образований существовала практика получения бюджетных ассигнований некоммерческими образованиями. Финансовое обеспечение в основном реализовывалось за счет

средств субъектов при софинансировании местными бюджетами, организациями и гражданами [6].

Основным источником развития механизмов финансового обеспечения инициативного бюджетирования выступает рост реализуемых региональных и местных практик. На 2023 год заинтересованность граждан в области формирования и внедрения инициативных практик значительно выросла по сравнению с 2022 годом, где число заявленных предложений составило более 390 тысяч (прирост на 51%) [4].

Проведен анализ показателей в отношении к 2022 году. Выявлено, что средняя стоимость на один реализованный проект выросла на 14%. При этом объем субсидий из бюджетов субъектов снизился на 5%. Муниципальное субсидирование выросло практически в 2 раза (прирост на 54%). Внебюджетная поддержка в период с 2016 года впервые достигла свое максимальное значение более 100 тысяч рублей (прирост на 60%) (таблица 3) [4].

Таблица 2

Механизм внебюджетного софинансирования в динамике, млн рублей

Годы	ФЛ	ЮЛ	ИП	ИФ
2015	205,45	182,07	-	16,71
2016	478,1	218,9	-	6,7
2017	776,55	344,5	-	8,19
2018	1 123,11	714,58	-	105,39
2019	1 267,25	811,3	-	101,86
2020	1 085,25	928,77	-	-
2021	1 669,68	1 140,46	23,85	-
2022	1 542,4	706,18	802,25	-
2023	1 263,3	3 076,79	1 204,76	-

Источник: составлена авторами на основе данных [4].

Таблица 3

Усредненные показатели на один реализованный проект в 2022–2023 годах, млн рублей

Показатели	2022	2023	Темп прироста
Стоимость	1,52	1,74	14%
Совокупные бюджетные субсидии	1,41	1,57	11%
Субсидии из бюджета субъекта	0,81	0,77	-5%
Субсидии из муниципального бюджета	0,26	0,4	54%
Внебюджетная поддержка	0,1	0,16	60%

Источник: составлена авторами на основе [4].

На региональном уровне в качестве основополагающего механизма выступают бюджетные ассигнования, поступающие из региональных бюджетов с наличием обязательного условия поддержки от местных уровней. Федеральный уровень участвует в форме софинансирования в рамках федерального проекта и государственной программы [4].

На муниципальном уровне реализация практик инициативного бюджетирования осуществляется только с помощью единственного механизма – муниципального бюджета [4].

Несмотря на положительный эффект от внедрения инициативного бюджетирования, механизм финансирования имеет определенные недостатки. Средства, выделенные из вышестоящих бюджетов нижестоящим, имеют непостоянный характер. В данном случае процесс имеет рекомендательный характер, что может стать результатом приостановления выплат в полной, частичной формах или их перераспределением.

Вопрос софинансирования проектов также довольно проблематичный, так как объем привлеченных средств может быть недостаточным. Субъекты в результате выбора приоритетного проекта обязуются взять на себя часть полномочий в области финансового обеспечения. Однако механизм является нестабильным, в результате чего муниципальные образования вынуждены искать дополнительные источники финансирования. Так, происходит обращение к обществу, где высоки риски ограниченности денежных ресурсов и низкого уровня заинтересованности участия в инициативном бюджетировании [6]. В качестве решения данной проблемы выступают местные налоги, перечисленные на добровольной основе в соответствующий местный бюджет, объем которых будет в полной мере обеспечивать инициативные практики без участия межбюджетных трансфертов [7]. Одним из инструментов повышения заинтересованности граждан является налогообложение профессионального дохода, реализуемого за счет специального приложения. Перечисление части средств от данного налога на местный уровень с учетом самостоятельного осуществления процесса налогоплательщиками может заинтересовать как само общество, так и местные органы в области выявления потенциальных налогоплательщиков [8]. Важно отметить,

что инициативное бюджетирование есть инструмент эффективного управления общественными финансами и внедрение его методологий в государственные программы и национальные проекты есть один из способов расширения финансирования [9].

Факт наглядности также важен в области развития инициативного бюджетирования. В целях повышения качества практик за счет заинтересованности общества и увеличения финансирования необходимо визуальное и доступное объяснение способов формирования источников средств и их движения в рамках данного инструмента [10].

Заключение

Самым распространенным и развитым механизмом является бюджетное финансирование, объем средств которого постепенно растет в каждой его составной части. При этом бюджеты субъектов Российской Федерации являются приоритетными в области обеспечения реализации проектов в рамках инициативного бюджетирования.

Параллельно с этим функционирует инструмент внебюджетного софинансирования. Финансовое обеспечение за счет средств населения довольно нестабильное, поскольку наблюдаются резкие скачки (к примеру, отрицательный прирост на 2023 год). Большая вовлеченность зафиксирована среди юридических лиц с положительным приростом на 2023 год.

В качестве важнейшего элемента развития инициативного бюджетирования можно выделить инициативные платежи, так как средства имеют исключительно добровольный характер. В данном случае граждане, юридические лица, индивидуальные предприниматели вовлечены в процесс, заинтересованы в реализации конкретных проектов с целью достижения определенных результатов. Именно этот механизм позволяет рассмотреть степень заинтересованности общества в инициативном бюджетировании. В 2023 году значение составило 1 204,76 млн рублей, что показывает довольно хорошие результаты с учетом предыдущих лет и относительной новизны инструмента.

Ежегодно фиксируются усредненные показатели по стоимости одного проекта, выделяемой на него усредненной совокупной бюджетной субсидии, региональной субсидии, муниципальной субсидии, внебюджетной поддержки. Сопоставление показателей

позволило сделать вывод, что субсидирование также развивается. Эффективное развитие наблюдается в муниципальных бюджетах на основе темпа прироста, несмотря на высокий показатель региональных бюджетов (с учетом отрицательного прироста 5%). Внебюджетная поддержка на 2023 год показывает прирост на 60%, что говорит о хорошем темпе вовлеченности внебюджетных механизмов в реализации инициативных проектов.

Финансирование инициативного бюджетирования зависит от двух сторон: от государства, от общества. Для отечественной практики характерны бюджетные и внебюджетные механизмы. С целью их реализации и развития необходимо взаимодействие между государством, которое будет обеспечивать нормативно-правовую базу, планирование выделения и использования бюджетных средств, и обществом, которое также будет вовлечено в процесс не только путем

выбора определенного инициативного проекта, но и софинансирования.

Таким образом, в Российской Федерации на данный период времени хорошо развиты два механизма. Это связано с высокой степенью осознанности граждан в необходимости применения инициативного бюджетирования, так как в данном случае реализуются именно те проекты, которые являются наиболее актуальными и необходимыми к решению. Именно поэтому инициативный платеж можно рассмотреть в качестве одного из показательных инструментов за счет своей характеристики. С учетом нынешней динамики, актуальных данных на 2023 год, модели инициативного бюджетирования будут развиваться, как и способы их финансирования. За счет хороших темпов прироста инициативных платежей можно сделать вывод, что внебюджетное софинансирование будет постепенно развиваться и показывать хорошие результаты.

Библиографический список

1. Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации (в ред. от 05.12.2023) // Министерство финансов Российской Федерации. 2023. [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/performance/budget/policy/proactive_bud?id_65=305101- (дата обращения: 12.09.2024).
2. Векерле К.В., Соколов И.А. Перспективы и условия востребованности инициативного бюджетирования в России // Экономическая политика. 2022. Т. 17, № 2. С. 34-61.
3. Актуальные вопросы развития инновационного бюджетирования в Российской Федерации: учебное пособие / Е.А. Чумакова. Волгоград: Изд-во Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2022. 158 с.
4. Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях // Министерство финансов Российской Федерации. 2024. [Электронный ресурс]. URL: https://www.nifi.ru/images/FILES/IB/2024/Doklad_IB_2024_rus.pdf (дата обращения: 16.09.2024).
5. 72 вопроса об инициативном бюджетировании / НИФИ Минфина России; под общ. ред. В.В. Вагина. О-Краткое: Киров, 2023. 232 с.
6. Федосов В.А., Богатченко В.В. Финансовый механизм инициативного бюджетирования в Российской Федерации // Финансовый журнал. 2019. № 3 (49). С. 117-127.
7. Стратегия развития инициативного бюджетирования // Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации (НИФИ Минфина России). 2022. [Электронный ресурс]. URL: https://www.nifi.ru/images/FILES/IB/2023/strategyIB_2030.pdf (дата обращения: 20.09.2024).
8. Инициативное бюджетирование: эволюция теории и практики: монография / под общ. ред. В.В. Вагина. М.: ИНФРА-М, 2022. 270 с.
9. Вагин В.В., Шаповалова Н.А. Актуальные вызовы и проблемы развития инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. 2020. Т. 12, № 1. С. 9–26.
10. Вагин В.В., Пинская М.Р. Фискальные эффекты применения методологии инициативного бюджетирования в сфере общественных финансов // Финансы: теория и практика. 2022. Т. 26, № 1. С. 115-125.