ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

Научная статья

УДК 336.1:332.1

doi: 10.31774/2712-9357-2021-11-4-187-206

Роль механизма партисипаторного бюджетирования в развитии сельских территорий (на примере Ростовской области)

Светлана Валерьевна Подгорская¹, Татьяна Александровна
Мирошниченко²

^{1, 2}Федеральный Ростовский аграрный научный центр, Рассвет, Российская Федерация

¹Svetlana.podgorskaya@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-8912-7865>

²Mirtatjana@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4370-1459>

Аннотация. Цель: определить уровень вовлеченности и результативность участия сельских поселений муниципальных районов в региональных программах инициативного бюджетирования. **Материалы и методы.** Методологическая основа настоящего исследования – диалектический, формально-логический, статистический методы. Эмпирическую основу проведенного исследования составили данные отчетов Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России, Федеральной службы государственной статистики по Ростовской области, результаты регионального конкурса проектов инициативного бюджетирования и отчеты правительства области об их реализации. **Результаты.** В регионе разработана законодательная и нормативно-правовая основа для развития инициативного бюджетирования. Представлена диагностика развития партисипаторного бюджетирования на сельских территориях Ростовской области: определены источники и размеры финансирования инициативных проектов сел и городов, установлено соотношение участвовавших в конкурсе и победивших проектов сельских поселений муниципальных районов, определен размер финансирования инициативных проектов из местного бюджета в расчете на одного сельского жителя. Подготовлены рейтинги муниципальных районов Ростовской области за 2020 и 2021 гг. по уровню активности сельских поселений и результативности их участия в проектах инициативного бюджетирования. **Выводы:** определены ключевые факторы, сдерживающие развитие гражданского участия селян в управлении общественными финансами: низкий уровень институционального доверия сельского населения, недостаточная социальная активность селян в решении вопросов местного значения, существенная дифференциация доходов сельских и городских жителей, низкий уровень доходов местных бюджетов, недостаточность компетенций органов местного самоуправления для подготовки инициативных проектов. Совершенствование механизма партисипаторного бюджетирования в регионе будет иметь положительные последствия для социально-экономического развития сельских территорий.

Ключевые слова: сельские территории, партисипаторное бюджетирование, инициативное бюджетирование, местные бюджеты, инициативные проекты

ECONOMICS AND MANAGEMENT OF NATIONAL ECONOMY

Original article

The role of participatory budgeting mechanism in the rural areas development (on the example of Rostov region)

Svetlana V. Podgorskaya¹, Tatiana A. Miroshnichenko²

^{1, 2}Federal Rostov Agricultural Research Centre, Rassvet, Russian Federation

¹Svetlana.podgorskaya@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-8912-7865>

²Mirtatjana@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4370-1459>

Abstract. Purpose: to determine the level of involvement and the effectiveness of the participation of rural settlements of municipal districts in regional programs of initiative budgeting. **Materials and methods.** The methodological basis of this research is dialectical, formal-logical, statistical methods. The empirical basis of the study was made up of data from the reports of the Center for Initiative Budgeting of the Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, the Federal State Statistics Service for Rostov Region, the results of the regional competition of initiative budgeting projects and reports of the regional government on their implementation. **Results.** The region has developed a legislative and regulatory framework for the initiative budgeting development. The diagnostics of the participatory budgeting development in rural areas of Rostov region is presented: the sources and amounts of initiative projects financing of villages and cities are determined, the ratio of the participating in the competition and the winning projects of rural settlements of municipal districts is determined, the amount of financing of initiative projects from the local budget per one villager is determined. The ratings of the municipal districts of Rostov region for 2020 and 2021 have been prepared by the level of activity of rural settlements and the effectiveness of their participation in initiative budgeting projects. **Conclusions:** the key factors hindering the development of civic participation of villagers in public finance management have been identified: low level of institutional trust of the rural population, insufficient social activity of villagers in resolving issues of local importance, significant income differentiation of rural and urban residents, low income of local budgets, insufficient competencies of local governments for the preparation of initiative projects. Improving the participatory budgeting mechanism in the region will have positive consequences for socio-economic development of rural areas.

Keywords: rural areas, participatory budgeting, initiative budgeting, local budgets, initiative projects

Введение. В широком смысле партисипаторное бюджетирование означает участие граждан в распределении бюджетных средств муниципалитета и является сегодня важнейшим принципом современного публичного управления общественными финансами в целях достижения справедливого инклюзивного роста.

Мировой опыт партисипаторного бюджетирования насчитывает более 30 лет. Впервые этот механизм был применен в 1989 г. в Бразилии (г. Порту-Алегри) при определении приоритетов расходования бюджетных средств. За прошедшее время практика оказалась настолько удачной и эффективной, что сегодня уже более 20 % городского бюджета распределяется при участии местных жителей.

В результате многолетнего опыта выработались следующие обязательные принципы реализации механизма партисипаторного бюджетиро-

вания: на общественное обсуждение выносятся финансовые и (или) бюджетные вопросы муниципалитета, участвуют органы местного самоуправления, повторяющийся процесс реализации в течение многих лет, публичное обсуждение проектов с участием местных сообществ, представляется публичная отчетность по принятым решениям и реализованным проектам.

На Всемирном форуме в Абу-Даби в 2020 г. было отмечено, что партисипаторное бюджетирование непосредственно связано с достижением семи целей устойчивого развития Повестки дня 2030 и косвенно сопрягается со всеми задачами 17 целей устойчивого развития.

Терминологически в российском правовом поле и практике закрепилось понятие «инициативное бюджетирование», большинство авторов используют его как синоним партисипаторного бюджетирования. Так, руководитель Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России отмечает, что «инициативное бюджетирование – это российская версия широко известного за рубежом партисипаторного бюджетирования» [1].

Вместе с тем научная дефиниция «партисипаторное бюджетирование» в результате сложившейся мировой практики имеет более широкое значение, чем в России. Партисипаторное бюджетирование в первую очередь подразумевает муниципальный бюджет, созданный с участием граждан. Мы солидарны с мнением, что модели, применяемые в нашей стране, позволяют отнести их к категории инициативного бюджетирования и являются первой ступенью партисипаторного бюджетирования [2], поскольку речь идет об участии граждан в приоритетных проектах для финансирования из бюджетов различного уровня и привлеченных средств бизнеса и населения.

Партисипаторное бюджетирование имеет большое социально-экономическое значение для сельских территорий России, так как в условиях дефицита общего финансирования их развития и местных бюджетов реализация инициативных проектов сельских жителей позволяет привлечь

дополнительные средства на развитие села как из вышестоящих бюджетов, так и из внебюджетных источников, включая местный бизнес.

Совершенствование системы управления сельским развитием на основе самоорганизации селян с активной гражданской позицией и партисипаторного бюджетирования является важнейшим фактором новой научной модели развития сельских территорий.

Материалы и методы. Теоретико-методологической базой настоящего исследования послужили фундаментальные и прикладные положения, представленные в работах отечественных и зарубежных ученых.

Концептуальные основы и модели реализации партисипаторного бюджетирования рассмотрены в монографии М. В. Цуркан [2]. Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke на основе методологических подходов определяют шесть моделей партисипаторного бюджетирования, получивших распространение в Европе [3]. Зарубежные исследователи отмечают роль этого механизма публичного управления в формировании четвертой власти – граждан.

Основные принципы и механизм реализации практик партисипаторного бюджетирования подробно рассмотрены в работе коллектива Всемирного банка, выполненной в рамках проекта «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации в 2016–2018 гг.» [4].

Обзор российских и мировых практик партисипаторного бюджетирования и исследование их влияния на развитие территорий рассматриваются в трудах Н. В. Гавриловой [5], М. А. Печенской-Полищук [6]. Последняя среди ключевых факторов, сдерживающих развитие партисипаторного бюджетирования в РФ, выделяет слабое использование и развитие цифровых технологий [6]. При этом S. Coleman, R. Sampalo отмечают, что электронное бюджетирование является перспективным инструментом институционализации демократических инноваций [7].

В работе J. Hwang, D. Song представлен муниципальный опыт организационной структуры партисипаторного бюджетирования на примере

Йонсу-Гу (Южная Корея) [8]. Отдельное внимание авторы уделили «школам обучения бюджету».

В. Wampler на основе исследования опыта Бразилии делает вывод о том, что практики гражданского участия позволяют вовлечь в публичное управление самые широкие слои общественности и формировать платформы для взаимодействия с государственными администрациями в целях продвижения своих интересов [9].

Анализ развития российской практики инициативного бюджетирования позволил установить особенность, заключающуюся в активном государственном участии в регулировании и реализации проектов на территории муниципалитетов [10].

Исследование методологии мониторинга и оценки эффективности практик инициативного бюджетирования основано на работах В. В. Вагина, Н. А. Шаповаловой [11], Ад. А. Барлыбаева, Аз. А. Барлыбаева, И. А. Ситновой [12].

Основу исследований составил системный подход, в соответствии с которым сельские территории рассматриваются как сложная социально-экономическая система, детерминантом развития которой выступает местное самоуправление посредством включенности местных жителей в публичное управление через механизм партисипаторного бюджетирования.

В качестве эмпирической базы исследования использованы данные отчетов Центра инициативного бюджетирования НИФИ Министерства финансов России, Федеральной службы государственной статистики по Ростовской области, отчеты правительства Ростовской области о реализации проектов инициативного бюджетирования, опубликованные результаты исследований в трудах отечественных и зарубежных ученых по данной научной проблематике.

Анализ развития практик инициативного бюджетирования в Ростовской области базируется на результатах реализации регионального проекта

«Сделаем вместе!» в 2020–2021 гг. по всем сельским муниципальным районам области. Обработка данных позволила выделить кластеры муниципалитетов по уровню активности и результативности участия в реализации инициативных проектов.

В ходе исследования применялись общенаучные методы: анализ и синтез; индукция, дедукция и аналогия; обобщение и группировка; экономико-статистический анализ.

Результаты и обсуждение. В российской модели основной практикой партисипаторного бюджетирования является Программа поддержки местных инициатив Всемирного банка, которая является частью европейской программы Community Driven Development (CDD). В стране она начала развиваться с 2007 г. и в настоящее время реализуется в 69 регионах.

Отличительной чертой мировых практик партисипаторного бюджетирования является то, что они иницируются местными сообществами и органами власти в целях решения социально важных проблем для населения муниципалитета. В России большинство программ инициативного бюджетирования разрабатываются на уровне региональных органов исполнительной власти, напрямую связаны с государственными финансами и автоматически становятся объектами государственной политики и управления. С одной стороны, такое положение свидетельствует о неразвитости институтов гражданского общества, низком уровне институционального доверия у населения, с другой – в существующей системе административных координат практика показала большую устойчивость, масштабируемость и эффективность. Институциональную устойчивость таким проектам обеспечивает встроенность в региональную и национальную правовую, бюджетную и административную системы.

Российская Федерация ежегодно участвует в международном рейтинге открытости бюджета и общественного участия. В 2019 г. по результатам оценки Россия по показателю прозрачности бюджета получила

74 балла из 100 и заняла 14-ю позицию среди 117 стран, а по критерию предоставления возможностей общественности для полноценного участия на различных этапах бюджетного процесса всего 22 балла из 100.

В целях повышения вовлеченности общественности в бюджетирование на всех уровнях активно идет процесс формирования законодательного обеспечения развития инициативного бюджетирования. В 2015 г. при Минфине России создан Центр инициативного бюджетирования НИФИ, осуществляющий научно-методологическое и методическое сопровождение механизма и практик инициативного бюджетирования. В 2020 г. в РФ приняты федеральные законы о внесении изменений по вопросам инициативного бюджетирования в Бюджетный кодекс, закон об общих принципах организации местного самоуправления, разработаны методические рекомендации для региональных органов власти, местного самоуправления и граждан по подготовке инициативных проектов. В концепции повышения эффективности бюджетных расходов РФ в 2019–2024 гг. закреплена необходимость привлечения граждан к решению вопросов местного значения, в т. ч. в форме инициативного бюджетирования.

По данным мониторинга Программы развития инициативного бюджетирования в РФ, Ростовская область по объему выделяемых бюджетных ассигнований из бюджетов муниципальных образований на реализацию проектов инициативного бюджетирования в 2019 г. занимает последнее место среди 24 регионов, применявших у себя муниципальные практики инициативного бюджетирования. В регионе из муниципальных бюджетов было выделено 0,8 млн руб. на две программы, в то время как у лидера данного рейтинга ХМАО – Югра эта сумма составила 148,4 млн руб. на 30 программ¹.

¹ Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях [Электронный ресурс]. М., 2020. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0570_Doklad_IB_2020_itog.pdf (дата обращения: 15.05.2021).

В Ростовской области в 2019 г. был принят областной закон «Об инициативном бюджетировании в Ростовской области», законодательное закрепление расходов на реализацию проектов инициативного бюджетирования обеспечит гарантию финансирования и ежегодную реализацию проекта на территории региона.

В июле 2019 г. был впервые запущен губернаторский проект инициативного бюджетирования под названием «Сделаем вместе!», который подкреплён областным законом «Об инициативных проектах»².

Повышение вовлеченности сельского населения в механизм партисипаторного бюджетирования связано с использованием цифровых и информационно-коммуникационных технологий, что очень актуально для сельских поселений в силу их территориальной разрозненности и удаленности от административно-финансовых центров.

В целях информационного сопровождения проекта «Сделаем вместе!» правительством Ростовской области организован интернет-ресурс <http://vmestel61.ru/>, на котором размещена вся необходимая информация об условиях участия в конкурсе, направлениях финансирования, этапах реализации инициативного проекта, а также нормативно-правовая база, формы документов, шаблоны материалов.

Таким образом, каждый житель Ростовской области может стать активным участником улучшения места своего проживания, что напрямую содействует развитию инклюзии управления территориальным развитием и процессов бюджетирования.

Аналогичные электронные площадки взаимодействия органов власти и населения ранее разработаны в Сургуте, Твери, Москве. На онлайн-порталах представлена обучающая информация, организован прием инициатив, проведение голосований.

²Об инициативных проектах: обл. закон от 1 авг. 2019 г. № 178-ЗС [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/documents/10627/> (дата обращения: 15.05.2021).

Кроме того, Министерством финансов и правительством региона организовано обучение представителей органов местного самоуправления и сельских жителей по вопросам инициативного бюджетирования.

В 2020 г. на региональный конкурсный отбор было представлено 376 инициативных проектов, из них 68 не были допущены к участию в конкурсе по различным причинам их несоответствия установленным требованиям. В 2021 г. количество представленных на конкурс проектов сократилось до 323, но только 29 из них не отвечали требованиям правительства региона. В результате в 2021 г. на региональный отбор было допущено 294 проекта инициативного бюджетирования с общим объемом финансирования 573,0 млн руб., из них 164 конкурсных проекта выдвинуто от сельских муниципальных районов, 104 из которых признаны победителями (таблица 1). Несмотря на то, что от сельских поселений было допущено на 15 % меньше заявок на конкурс, чем в 2020 г., победило проектов на 5 % больше, что свидетельствует о возросшем качестве их подготовки. О повышении качества допущенных на конкурс инициативных проектов свидетельствует и средняя величина рейтингового балла оцениваемых проектов, которая в 2021 г. составила 52,3 балла, в то время как в 2020 г. она была на 8,3 балла ниже.

Таблица 1 – Результаты конкурса проектов инициативного бюджетирования

Показатель	2020 г.	2021 г.	2021 г. к 2020 г., %
1	2	3	4
Количество заявок, допущенных на конкурсный отбор, всего	308	294	95,45
в т. ч.:			
- от сельских поселений	193	164	84,97
- от городских округов и поселений	115	130	113,04
Количество победивших проектов инициативного бюджетирования, всего	176	191	108,52
в т. ч.:			
- от сельских поселений	99	104	105,05
- от городских округов и поселений	77	87	112,99

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
Объем средств на реализацию представленных на конкурс проектов инициативного бюджетирования, всего, тыс. руб.	560316,35	573024,87	102,27
в т. ч.:			
- от сельских поселений	317337,17	289884,40	91,35
- от городских округов и поселений	242979,18	283140,47	116,53
Объем средств на реализацию победивших проектов инициативного бюджетирования, всего, тыс. руб.	334750,67	376649,67	112,52
в т. ч.:			
- от сельских поселений	174945,99	188797,73	107,92
- от городских округов и поселений	159804,68	187851,94	117,55
Средняя стоимость победившего проекта по сельским муниципальным районам, тыс. руб.	1767,13	1815,36	102,73
Средняя стоимость победившего проекта города, тыс. руб.	2075,39	2159,22	104,04
Рассчитано авторами по материалам отчетов правительства Ростовской области ³ .			

По итогам проведенного конкурсного отбора в 2021 г. в Ростовской области будет реализован 191 проект инициативного бюджетирования, что на 15 проектов больше, чем в 2020 г. Общий объем средств на финансирование победивших инициативных проектов в 2021 г. вырос на 41,9 млн руб. по сравнению с прошлым годом и составил 376,7 млн руб., в т. ч. 300 млн руб. – это субсидии из регионального бюджета.

Средняя стоимость победивших в конкурсе проектов сельских муниципальных районов в 2021 г. составила 1815,36 тыс. руб., в то время как средняя стоимость городских проектов была выше на 343,85 тыс. руб., или почти на 19 %. Наблюдается прямая взаимосвязь между разницей в стоимости инициативных проектов сел и городов и дифференциацией доходов сельских и городских жителей Ростовской области. Так, по данным Росстата, в регионе располагаемые ресурсы сельских домохозяйств в 2020 г.

³«Сделаем вместе!» – проект инициативного бюджетирования // Официальный портал Правительства Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/activity/2623/> (дата обращения: 15.05.2021).

составили 20768,67 руб. на одного человека в месяц, что на 27,7 % меньше, чем в городских домохозяйствах⁴.

Существующая диспропорция между доходами сельских и городских жителей, а соответственно, и доходами местных бюджетов сел и городов (так как основным источником их пополнения по-прежнему является налог на доходы физических лиц) отражается на объеме средств, выделяемых из местных бюджетов на реализацию инициативных проектов граждан в расчете на одного человека.

Размер финансирования проектов инициативного бюджетирования из местных бюджетов муниципальных образований Ростовской области в расчете на одного человека представлен на рисунке 1. Из бюджетов сельских поселений выделяется меньше средств, чем из местных бюджетов городских округов и поселений, при этом диспропорция в 2021 г. увеличилась по сравнению с предыдущим годом и составила 1,83 руб./чел.

Рисунок 1 – Финансирование проектов инициативного бюджетирования, руб./чел. (рассчитано авторами по отчетам правительства Ростовской области⁵)

⁴Уровень жизни // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13397?print=1> (дата обращения: 15.05.2021).

⁵«Сделаем вместе!» – проект инициативного бюджетирования [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/activity/2623/> (дата обращения: 15.05.2021).

В структуре источников финансирования инициативных проектов городов и сел также очевидна разница. Основная часть финансирования проектов инициативного бюджетирования сельских поселений осуществляется из средств областного бюджета (83,6 %), в то время как городские инициативные проекты покрываются из бюджета региона на 75,7 % (рисунок 2).

**Рисунок 2 – Структура финансирования проектов в 2021 г.
(составлено авторами по отчетам правительства Ростовской области⁶)**

Дотационность большинства бюджетов сельских поселений является основной причиной низкой доли (5,6 %) средств местных бюджетов в структуре финансирования местных инициатив. Финансирование инициативных проектов граждан из местных бюджетов городских округов и поселений существенно выше (14,9 %). Нужно отметить, что бизнес на селе проявляет большую социальную ответственность в решении проблем благоустройства сельских территорий и повышении их привлекательности для жизни, чем в городах. Финансовое участие бизнеса в проектах инициативного бюджетирования сельских муниципалитетов региона на 1,3 %

⁶«Сделаем вместе!» – проект инициативного бюджетирования [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/activity/2623/> (дата обращения: 15.05.2021).

выше, чем в городских проектах. Кроме того, в текущем году по сравнению с 2020 г. объем софинансирования инициативных проектов юридическими лицами на селе вырос почти в 2 раза и составил 9,7 млн руб.

В целях анализа было проведено ранжирование проектов сельских муниципальных районов Ростовской области за 2020 и 2021 гг. по двум критериям: уровню вовлеченности сельских поселений (таблица 2) и размеру финансирования проектов инициативного бюджетирования в сельских поселениях из местного бюджета в расчете на одного человека (таблица 3).

**Таблица 2 – Рейтинг вовлеченности сельских поселений
в инициативное бюджетирование**

Ранг	Уровень вовлеченности сельских поселений в инициативное бюджетирование, %	Муниципальный район	
		2020 г.	2021 г.
1	2	3	4
1	80 и более	Багаевский, Веселовский, Волгодонской, Куйбышевский, Мартыновский, Матвеево-Курганский, Сальский, Советский, Шолоховский	Веселовский, Волгодонской, Егорлыкский, Куйбышевский, Милютинский, Орловский, Ремонтненский, Родионово-Несветайский
2	60–79	Дубовский, Егорлыкский, Зерноградский, Кагальницкий, Константиновский, Обливский, Песчанокопский, Пролетарский, Ремонтненский, Целинский, Цимлянский	Багаевский, Октябрьский, Сальский, Целинский, Цимлянский
3	40–59	Аксайский, Боковский, Кашарский, Миллеровский, Милютинский, Мясниковский, Неклиновский, Октябрьский, Тацинский	Зерноградский, Боковский, Кагальницкий, Красносулинский, Константиновский, Мартыновский, Матвеево-Курганский, Мясниковский, Неклиновский, Песчанокопский, Шолоховский
4	20–39	Азовский, Верхнедонской, Заветинский, Усть-Донецкий, Чертковский	Аксайский, Верхнедонской, Дубовский, Заветинский, Миллеровский, Пролетарский, Тарасовский, Тацинский, Усть-Донецкий, Чертковский

Продолжение таблицы 2

1	2	3	4
5	менее 20	Белокалитвинский, Зимовниковский, Каменский, Красносулинский, Морозовский, Орловский, Родионово-Несветайский, Семикаракорский, Тарасовский	Азовский, Белокалитвинский, Зимовниковский, Каменский, Кашарский, Морозовский, Обливский, Семикаракорский, Советский
Составлено авторами по материалам отчетов правительства Ростовской области ⁷ .			

Таблица 3 – Рейтинг финансирования инициативных проектов на одного сельского жителя*

Ранг	Размер финансирования проектов инициативного бюджетирования в расчете на 1 чел., руб.	Муниципальный район	
		2020 г.	2021 г.
1	40–50	Зерноградский, Багаевский	Нет
2	30–39	Нет	Боковский
3	20–29	Шолоховский	Куйбышевский, Константиновский
4	10–19	Куйбышевский, Октябрьский, Егорлыкский, Веселовский, Боковский, Матвеево-Курганский, Целинский, Песчанокопский, Обливский, Верхнедонской, Пролетарский, Цимлянский, Мясниковский	Милютинский, Ремонтненский, Заветинский, Верхнедонской, Дубовский, Цимлянский, Песчанокопский
5	менее 10	Аксайский, Сальский, Каменский, Дубовский, Чертковский, Милютинский, Азовский, Кагальницкий, Заветинский, Миллеровский, Усть-Донецкий, Неклиновский, Волгодонской, Красносулинский, Тагинский, Белокалитвинский, Кашарский, Советский, Константиновский	Веселовский, Пролетарский, Усть-Донецкий, Шолоховский, Зерноградский, Егорлыкский, Целинский, Орловский, Сальский, Мартыновский, Миллеровский, Тагинский, Багаевский, Чертковский, Волгодонской, Кагальницкий, Красносулинский, Октябрьский, Матвеево-Курганский, Мясниковский, Тарасовский, Белокалитвинский, Зимовниковский, Аксайский, Неклиновский, Азовский

*При расчете показателя за 2020 и 2021 гг. применялось значение численности сельского населения Ростовской области по состоянию на 01.01.2020 по данным Росстата. По оценке Росстата, численность сельского населения области по состоянию на 01.01.2021 сократилась на 4,2 тыс. человек, или на 0,31 %.

⁷«Сделаем вместе!» – проект инициативного бюджетирования [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/activity/2623/> (дата обращения: 15.05.2021).

Уровень вовлеченности сельских поселений рассчитан как отношение количества участвующих в конкурсе заявок к количеству сельских поселений муниципального района. При формировании рейтинга использовалась модифицированная авторская методика на основе подхода, предложенного Ад. А. Барлыбаевым, Аз. А. Барлыбаевым и И. А. Ситновой [12].

Из 43 муниципальных районов Ростовской области в 2020 и 2021 гг. высокий рейтинг по уровню вовлеченности сельских поселений в подготовку инициативных проектов имеют три района (Веселовский, Волгодонской и Куйбышевский), а уровень выше среднего у Целинского и Цимлянского районов (таблица 2).

Аутсайдерами рейтинга на протяжении 2 лет остаются три района (Белокалитвинский, Зимовниковский, Каменский). Кроме того, в 2020 г. на конкурс не представили проекты сельские поселения из трех районов (Орловский, Тарасовский, Морозовский), а в 2021 г. из четырех районов (Кашарский, Морозовский, Семикаракорский, Советский).

Необходимо отметить, что регламент конкурса ограничивает количество инициативных проектов, которые могут быть отобраны от одного муниципалитета, в зависимости от численности его населения⁸, что, на наш взгляд, снижает возможности развития инициативного бюджетирования на сельских территориях, где численность населения меньше, чем в городах, а условия жизни хуже, при том, что местные бюджеты сельских поселений не имеют финансовой возможности для существенного их улучшения.

Второй рейтинг составлен на основе показателя финансирования проектов инициативного бюджетирования из собственных средств местного бюджета, рассчитанного на одного сельского жителя (таблица 3). В рейтинг не вошли районы, не участвовавшие в конкурсном отборе.

⁸О некоторых мерах по реализации Областного закона от 01.08.2019 № 178-ЗС: Постановление Правительства Рост. обл. от 5 апр. 2021 г. № 280 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/documents/13668/> (дата обращения: 15.05.2021).

Так, в 2020 и 2021 гг. только три района (Зерноградский, Багаевский, Боковский) запланировали высокий по сравнению с другими районами объем финансирования инициативных проектов из средств местного бюджета. Большая часть муниципальных районов находится в рейтинге на нижнем уровне с объемом финансирования проектов в расчете на одного селянина не выше 10 руб., причем в 2020 г. таких районов было 19, а в 2021 г. их количество возросло до 26.

Исследования показали, что инициативное бюджетирование на сельских территориях Ростовской области имеет положительную динамику, это обусловлено административной поддержкой, улучшением качества подготовки проектов, повышением уровня вовлеченности сельского населения.

Выводы. Помимо прямых экономических и социальных результатов в виде развития сельской инфраструктуры, в результате реализации механизма партисипаторного бюджетирования достигаются важные социетальные и институциональные эффекты:

- за счет повышения уровня удовлетворенности качеством жизни и социальных услуг снижается социальная напряженность среди сельского населения;
- совместная реализация проектов администрацией муниципалитета и местными сельскими сообществами повышает уровень доверия к органам власти, прежде всего на местном уровне, способствует сближению взглядов населения и представителей власти, достижению консенсуса;
- финансовое и нефинансовое участие сельского населения в проектах снижает иждивенческие настроения, способствует более бережному отношению к объектам благоустройства сельских территорий, повышает эффективность расходования бюджетных средств;
- понимание населением своей роли и сопричастности к управлению развитием муниципалитета активизирует участие граждан в местном самоуправлении;

- сетевое взаимодействие сельского населения в процессе работы над проектом способствует самоорганизации селян, формированию местных сельских сообществ, развитию гражданского общества [13].

Таким образом, значимость партисипаторного бюджетирования перерастает из первоначально рассматриваемого финансового инструмента в категорию социального явления по формированию местного самоуправления на основе нового типа взаимодействия – горизонтального сетевого сотрудничества между местными сельскими сообществами и органами исполнительной власти.

Развитие партисипаторного (инициативного) бюджетирования на селе сдерживают такие факторы, как недостаточный уровень институционального доверия сельского населения, высокая субсидированность и низкий уровень собственных доходов местных бюджетов, недостаточность компетенций органов местного самоуправления для подготовки инициативных проектов [14].

При этом привлечение финансовых ресурсов в бюджеты сельских муниципалитетов через участие в региональных программах может стать одним из дополнительных источников их доходов.

Список источников

1. 25 Вопросы об инициативном бюджетировании: учеб. пособие / В. В. Вагин, Е. А. Тимохина, Н. В. Гаврилова, Н. А. Шаповалова, А. Ю. Фенин, И. С. Анцыферова. М.: Т8 Изд. технологии, 2017. 46 с.
2. Цуркан М. В. Механизмы обеспечения эффективности и результативности проектов партисипативного бюджетирования: монография. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2020. 190 с.
3. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A. Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges // International Journal of Urban and Regional Research. 2008. Vol. 32, № 1. P. 164–178. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x>.
4. Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример программы поддержки местных инициатив / Г. Хачатрян, И. Шульга, С. Гридин, А. Суховаю. М.: Алекс, 2016. 88 с.
5. Гаврилова Н. В. Обзор практик участия граждан в городском развитии (по материалам форума «Общественное участие в развитии мегаполисов: расширение возможностей», 18–19 апреля 2019 года, г. Санкт-Петербург) // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2019. № 3. С. 11–15. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2019-1-3-11-15>.

6. 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.
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, № 5. P. 754–769. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2016.1203971>.
8. Hwang J., Song D. Participatory Budgeting in Korea: A Focus on Participatory Budgeting in Yeonsu Gu, Incheon. International Strategy Center Research Paper 1, 2013. 12 p.
9. Wampler B. Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability. Pennsylvania State University Press, 2010. 280 p.
10. Шаповалова Н. А. Муниципальные практики инициативного бюджетирования в Российской Федерации: текущее состояние и перспективы // Вестник Московского университета имени С. Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление. 2019. № 4(31). С. 24–33. <https://doi.org/10.21777/2587-554X-2019-4-24-33>.
11. Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Актуальные вызовы и проблемы развития инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. 2020. Т. 12, № 1. С. 9–26. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-9-26.
12. Барлыбаев Ад. А., Барлыбаев Аз. А., Ситнова И. А. Инициативное бюджетирование как фактор социально-экономического развития сельских территорий (на примере районов Республики Башкортостан) // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2020. № 12. С. 218–222. DOI: 10.17513/vaael.1499.
13. Kholodova M., Podgorskaya S. Project management methods in agriculture // E3S Web of Conferences. Innovative Technologies in Science and Education (ITSE-2020). 2020. Vol. 210. 11007. <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202021011007>.
14. Когнитивное моделирование в управлении развитием сельских территорий: монография / А. Н. Тарасов, Н. И. Антонова, А. С. Тарасов, С. В. Подгорская, Г. А. Бахматова, Е. Д. Маркина; ВНИИЭиН – филиал ФГБНУ ФРАНЦ. Ростов н/Д.: АзовПринт, 2019. 128 с.

References

1. Vagin V.V., Timokhina E.A., Gavrilova N.V., Shapovalova N.A., Fenin A.Yu., Antsyferova I.S., 2017. *25 Voprosov ob initsiativnom byudzhetrovani: ucheb. posobie* [25 Questions on Initiative Budgeting: textbook]. Moscow, T8 Ed. Technologies Publ., 46 p. (In Russian).
2. Tsurkan M.V., 2020. *Mekhanizmy obespecheniya effektivnosti i rezul'tativnosti proektov partisipativnogo byudzhetrovaniya: monografiya* [Mechanisms for Ensuring the Efficiency and Effectiveness of Participatory Budgeting Projects: monograph]. Tver', Tver' State University Publ., 190 p. (In Russian).
3. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., 2008. Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges. International Journal of Urban and Regional Research, vol. 32, no. 1, pp. 164–178, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x>.
4. Khachatryan G., Shulga I., Gridin S., Sukhovayu A., 2016. *Operatsionnoe rukovodstvo praktiki initsiativnogo byudzhetrovaniya: primer programmy podderzhki mestnykh initsiativ* [Operational Manual for Participatory Budgeting Practices: An Example of Local Initiatives Support Program]. Moscow, Alex Publ., 88 p. (In Russian).
5. Gavrilova N.V., 2019. *Obzor praktik uchastiya grazhdan v gorodskom razvitii (po materialam foruma "Obshchestvennoe uchastie v razvitii megapolisov: rasshirenie vozmozhnostey", 18–19 aprelya 2019, Sankt-Peterburg)* [Review of the practices of citizen engagement in urban planning (on materials of international forum "Public Participation in the Development of Megacities: Expanding Opportunities", April 18–19, 2019, St. Petersburg)]. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski* [State and Municipal

Management. Scholarly Notes], no. 3, pp. 11-15, <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2019-1-3-11-15>. (In Russian).

6. Pechenskaya-Polishchuk M.A., 2020. *Razvitie partisipatornogo byudzhetrovaniya kak faktor rosta byudzhetnogo potentsiala territorii* [Participatory budgeting development as a territory's budgetary potential growth factor]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of Territory Development], no. 5(109), pp. 49-66, DOI: 10.15838/ptd.2020.5.109.4. (In Russian).

7. Coleman S., Sampalo R.C., 2017. Sustaining a democratic innovation: a study of three e-participatory budgets in Belo Horizonte. *Information, Communication & Society*, vol. 20, no. 5, pp. 754-769, <https://doi.org/10.1080/1369118X.2016.1203971>.

8. Hwang J., Song D., 2013. Participatory Budgeting in Korea: A Focus on Participatory Budgeting in Yeonsu Gu, Incheon. *International Strategy Center Research Paper* 1, 12 p.

9. Wampler B., 2010. *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Pennsylvania State University Press, 280 p.

10. Shapovalova N.A., 2019. *Munitsipal'nye praktiki initsiativnogo byudzhetrovaniya v Rossiyskoy Federatsii: tekushchee sostoyanie i perspektivy* [Municipal practices of initiative budgeting in the Russian Federation: current state and prospects]. *Vestnik Moskovskogo universiteta imeni S. Yu. Vitte. Seriya 1: Ekonomika i upravlenie* [Bulletin of Moscow University named after S.Yu. Witte. Series 1: Economics and Management], no. 4(31), pp. 24-33, <https://doi.org/10.21777/2587-554X-2019-4-24-33>. (In Russian).

11. Vagin V.V., Shapovalova N.A., 2020. *Aktual'nye vyzovy i problemy razvitiya initsiativnogo byudzhetrovaniya* [Actual challenges and problems of development of initiative budgeting]. *Finansovyy zhurnal* [Financial Journal], vol. 12, no. 1, pp. 9-26, DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-9-26. (In Russian).

12. Barlybaev Ad.A., Barlybaev Az.A., Sitnova I.A., 2020. *Initsiativnoe byudzhetrovanie kak faktor sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya sel'skikh territoriy (na primere rayonov Respubliki Bashkortostan)* [Initiative budgeting as a factor of socio-economic development of rural areas (on example of districts of the Republic of Bashkortostan)]. *Vestnik Altayskoy akademii ekonomiki i prava* [Bulletin of Altai Academy of Economics and Law], no. 12, pp. 218-222, DOI: 10.17513/vaael.1499. (In Russian).

13. Kholodova M., Podgorskaya S., 2020. Project management methods in agriculture. *E3S Web of Conferences. Innovative Technologies in Science and Education (ITSE-2020)*, vol. 210, 11007, <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202021011007>.

14. Tarasov A.N., Antonova N.I., Tarasov A.S., Podgorskaya S.V., Bakhmatova G.A., Markina E.D., 2019. *Kognitivnoe modelirovanie v upravlenii razvitiem sel'skikh territoriy: monografiya* [Cognitive Modeling in Management of Rural Areas Development: monograph]. VNIIEiN – branch of FGBNU FRANTS, Rostov-on-Don, AzovPrint Publ., 128 p. (In Russian).

Информация об авторах

С. В. Подгорская – ведущий научный сотрудник, кандидат экономических наук, доцент;

Т. А. Мирошниченко – старший научный сотрудник, кандидат экономических наук, доцент.

Information about the authors

S. V. Podgorskaya – Leading Researcher, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor;

T. A. Miroshnichenko – Senior Researcher, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

The authors declare no conflicts of interests.

Мелиорация и гидротехника. 2021. Т. 11, № 4. С. 187–206.
Land Reclamation and Hydraulic Engineering. 2021. Vol. 11, no. 4. P. 187–206.

Статья поступила в редакцию 27.05.2021; одобрена после рецензирования 05.08.2021; принята к публикации 14.09.2021.

The article was submitted 27.05.2021; approved after reviewing 05.08.2021; accepted for publication 14.09.2021.