

## ПОВЫШЕНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ГРАМОТНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ В РАМКАХ ИНИЦИАТИВНЫХ ПРОЕКТОВ

© 2017 М.В. Цуркан, М.А. Любарская, О.А. Наумова\*

**Ключевые слова:** бюджетная грамотность, население, инициативный проект, инициативное бюджетирование, сельская территория.

Научно обосновано влияние на бюджетную грамотность населения сельских территорий его участия в инициативных проектах. Определены элементы повышения такой грамотности в рамках таксономии “знать, уметь, владеть” и механизм формирования соответствующих компетенций. Разработана и первично апробирована методика оценки данного воздействия, предложены основы методики регионального мониторинга в указанном контексте.

Во многих развитых и развивающихся странах мира, в том числе и в России, большое внимание на государственном и муниципальном уровнях уделяется финансовой грамотности разных слоев населения и все чаще акцент при этом ставится на вопросах повышения бюджетной грамотности<sup>1</sup>.

Понятия “финансовая грамотность” и “бюджетная грамотность” нельзя считать тождественными.

Повышение финансовой грамотности населения направлено на формирование у него таких знаний, навыков и умений, которые позволят рационально управлять собственными денежными средствами. Основная цель повышения бюджетной грамотности населения заключается в формировании у его различных категорий понимания: принципов функционирования бюджетной системы; проводимой в стране, регионе или муниципалитете бюджетной политики; основ формирования и расходования бюджетов различных уровней и т.д.

Таким образом, повышение бюджетной грамотности непрерывно связано с получением знаний о распределении налогов, многие из которых население платит не в рамках различных вычетов, а из собственных денежных средств. Население, понимающее роль налогов в формировании бюджетов различных уровней, является социально ответственным,

понимает необходимость платить налоги и учитывает этот аспект при планировании личных расходов.

Авторский подход базируется на том, что финансовая грамотность и бюджетная грамотность - это взаимосвязанные категории, каждая из которых может являться элементом друг друга.

В России проекты инициативного бюджетирования (инициативные проекты) реализуются в рамках различных программ с 2007 г. Основные территории их реализации - сельские поселения. Проекты предусматривают непосредственное участие населения в процессе распределения бюджетных средств регионального и муниципального бюджетов на решение первоочередных, по мнению жителей территорий, проблем, что, безусловно, приводит к повышению бюджетной грамотности участников процесса.

Инициативным бюджетированием может быть назван первый этап развития партисипаторного бюджетирования в Российской Федерации в силу значительного числа его особенностей<sup>2</sup>.

Для отечественной практики при отсутствии единого подхода можно предложить следующее определение уточняемой категории: партисипаторное бюджетирование - это процесс разработки и утверждения и/или распределения части бюджетных средств му-

\* Цуркан Марина Валериевна, кандидат экономических наук, доцент Тверского государственного университета; Любарская Мария Александровна, доктор экономических наук, профессор Санкт-Петербургского государственного экономического университета; Наумова Ольга Александровна, кандидат экономических наук, доцент, помощник проректора по научной работе и международным связям Самарского государственного экономического университета. - E-mail: 080783@list.ru.

ниципального 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.

Первый этап (инициативное бюджетирование) характеризуется отсутствием постоянной комиссии, его особенности заключаются в следующем: разнообразие практик, распределение бюджетных средств исключительно на основе инициатив граждан, участие населения в реализации проектов, привлечение софинансирования со стороны граждан и бизнеса<sup>3</sup>.

Второй этап партисипаторного бюджетирования в России не реализуется, научного обоснования понятия для его обозначения в отечественной практике не разработано.

Согласно авторскому подходу наличие инициативного бюджетирования (первый этап партисипаторного бюджетирования) в муниципальном образовании характеризует:

1) повышение уровня знаний населения муниципального образования в сфере формирования территориального бюджета и использования его средств, механизмов межбюджетных трансфертов (повышение бюджетной грамотности);

2) вовлечение жителей во все этапы местного бюджетного процесса: в разработку (общественное обсуждение с участием граждан), в утверждение, распределение, контроль расходования средств (организация публичной отчетности, т.е. публичное подведение итогов и наличие системы отчетности о расходовании бюджета с исчерпывающей информацией, доступной любому жителю муниципального образования);

3) заинтересованное участие представителей администрации муниципального образования (участие представителей местной власти) в публичных заседаниях по вопросам инициативного бюджетирования;

4) непрерывный процесс реализации инициативного бюджетирования (серийность, цикличность), в частности начало реализации нового проекта сразу после окончания предыдущего.

На современном этапе в России реализуются различные практики инициативного

бюджетирования: Программа поддержки местных инициатив; Всероссийский проект “Народный бюджет”; партийный проект “Единой России” под названием “Народные инициативы”; региональные государственные программы на партисипаторных процедурах в Тульской, Тамбовской областях и других субъектах Российской Федерации; проекты Европейского университета в Санкт-Петербурге при поддержке фонда Кудрина; программа “Я планирую бюджет”; программа “Народный бюджет ТОС”<sup>4</sup>.

В процессе исследования были использованы следующие **методы**: теоретические (анализ, синтез, конкретизация, обобщение, моделирование); диагностические (интервьюирование); эмпирические (изучение опыта реализации инициативных проектов); методы математической статистики и графического изображения результатов.

**Экспериментальной базой** первичной апробации разработанной методики оценки влияния инициативных проектов на повышение бюджетной грамотности населения сельских территорий является Михайловское сельское поселение Калининского района Тверской области.

Исследование проблемы проводилось в **три этапа**:

♦ на первом этапе осуществлен теоретический анализ методологических подходов, представленных в экономической научной литературе, в материалах научных конференций по теме исследования; выделены проблема, цель и методы исследования; составлен план исследования;

♦ на втором этапе разработан механизм повышения бюджетной грамотности населения сельских территорий в рамках проектов инициативного бюджетирования с учетом выявленных методов участия граждан в основных этапах проектов и с учетом сформированных элементов повышения бюджетной грамотности, представленных в таксономии “знать, уметь, владеть”;

♦ на третьем этапе разработана методика оценки влияния инициативных проектов на повышение бюджетной грамотности населения сельских территорий и проведена ее первичная апробация на пилотной территории - в Михайловском сельском поселении Калининского района Тверской области.

Уточнены выводы и элементы научной новизны, разработанные в рамках второго этапа.

**1. Механизм повышения бюджетной грамотности населения сельских территорий в рамках проектов инициативного бюджетирования**

**1.1. Сущность проектов инициативного бюджетирования: пример лучшей практики**

Лучшей и самой распространенной в России практикой рассматриваемого бюджетирования в настоящее время является Программа поддержки местных инициатив (далее - ППМИ), реализуемая в восьми субъектах Российской Федерации (Ставропольский край, Кировская область, Тверская область, Нижегородская область, Республика Башкортостан, Республика Северная Осетия - Алания, Еврейская автономная область).

С 2007-го по 2015 г. в российских регионах было реализовано более 3000 проектов. К концу 2016 г. их количество возрастет до 4000<sup>5</sup>.

Основные территории реализации проектов в рамках региональных ППМИ - сельские поселения. Типология возможных объектов, которые могут быть созданы или реконструированы в рамках инициативных проектов, ограничена вопросами местного значения, обозначенными в ФЗ-131 "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ".

Финансирование проектов инициативного бюджетирования в России может осуществляться в следующих направлениях: организация в территориальных границах образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, снабжение населения топливом; содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования местного значения, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов муниципального образования; организация строительства и содержания жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства; создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования; организация благоустрой-

ства и озеленения территории, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах муниципального образования; и др.

Создание объектов в рамках инициативных проектов ППМИ софинансируется из трех обязательных источников: это региональный бюджет (основные средства проекта, предоставляемые в форме субсидии), муниципальный бюджет (средства, направляемые на решение проблем местного значения), софинансирование со стороны населения.

Основная специфика реализации инициативных проектов не только во включенном участии населения в процесс проектного распределения бюджетных средств регионального и муниципального бюджетов, но и в софинансировании этих проектов. Региональные нормативы софинансирования инициативных проектов ППМИ представлены в табл. 1.

Фактические же показатели софинансирования, подтверждающие востребованность проектов, выше минимумов, установленных в субъектах. Выполнение данных нормативов обязательно и учитывается при отборе заявок проектов в рамках регионального конкурсного отбора. В среднем по субъектам, осуществляющим программу, 68% софинансируется из регионального бюджета, 16% - из местного, 10% составляет вклад населения. Остальные 6% - это вклад местного бизнеса (необязательный источник софинансирования, спонсорство).

Инициативные проекты ППМИ реализуются в рамках нескольких основных этапов, их цикл от проведения собрания до открытия объектов не превышает одного года. Укрупненно к основным этапам относятся: проведение собрания населения муниципального образования; подготовка и подача конкурсных заявок инициативными группами совместно с местными администрациями; прием и обработка конкурсных заявок; конкурсный отбор проектов; конкурсный отбор подрядчиков; выполнение работ в рамках проекта; прием и открытие объектов.

Взаимодействие населения, администрации муниципального образования, где проект ППМИ реализуется, министерства или департамента, ответственного за реализацию

Таблица 1

Региональные нормативы софинансирования проектов инициативного бюджетирования в рамках Программы поддержки местных инициатив на 2016 г.

Субъект Российской Федерации	Доля софинансирования проекта за счет безвозмездных поступлений от физических лиц (населения), %	Доля софинансирования проекта за счет средств бюджета муниципального образования, %	Сумма одной субсидии из регионального бюджета, млн руб.
Ставропольский край	> 0	≥ 5, но ≤ 20, В зависимости от уровня бюджетной обеспеченности	≤ 3
Кировская область	≥ 5	≥ 5, для проектов, реализуемых в районах и поселениях; ≥ 10 для проектов, реализуемых в городских округах	1. Муниципальное поселение (до 4 проектов): 1 проект ≤ 1,5 3 проекта ≤ 0,5 2. Городской округ ≤ 1 3. Муниципальный район ≤ 3 на 3 проекта
Тверская область	≥ 5	≥ 10	≤ 0,7 сельское поселение; ≤ 0,8 городское поселение
Нижегородская область	≥ 5	≥ 20	≤ 75 % от стоимости проекта
Хабаровский край	>1 от объема запрашиваемых средств из регионального бюджета	≥ 5 от объема запрашиваемых средств из регионального бюджета	≤ 2
Республика Башкортостан	>3	>5	≤ 1,5
Еврейская автономная область	≥ 5	≥ 10 сельские поселения; ≥ 20 городские поселения	≤ 0,5 (≤ 75% от стоимости проекта для городского поселения; ≤ 85% от стоимости проекта для сельского поселения)
Республика Северная Осетия - Алания	≥ 5	≥ 5	≤ 0,7 (на 2016 год требует уточнения)

ППМИ в регионе, можно представить в виде схемы (рис. 1).

Ежегодно в регионах Российской Федерации в рамках ППМИ проводится более 1500 собраний жителей, в которых участвует более 200 000 чел. Еще большее число граждан принимает участие в так называемых предварительных мероприятиях по обсуждению проектов: в опросах общественного мнения, в поуличных и подомовых собраниях и других встречах в формате небольших групп, суммарно собирающих до 70% взрослого населения участвующих муниципалитетов<sup>6</sup>.

Данные формы участия в проектах, способствующие повышению бюджетной грамотности населения сельских территорий, не являются единственными в представленном процессе, их разнообразие будет рассмотрено далее.

**1.2. Участие населения сельских территорий в проектах инициативного бюджетирования: новые знания, умения и навыки**

Механизмы инициативного бюджетирования, реализуемые в рамках проектного подхода, предполагают возможность участия в них как всего населения сельской территории, так и его инициативной группы.

Инициативная группа - это группа, состоящая из жителей определенной территории, которая избирается на общем собрании для организации всей деятельности, связанной с осуществлением инициативного проекта<sup>7</sup>.

Таким образом, инициативная группа является представителем территориальных интересов населения муниципального образования в рамках проекта, следит за соблюдением концепции инициативного бюджетиро-

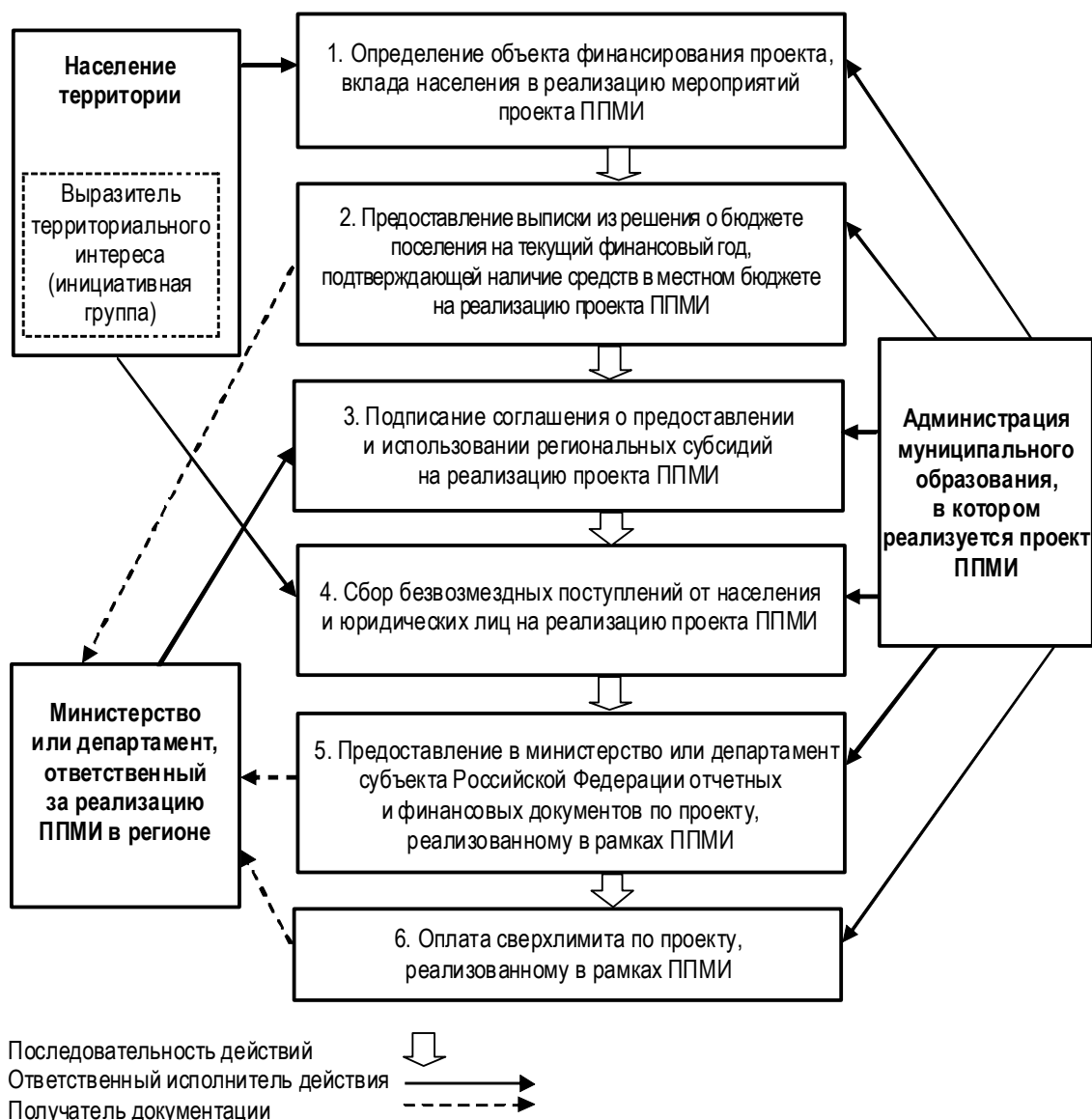


Рис. 1. Схема взаимодействия основных участников реализации инициативных проектов в рамках программы поддержки местных инициатив

вания и, по сути, является информационным коммуникатором для населения. В любой момент жители могут получить информацию о ходе проекта, о расходовании в его рамках бюджетных средств не только от муниципальной власти, но и от своих представителей. Кроме того, проекты инициативного бюджетирования предполагают возможность включения в проект на любой его стадии любого жителя-участника. Главные принципы проектов - открытость и прозрачность.

Участие всего населения сельской территории реализуется как при обсуждении и отборе объекта, который может быть софинансирован в рамках проекта инициативного бюджетирования (данное участие обеспечи-

вается при проведении общих собраний жителей территорий), так и в софинансировании объекта.

Участие инициативной группы в рамках проектов, помимо перечисленного, подразумевает: совместную подготовку с органами местного самоуправления конкурсной документации для получения субсидии из регионального бюджета; контроль выполнения работ в рамках проекта по 44-ФЗ; организацию поступления средств в местный бюджет от населения через механизм самообложения; прием инфраструктурного объекта в эксплуатацию, без которого работы по 44-ФЗ в данном случае не могут быть приняты и оплачены.

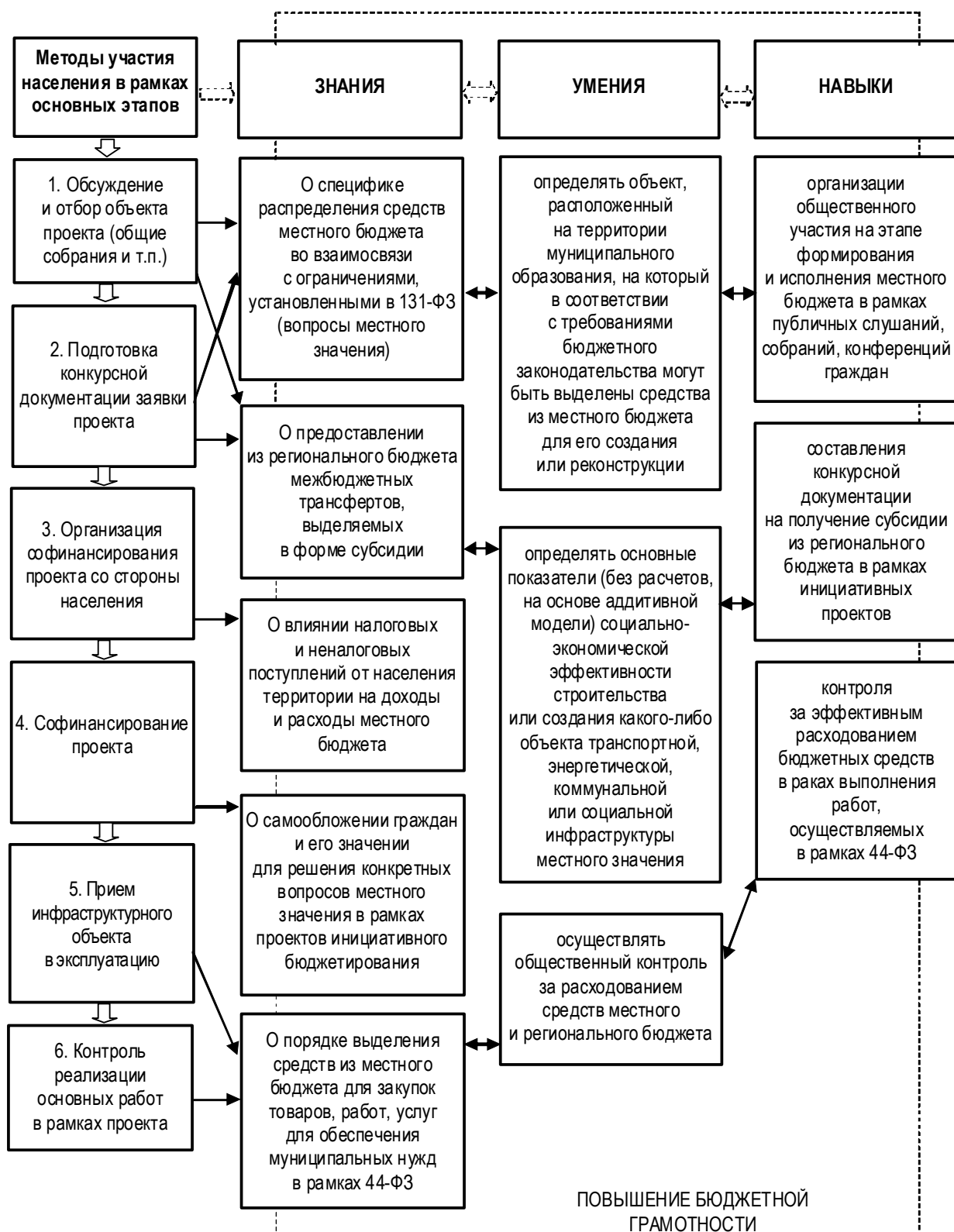


Рис. 2. Механизм повышения бюджетной грамотности населения в рамках проектов инициативного бюджетирования

Повышение бюджетной грамотности в рамках инициативных проектов, реализуемых на территории сельских поселений, достигается за счет получения жителями компетенций, которые можно представить в таксономии “знать, уметь, владеть”.

В рамках участия в проектах инициативного бюджетирования население сельских территорий получает знания:

1) специфики распределения средств местного бюджета во взаимосвязи с ограничениями, установленными в 131-ФЗ (вопросы местного значения);

2) порядка выделения средств из местного бюджета для закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд в рамках 44-ФЗ;

3) предоставления из регионального бюджета межбюджетных трансфертов, выделяемых в форме субсидии;

4) о влиянии налоговых поступлений от населения территории на доходы и расходы местного бюджета;

5) о сущности самообложения граждан и его значении для решения конкретных вопросов местного уровня в рамках проектов инициативного бюджетирования.

Основные умения, формируемые у населения сельских территорий в рамках проектов инициативного бюджетирования, заключаются в следующем:

1) определять объект, расположенный на территории муниципального образования, на который в соответствии с требованиями бюджетного законодательства могут быть выделены средства из местного бюджета для его создания или реконструкции;

2) определять основные показатели (без расчетов, на основе аддитивной модели) социально-экономической эффективности строительства или создания какого-либо объекта транспортной, энергетической, коммунальной или социальной инфраструктуры местного значения;

3) осуществлять общественный контроль за расходованием средств местного и регионального бюджета.

К основным навыкам, формируемым в процессе участия населения сельских территорий в инициативных проектах, в контексте повышения бюджетной грамотности, относятся:

1) организация общественного участия на этапе формирования и исполнения местного

бюджета в рамках публичных слушаний, собраний, конференций граждан;

2) составление конкурсной документации на получение субсидии из регионального бюджета в рамках инициативных проектов;

3) контроль за эффективным расходованием бюджетных средств в рамках выполнения работ согласно 44-ФЗ.

Таким образом, механизм повышения бюджетной грамотности в рамках проектов инициативного бюджетирования можно представить в виде схемы (рис. 2).

## **2. Оценка влияния инициативных проектов на повышение бюджетной грамотности населения сельских территорий**

### **2.1. Методика оценки влияния инициативных проектов на повышение бюджетной грамотности населения сельских территорий**

Универсальная методика оценки проектов инициативного бюджетирования, в рамках которой проводится социологическое исследование, реализуется в субъектах в разрезе трех эффектов: изменение в восприятии населением качества жизни; изменение доверия населения к институтам местного самоуправления; сближение взглядов населения и представителей власти<sup>8</sup>.

Для мониторинга реализации проектов ППМИ на региональном уровне используются индикаторы, учитывающие в основном количественные показатели проектов: число благополучателей инициативных проектов; число мероприятий с широким участием населения сельских территорий, направленных на идентификацию и отбор объектов проектов; количество членов инициативных групп представителей населения; вклад муниципалитетов, населения и спонсоров в проекты и т.д.<sup>9</sup>

Оценку влияния инициативных проектов на повышение бюджетной грамотности населения сельских территорий предлагается проводить в рамках социологических исследований в тех муниципальных образованиях, которые уже закончили реализацию хотя бы одного проекта.

Основная цель исследования - выявить отличия в уровне бюджетной грамотности населения муниципального образования, принявшего участие в проектах инициативного

бюджетирования и не участвующего в них, что позволит подтвердить или опровергнуть гипотезу данного научного проекта.

Форма социологического исследования - интервьюирование (опрос), временной период - от 2 до 4 недель (в зависимости от специфики территории - от масштаба агломерации и т.д.), выборка репрезентативная. Опрос ведется вне зависимости от фактического участия жителя муниципального образования в проектах инициативного бюджетирования.

Целевая аудитория исследования формируется из жителей сельских поселений, по следующим возрастным группам:

а) молодежь (18-30 лет), несовершеннолетние не могут принимать участие в проектах инициативного бюджетирования;

б) взрослые граждане (30-45 лет), как правило, имеющие детей, решающие задачу формирования комфортной бытовой, культурной и образовательной среды для себя и членов своей семьи, в том числе за счет определения территории проживания;

в) граждане предпенсионного возраста (45-60 лет);

г) граждане пожилого возраста (старше 60 лет).

В рамках каждой группы целевой аудитории предлагается исследование с учетом укрупненных характеристик образования: среднее (полное и базовое), высшее.

С учетом знаний, умений и владений, которые могут быть получены населением сельских территорий в рамках участия в инициативных проектах, сформированы вопросы исследования и их вариативная часть.

1. Каковы основные источники формирования бюджета муниципального образования ( $X_1$ )?

2. На решение каких инфраструктурных проблем муниципального образования могут быть направлены средства местного бюджета ( $X_2$ )?

3. На каких условиях муниципальному образованию может быть выделен трансферт из регионального бюджета, предоставляемый в форме субсидии ( $X_3$ )?

4. Каким образом осуществляется отбор подрядчиков и оплата работ из местного бюджета при строительстве объектов инфраструктуры муниципального образования ( $X_4$ )?

5. Что подразумевает понятие "самообложение" граждан ( $X_5$ )?

6. Какова роль населения в проектах инициативного бюджетирования (формы участия) ( $X_6$ )?

Возрастные группы определены с учетом методики формирования бюджета для граждан и разработки мероприятий по практической ее реализации в регионах России, предложенной научными сотрудниками Финансового университета при Правительстве РФ<sup>10</sup>.

На каждый вопрос предлагается три варианта ответа: верный, неполный и неправильный.

Используемая методика может иметь более комплексный характер и быть предназначена для исследования влияния инициативных проектов на повышение бюджетной грамотности населения не только в рамках конкретной сельской территории, но и в сравнительном контексте на региональном уровне.

Цель проведения мониторинга - исследование повышения бюджетной грамотности населения муниципальных образований, относящихся к сельским территориям, в рамках инициативных проектов с целью выявления проблем и лучших практик в данной сфере.

В рамках данной методики предлагается формирование оценочного показателя для каждого сельского поселения, участвующего в реализации проектов инициативного бюджетирования: на основе муниципальных социологических исследований (ответы оцениваются в 1, 0,5 и 0 баллов), показателей софинансирования проектов со стороны населения, оценки налоговых поступлений от жителей территории в сопоставлении с предшествующим годом. Оценка проводится на основе показателей за один календарный год. Показатели софинансирования проектов со стороны населения (показатели самообложения граждан) могут быть оценены по абсолютной шкале, где максимальный балл присваивается муниципальному(ым) образованию(ям) с наибольшим процентом софинансирования проекта со стороны населения в региональном разрезе.

Например, в регионе N в году N было реализовано 10 проектов инициативного бюджетирования, при этом 1 проект был софинансирован со стороны населения в рамках регионального норматива, например  $\geq 5\%$ , 3 проекта софинансированы со стороны на-



селения в размере 7% от стоимости проекта, 1 проект - 8%, 5 проектов - 10%. Для оценки данного показателя на региональном уровне в год N целесообразно ввести пятибалльную шкалу, где максимальное количество баллов будет соответствовать пяти муниципальным образованиям, в которых софинансирование проектов со стороны населения составляет 10%.

Оценка налоговых поступлений, формируемых за счет средств жителей оцениваемого муниципального образования, может быть произведена с учетом предшествующего года: 0 баллов - поступлений меньше или столько же как и в год, предшествующий году оценки, максимум баллов - больше, чем в год, предшествующий году оценки. Максимальный балл в данном случае целесообразно устанавливать таким образом, чтобы он соответствовал максимальному баллу оценки софинансирования проекта со стороны населения.

Концептуальные основы предлагаемой методики оценки влияния инициативных проектов на повышение бюджетной грамотности населения сельских территорий представлены на рис. 3.

Предлагаемые методики имеют практическую значимость и могут быть использованы в деятельности проектных центров инициа-

тивного бюджетирования, в работе региональных и муниципальных органов власти.

Проектный центр - это координационно-управляющая структура, ответственная за реализацию программы инициативного бюджетирования в регионе в соответствии с нормативно-правовыми актами и методическими материалами.

**2.2. Первичная апробация разработанной методики на примере Михайловского**

**сельского поселения Тверской области**

Территорией апробации предлагаемой методики выбрано Михайловское сельское поселение Калининского района Тверской области. Площадь сельского поселения составляет около 350 км<sup>2</sup>. В поселении проживает около 3000 чел. в 25 населенных пунктах (деревнях и селах). На территории Михайловского сельского поселения находятся общеобразовательная школа, два детских сада, культурно-досуговый центр, почта, пожарное депо, библиотека, жилищно-коммунальное предприятие, две газовые котельные, пункт врача общей практики, два действующих храма и гражданский межрегиональный грузопассажирский аэропорт Змеєво. Орга-



Региональный мониторинг оценки влияния инициативных проектов на повышение бюджетной грамотности жителей сельских территорий

**Рис. 3. Концептуальные основы реализации муниципальной и региональной методик оценки влияния инициативных проектов на повышение бюджетной грамотности населения сельских территорий**

низованы товарищества собственников жилья. В поселении располагаются сельхозпроизводители, в том числе АО “Калининское”, перерабатывающие, деревообрабатывающие и рыболовческие предприятия. На территории Михайловского сельского поселения ведет торфодобычу ПАО “Тверьторф”, осуществляют свою деятельность ряд торговых предприятий.

В 2015 г. в поселении был реализован проект инициативного бюджетирования ППМИ, в результате которого был реконструирован центр общественной жизни поселения - культурно-досуговый центр. В 2016 г. населением муниципального образования в качестве объекта проекта ППМИ была выбрана современная спортивная площадка, которая будет построена к сентябрю 2017 г. Все мероприятия, предусмотренные ППМИ, проводятся, население принимает в этом активное участие.

В рамках исследования с 27 сентября по 10 октября 2016 г. опрошено 240 чел. (вы-

борка квотная). При формировании квот учитывалось деление по предложенным возрастным группам с учетом укрупненного фактора образования (среднее полное и базовое, высшее).

Вопросы исследования согласно разработанной методике:

1. Основные источники формирования бюджета муниципального образования - это...(X<sub>1</sub>)?

2. На решение каких инфраструктурных проблем муниципального образования могут быть направлены средства местного бюджета (X<sub>2</sub>)?

3. И т.д. (п. 2.1 данной статьи).

На первом этапе за 100% принимается совокупность ответов на каждый конкретный вопрос по группам “Принимали участие в инициативных проектах”, “Не принимали участие в инициативных проектах”. Относительные показатели, характеризующие ответы различных респондентов, представлены в табл. 2.

Таблица 2

**Первичные результаты исследования влияния инициативных проектов ППМИ на повышение бюджетной грамотности населения в Михайловском сельском поселении Тверской области, %**

Вопрос	Вариант ответа	Распределение ответов респондентов по группам исследования в рамках квот															
		Принимали участие в инициативных проектах								Не принимали участие в инициативных проектах							
		Высшее образование				Среднее образование				Высшее образование				Среднее образование			
		18-30 лет	30-45 лет	45-60 лет	Старше 60 лет	18-30 лет	30-45 лет	45-60 лет	Старше 60 лет	18-30 лет	30-45 лет	45-60 лет	Старше 60 лет	18-30 лет	30-45 лет	45-60 лет	Старше 60 лет
1 (X <sub>1</sub> )	Верно (1б)	6	9	8	7	6	8	8	4	1	1	1	0	0	1	0	0
	Частично верно (0,5б)	5	5	5	6	4	5	5	5	6	6	6	7	5	6	6	6
	Не верно (0 б)	0	1	0	0	1	1	1	0	5	7	7	3	5	8	7	6
2 (X <sub>2</sub> )	Верно (1б)	7	8	9	6	4	6	8	8	2	1	1	2	2	1	1	2
	Частично верно (0,5б)	5	6	5	5	5	5	5	4	6	7	6	6	6	6	6	5
	Не верно (0 б)	1	0	0	1	1	0	0	1	2	4	6	4	5	6	7	6
3 (X <sub>3</sub> )	Верно (1б)	8	9	10	7	7	9	9	5	4	3	3	4	3	3	2	3
	Частично верно (0,5б)	4	5	4	4	4	4	4	4	4	5	4	4	4	5	5	4
	Не верно (0 б)	1	0	0	0	0	0	0	0	2	4	6	5	5	6	7	5
4 (X <sub>4</sub> )	Верно (1б)	9	10	8	7	7	9	9	6	3	4	4	3	2	3	3	3
	Частично верно (0,5б)	5	4	4	4	3	4	4	4	4	5	5	5	4	4	4	4
	Не верно (0 б)	0	0	0	1	0	0	0	0	2	4	4	5	6	6	7	6
5 (X <sub>5</sub> )	Верно (1б)	8	9	10	7	7	9	9	6	3	4	4	3	3	3	3	2
	Частично верно (0,5б)	4	4	5	4	4	4	4	3	4	5	5	5	4	4	4	4
	Не верно (0 б)	0	0	0	1	0	0	0	0	2	4	5	4	6	6	7	6
6 (X <sub>6</sub> )	Верно (1б)	8	8	10	8	8	8	8	8	3	4	4	4	3	3	3	2
	Частично верно (0,5б)	4	4	4	4	4	4	4	3	4	5	5	4	4	4	4	4
	Не верно (0 б)	0	0	0	1	0	0	0	0	5	4	2	4	7	6	6	6

Анализ представленных ответов показывает, что на первый вопрос об источниках формирования местного бюджета верно ответили 56% респондентов, принимавших участие в проектах инициативного бюджетирования, при этом из группы “Не принимали участие в инициативных проектах” верно ответило лишь 4%.

На второй вопрос по соответствующим группам были получены соотношения 56 и 11%, на третий - 64 и 25%, на четвертый - 65 и 25%, на пятый - 65 и 25%, на шестой - 66 и 26%.

Наглядно полученные результаты представлены на рис. 4.

Подобные результаты наглядно доказывают взаимосвязь между повышением бюджетной грамотности населения и его участием в проектах инициативного бюджетирования.

Отметим, что респонденты, относящиеся ко второй группе, чаще отвечали частично “верно”, чем респонденты первой группы. Например, на вопрос 1 в группе “Принимали участие в проектах инициативного бюджетирования” частично верно ответило 40% респондентов, во второй группе “Не принимали участие в инициативных проектах” - 48%. Это также свидетельствует о том, что участие в проектах приводит к повышению знаний в области бюджетной грамотности.

Интерес представляют также данные, полученные в рамках исследования, подтверж-

дающие практически равный уровень бюджетной грамотности в группе “Принимали участие в инициативных проектах” у респондентов с высшим и средним образованием, в то время как в группе “Не принимали участие в инициативных проектах” эти показатели разнятся. Например, на вопрос 4 неверно ответило из данной группы 25% респондентов со средним образованием против 15% респондентов с высшим образованием.

Перевод результатов социологического исследования в балльное соотношение необходим для его учета при проведении сравнительного регионального мониторинга оценки влияния инициативных проектов по муниципальным образованиям.

В данном случае по всем группам было получено в абсолютных показателях 94 верных ответа, 101 частично верный ответ и 45 неверных ответов. Таким образом, в рамках данного раздела предложенной методики регионального мониторинга Михайловскому сельскому поселению может быть присвоено 144,5 балла.

Расчет общего балла целесообразно формировать с учетом показателей других муниципальных образований Тверской области. Реализация регионального мониторинга требует проведения социологического исследования во всех сельских поселениях Тверской области, население которых участвовало в проектах инициативного бюджетирования в 2016 г.

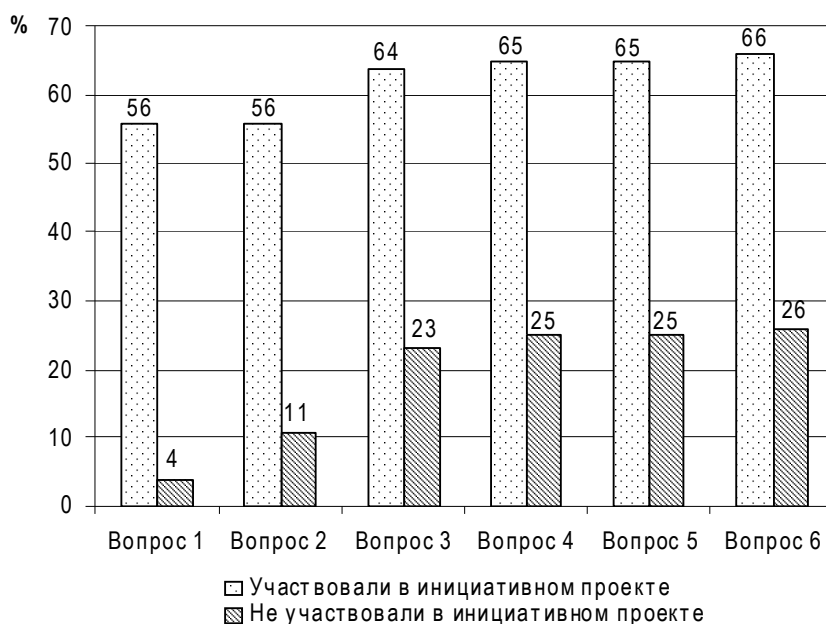


Рис. 4. Распределение верных ответов в укрупненных группах респондентов

Бюджетная грамотность населения как экономический фактор развития территорий исследована в работах многих отечественных ученых. В частности, О.Б. Иванова и С.Н. Денисенко рассматривают бюджетную грамотность в качестве необходимого условия развития муниципальных образований<sup>11</sup>.

Авторы отмечают, что бюджетная грамотность представляет собой совокупность знаний основных положений и законодательных актов о бюджетной системе, ее структуре, сферах, звеньях и предполагает компетентность граждан в вопросах формирования и исполнения бюджетной системы Российской Федерации, т.е. возможность применять имеющиеся теоретические знания на практике<sup>12</sup>.

Данный подход соотносится с авторской позицией, которая позволила рассмотреть элементы соответствующего повышения в таксономии “знать, уметь, владеть”.

В качестве особой категории в исследуемом контексте население сельских территорий в отечественной практике не рассматривается. При этом Г.В. Цветова отмечает, что, по данным социологических исследований, жители сельских территорий обладают более низкой грамотностью в вопросах формирования и распределения бюджетных средств<sup>13</sup>.

В немногочисленных работах, посвященных различным аспектам реализации проектов инициативного бюджетирования, эффект повышения бюджетной грамотности населения практически не затронут. Лишь косвенно исследуемая в рамках данной статьи тематика присутствует в упомянутых трудах В. Вагина, Е. Голубевой, А. Суховой, Г. Хачатрян, И. Шульги.

А. Сухова и И. Шульга, проводя оценку результатов реализации в России лучшей практики инициативного бюджетирования – ППМИ, в качестве ключевых эффектов реализации проектов рассматривают следующие:

- ◆ изменение в восприятии населением качества жизни;
- ◆ изменение доверия населения к институтам местного самоуправления и бюджетному процессу;
- ◆ сближение взглядов населения и представителей власти<sup>14</sup>.

Ни в одной из изученных публикаций научное обоснование механизма повышения бюджетной грамотности населения сельских территорий в рамках инициативных проектов не представлено, соответствующий эффект не учтен.

Основные выводы, к которым пришли авторы в процессе исследования, заключаются в следующем:

- ◆ наличие инициативного бюджетирования в муниципальном образовании характеризуют несколько критериев-индикаторов, в частности повышение уровня знаний населения муниципального образования в сфере формирования территориального бюджета и использования его средств, механизмов межбюджетных трансфертов (повышение бюджетной грамотности);

- ◆ лучшей и самой распространенной в России практикой рассматриваемого бюджетирования в настоящее время является Программа поддержки местных инициатив, основная территория реализации проектов ППМИ – сельские территории;

- ◆ в рамках участия в проектах инициативного бюджетирования население сельских территорий получает знания в нескольких областях: это специфика распределения средств местного бюджета во взаимосвязи с ограничениями, установленными в 131-ФЗ (вопросы местного значения); порядок выделения средств из местного бюджета для закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд в рамках 44-ФЗ; предоставление из регионального бюджета межбюджетных трансфертов, выделяемых в форме субсидии; влияние налоговых поступлений от населения территории на доходы и расходы местного бюджета; сущность самообложения граждан и его значение для решения конкретных вопросов местного уровня в рамках проектов инициативного бюджетирования;

- ◆ основные умения, формируемые у населения сельских территорий в рамках проектов инициативного бюджетирования, заключаются в следующем: определять объект, расположенный на территории муниципального образования, на который в соответствии с требованиями бюджетного законодательства могут быть выделены средства из местного бюджета для его создания или реконструкции; определять основные показатели (без расчетов, на основе аддитивной модели) социально-экономической эффективности строительства или создания какого-либо объекта транспортной, энергетической, коммунальной или социальной инфраструктуры местного значения; осуществлять общественный контроль за расхо-

дованием средств местного и регионального бюджетов;

◆ к основным навыкам, формируемым в процессе участия населения сельских территорий в инициативных проектах, в контексте повышения бюджетной грамотности относится: организация общественного участия на этапе формирования и исполнения местного бюджета в рамках публичных слушаний, собраний, конференций граждан; составление конкурсной документации на получение субсидии из регионального бюджета в рамках инициативных проектов; контроль за эффективным расходованием бюджетных средств в рамках выполнения работ согласно 44-ФЗ;

◆ для оценки влияния инициативных проектов на повышение бюджетной грамотности населения сельских территорий целесообразно изучать те муниципальные образования, которые уже закончили реализацию хотя бы одного проекта;

◆ первичная апробация предлагаемой методики на примере Михайловского сельского поселения Тверской области подтвердила влияние инициативных проектов на повышение бюджетной грамотности в муниципалитете: количество верных ответов среди участников проектов в 2 раза больше, чем у жителей той же территории, не участвующих в проектах.

Разработки данного научного проекта могут быть использованы региональной и муниципальной властью для совершенствования механизма повышения бюджетной грамотности в инициативных проектах, в проектных центрах инициативного бюджетирования, которые уже созданы в 28 регионах России при министерствах субъектов. Основная функция данных центров - обеспечение реализации и поддержки развития практики инициативного бюджетирования.

Для дальнейшего повышения бюджетной грамотности населения в исследуемом контексте необходима интеграция механизмов инициативного бюджетирования в систему стратегического планирования развития территорий на федеральном уровне. В настоящее время опыт реализации инициативных проектов, в том числе с учетом описанных в данной статье эффектов формирования компетенций у населения, уже учтен при разработке Стратегии устойчивого развития сель-

ских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, федеральной целевой программы "Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года", государственной программы Российской Федерации "Развитие Северо-Кавказского федерального округа" и т.д.

Материалы статьи представляют ценность для региональных и муниципальных органов власти, реализующих или планирующих к реализации проекты инициативного бюджетирования, а также могут быть использованы в деятельности проектных центров инициативного бюджетирования, функционирующих в субъектах Российской Федерации. В частности, предложенная в статье методика может быть использована для оценки эффекта повышения бюджетной грамотности населения сельских территорий в рамках исследуемых проектов.

<sup>1</sup> Методика формирования бюджета для граждан и разработка мероприятий по практической ее реализации в регионах России / М.А. Федотова [и др.]. 2014. URL: <http://ac.gov.ru/files/content/1635/5-2-metodika-formirovaniya-pdf.pdf>.

<sup>2</sup> Вагин В.В. Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России // Финансовый журнал. 2016. № 3 (31). С. 105-114.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Голубева Е. Внедрение программ инициативного бюджетирования в регионах России // Муниципальная власть. 2016. № 2-3. С. 7.

<sup>5</sup> Шульга И., Сухова А. Программа поддержки местных инициатив в России: пример лучшей практики инициативного бюджетирования // Муниципальная власть. 2016. № 2-3. С. 8-19.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Хачатрян Г. Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив. Москва, 2016. 92 с.

<sup>8</sup> Шульга И., Сухова А. Указ. соч.

<sup>9</sup> Хачатрян Г. Указ. соч.

<sup>10</sup> Методика ...

<sup>11</sup> Иванова О.Б., Денисенко С.Н. Бюджетная грамотность населения - необходимое условие развития муниципальных образований // Финансовые исследования. 2016. № 2 (51). С. 79-85.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Цветова Г.В. Бюджет для граждан как инструмент повышения бюджетной грамотности // Власть и управление на Востоке России. 2015. № 3 (72). С. 50-53.

<sup>14</sup> Шульга И., Сухова А. Указ. соч.

*Поступила в редакцию 12.01.2017 г.*