



# Гражданские финансы

**Владимир Владимирович Вагин**

E-mail: [vvaginster@gmail.com](mailto:vvaginster@gmail.com), ORCID: 0000-0001-5570-2593  
Научно-исследовательский финансовый институт Минфина  
России, г. Москва, Российская Федерация

**Валерия Александровна Паксиваткина**

E-mail: [paksivatkina@nifi.ru](mailto:paksivatkina@nifi.ru), ORCID: 0000-0001-8905-5785  
Научно-исследовательский финансовый институт Минфина  
России, г. Москва, Российская Федерация

## Аннотация

В статье представлен опыт гражданского участия в государственном и муниципальном управлении и финансовые аспекты гражданской самоорганизации в разных странах мира. Определены основные формы финансирования с участием населения в создании и реализации проектов посредством гражданской взаимопомощи. Выявлены российские практики финансового участия граждан в реализации проектов, представляющих совместный интерес: софинансирование проектов инициативного бюджетирования, практики самообложения граждан, софинансирование проектов в рамках реализации отдельных государственных программ и национальных проектов, а также софинансирование проектов на краудфандинговых платформах. На основе проведенного анализа и обзора научной литературы сделан вывод о необходимости определения и описания нового феномена в сфере общественных финансов — «гражданские финансы», под которыми понимаются финансовые аспекты отношений между гражданами, гражданами и государственными институтами в процессе реализации управленческих решений, затрагивающих интересы горожан и сельских жителей.

**Ключевые слова:** гражданские финансы, инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, гражданское участие в государственном и муниципальном управлении, инициативные платежи

**JEL:** H70

**Для цитирования:** Вагин В. В., Паксиваткина В. А. Гражданские финансы // Финансовый журнал. 2023. Т. 15. № 1. С. 45–57.

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-1-45-57>.

© Вагин В. В., Паксиваткина В. А., 2023

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-1-45-57>

## Civil Finance

Vladimir V. Vagin<sup>1</sup>, Valeriya A. Paksivatkina<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup> Financial Research Institute, Moscow, Russian Federation

<sup>1</sup> [vvaginster@gmail.com](mailto:vvaginster@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0001-5570-2593>

<sup>2</sup> [paksivatkina@nifi.ru](mailto:paksivatkina@nifi.ru), <https://orcid.org/0000-0001-8905-5785>

### Abstract

The article highlights the experience of civic participation in state and municipal management and financial aspects of civic self-organization in different countries of the world. The main forms of co-financing projects by the population or collecting interest-free loans through civil mutual assistance are determined. Russian practices of financial participation of citizens in the implementation of projects of common interest are identified: co-financing of initiative budgeting projects, practices of self-taxation of citizens, co-financing of projects in the implementation of certain state programs and national projects, as well as co-financing of projects on crowdfunding platforms. Based on the analysis and review of scientific literature, the conclusion was made about the need to define and describe a new phenomenon in the field of public finance — "civil finance", which refers to financial resources and relations between citizens themselves and between citizens and state institutions in the process of implementing management decisions that affect the interests of urban and rural residents.

**Keywords:** civil finance, initiative budgeting, participatory budgeting, civic participation in state and municipal management, initiative payments

**JEL:** H70

**For citation:** Vagin V.V., Paksivatkina V.A. (2023). Civil Finance. *Financial Journal*, 15 (1), 45–57 (In Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-1-45-57>.

© Vagin V.V., Paksivatkina V.A., 2023

---

## ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время во многих странах мира возрастают масштабы гражданского вовлечения в процесс принятия бюджетных решений — партисипаторное бюджетирование (далее — ПБ). Первые партисипаторные практики появились в 80–90-х гг. прошлого века в Бразилии (Порту-Алегри) и Уругвае (Монтевидео) как ответ на необходимость совместной работы представителей власти и граждан в решении городских проблем. В начале XXI в. эксперименты в области партисипаторной демократии начались в других латиноамериканских странах и в ряде европейских городов. В настоящее время насчитывается уже свыше 4 тыс. разнообразных практик партисипаторного бюджетирования, которые реализуются по всему миру [Dias et al., 2021]. Можно говорить о том, что происходит постепенная интеграция партисипаторных практик в более сложные системы гражданского вовлечения — экосистемы гражданского участия [Вагин и др., 2021].

Одной из основных черт партисипаторного бюджетирования является гражданское участие в распределении части публичных бюджетов (государственных или муниципальных). Так, в России в рамках реализации инициативного бюджетирования (далее — ИБ) — страновой версии партисипаторного бюджетирования<sup>1</sup> — граждане выдвигают

---

<sup>1</sup> Инициативное бюджетирование — это совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также в последующем контроле за реализацией отобранных проектов.

и отбирают проекты, которые финансируются из региональных и муниципальных бюджетов; существуют программы, софинансируемые из федерального бюджета. В большинстве латиноамериканских стран и в части азиатских стран (Индонезия, Индия) жители участвуют в бюджетном процессе на субнациональном уровне — партисипаторные проекты финансируются из муниципальных, реже региональных бюджетов или фондов развития (в случае реализации проектов капитального строительства). Не единичны случаи финансирования проектов, инициированных гражданами, из специально создаваемых внебюджетных фондов: фонды городских советов в ряде американских городов (*discretionary funds*) (проекты в американских городах Чикаго и Нью-Йорке) [Dias et al., 2021]; целевые фонды (*earmarked funds*) (в национальных практиках Португалии<sup>2</sup>); селекционные фонды (в Польше<sup>3</sup>). Отдельного внимания заслуживают школьные партисипаторные практики, в которых школьники участвуют в распределении части бюджетов своих школ. Такие практики активно реализуются в Чехии, США, Франции, Канаде, России.

Развивая тему особенностей финансирования проектов с гражданским участием, следует обратить внимание на тот факт, что помимо участия в выдвижении и отборе проектов граждане могут принимать финансовое участие в реализации своей инициативы — софинансировать проект. Так, например, в России в 130 из 290 реализованных в 2020 г. региональных и муниципальных практик ИБ включен компонент софинансирования<sup>4</sup>. Идея коллективного сбора средств гражданами для финансирования своей инициативы содержательно близка к практике краудфандинга, который в последнее десятилетие активно развивается как в России, так и в мире. Совокупный объем рынка краудфандинга в мире вырос за год на 33% и в 2021 г. превысил 1 млрд долл. США [Thunstrom, 2021]. Ключевой особенностью краудфандинга является совместное финансирование проектов, представляющих интерес для различных групп неорганизованных и институционально не объединенных граждан на основе цифровой платформы. При этом участие государства в данном процессе ограничивается общими регуляторными нормами, касающимися финансовых аспектов сбора и расходования средств.

### **Гражданские финансы как феномен общественной жизни: попытка теоретического осмысления**

В работах ученых в разные годы описывались процессы софинансирования, кооперации, существовавшие на низовом, локальном уровне в большом количестве стран мира. В классическом исследовании Р. Патнэма «Чтобы демократия работала. Гражданские традиции в современной Италии» описаны многообразные свидетельства подобных отношений на юге Апеннинского полуострова, в частности деятельность «ассоциаций взаимного кредита». Известный ученый упоминает в своей работе о существовании подобных форм в Нигерии, Шотландии, Перу, Вьетнаме, Японии, Египте, Мехико [Патнэм, 1996].

Последующие исследования добавили к списку стран, в которых существуют аналогичные неформальные институты, Узбекистан [Hivatary, 2008]. Следует подчеркнуть, что такая форма финансовой самоорганизации не является архаичным, исчезающим явлением. Пример Узбекистана демонстрирует, что она сохраняется при разных типах социально-экономического устройства страны и сменяющихся политических режимах.

<sup>2</sup> *Finance and Planning of Infrastructures. Order of the Ministry of education No. 436-A 2017 (Portugal).* URL: <https://files.dre.pt/2s/2017/01/005000001/0000200004.pdf>.

<sup>3</sup> *Solecki Fund Law 2009 (Poland).* URL: [https://funduszesoleckie.pl/wwwdane/files/ustawa\\_o\\_funduszu\\_soleckim\\_tu8v.pdf](https://funduszesoleckie.pl/wwwdane/files/ustawa_o_funduszu_soleckim_tu8v.pdf).

<sup>4</sup> Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Москва: Министерство финансов Российской Федерации, 2021. URL: [https://www.nifi.ru/images/FILES/IB/Doklad\\_o\\_luchshikh\\_praktikakh\\_initsiativnogo\\_budzhetrovaniya\\_2021.pdf](https://www.nifi.ru/images/FILES/IB/Doklad_o_luchshikh_praktikakh_initsiativnogo_budzhetrovaniya_2021.pdf).

«Гап» (так называют это явление в Узбекистане) объединяет до 20 хорошо знакомых между собой людей, одноклассников, однокурсников и т. д. Во время регулярных встреч, которые проходят за совместными обедами и ужинами, в числе прочего обсуждается вопрос о сборе средств в пользу одного из участников «гапа». На следующей встрече средства собираются в пользу другого человека из числа участников круга. Таким образом, у каждого возникает возможность получения «беспроцентного займа» от своих близких друзей и знакомых. Очевидно, что без высокого уровня доверия между участниками существование такой «кассы взаимопомощи» невозможно. Существование данного института гражданского участия происходит без какого-либо вмешательства и регулирования со стороны государства.

Р. Патнэм в своей работе упоминает, что наряду с «ассоциациями взаимного кредита» подобным образом строится деятельность сельских кооперативов. Моральные ресурсы, социальный капитал той или иной территории — основной эффект подобных форм взаимопомощи: «... социальный капитал выступает в качестве рычага, расширяющего кредитные возможности сообществ и совершенствующего работу действующих при этом рынков» [Патнэм, 1996, с. 210]. При этом, продолжает свою мысль ученый, «социальный капитал, подобно обычному капиталу, отличается тенденцией к сосредоточению. <...> Прочие формы социального капитала, социальные нормы или взаимосвязи также укрепляются при их использовании и тают при неиспользовании» [Патнэм, 1996, с. 211]. Тем самым разнообразные формы финансовой взаимопомощи, основанные на взаимном доверии, приводят к существенному росту социального капитала той или иной территории.

И особого упоминания заслуживает ключевой вывод Р. Патнэма, сделанный им на основании фундаментального исследования причин отличий севера и юга Италии: «нормы и структуры гражданской вовлеченности содействуют экономическому развитию, и никак иначе» [Патнэм, 1996, с. 219]. Почему нам важен данный постулат — объединение граждан в различных формах самоорганизации вне государственного регулирования, являясь важным компонентом экономического развития территории, зачастую порождает весьма специфические финансовые инструменты. При этом ключевым элементом гражданской мотивации является необходимость коллективной самоорганизации как условия успешной реализации совместных проектов.

Выводы исследования Р. Патнэма в контексте «нового институционализма» в полной мере соотносятся с научными выводами других экономистов. В статье лауреата Нобелевской премии по экономике Дж. Стиглера «Гражданин и государство. Эссе о регулировании» содержится важное утверждение о роли мотивации в экономическом поведении гражданина: «Если можно так продумать мотивацию, что она убедит людей добровольно действовать в интересах реформ, то мы можем быть уверены, что наши реформы увенчаются успехом. <...> Мы можем использовать это для целей экономической реформы, сделав так, чтобы люди, действующие в конкретной области, имели мотивацию действовать так, как нам нужно» [Стиглер, 2017, с. 64–65].

Таким образом, значимость мотивации в экономическом поведении граждан, той самой мотивации, которая присутствует в различных формах ассоциаций и самоорганизации граждан, признается современной экономической наукой в качестве существенного элемента деятельности гражданина.

Именно такая мотивация лежит в основе экономического поведения участников проектов инициативного бюджетирования. Речь идет о готовности внести вклад в решение проблемы, выдвинутой и обсужденной гражданами непосредственно за счет средств бюджетной системы и частичного софинансирования гражданами и юридическими лицами.

Исследования последних лет много внимания уделяют изучению влияния на экономическое поведение граждан открытости государственного управления, бюджетной

информации и участия граждан в бюджетных решениях. Так, Б. С. Новек в своей работе пишет: «В конце XIX — начале XX века с укреплением административного государства возросла вера во всемогущество профессионализма, и дни «простого человека» миновали... Другими словами, либо мы доверимся профессионалам, либо государство рухнет» [Новек, 2016, с. 138]. Очевидным следствием данного процесса стало отстранение и отчужденность граждан от участия в государственном управлении, низкая вовлеченность в процедуру выработки решений, затрагивающих их интересы.

Следуя за политикой, и научная мысль «с пренебрежением относится к политической компетентности граждан», выдвигая в качестве аргументов: отсутствие у обывателей времени, образования и мотивации приносить реальную пользу; эффективность «групп интересов» для выражения мнения граждан; формальность участия граждан и главенство партийно-политических интересов; большую важность борьбы с коррупцией, чем вовлечение граждан; неспособность гражданского участия помочь в решении действительно важных проблем» [Новек, 2016, с. 141–142]. Однако высказываемые против демократии гражданского соучастия аргументы опровергаются реальным положением дел. Фактически каждый год отчетливо видно приращение практик и количества реализуемых в разных странах мира проектов с гражданским участием.

Ученые разных политических и экономических взглядов единодушно сходятся во мнении, что низовая самоорганизация с общим софинансированием порождает большую степень доверия между гражданами, а это в свою очередь упрочивает социальный капитал территории и увеличивает значимость человеческих ресурсов. При этом государственное регулирование данных форм самоорганизации минимально.

Одновременно с этим можно с определенной долей уверенности говорить о том, что государственные институты все активнее ищут способы мотивировать граждан к самоорганизации. Безусловно, понятно стремление государства обеспечить вовлечение граждан в реализацию государственных программ различного типа и уровня. Более того, учитывая масштабы явления, появляется все больше попыток регулирования гражданского участия, и первоочередным объектом такого регулирования выступает финансовая сфера.

Стремительное развитие различных форм участия граждан в распределении и формировании публичных бюджетов, а также появление механизмов софинансирования гражданами проектов, выдвинутых по их инициативе (в рамках бюджетного процесса или в частном порядке) ставит вопрос о необходимости описания и определения нового экономического феномена — «гражданских финансов», которые являются основой для функционирования различных форм взаимопомощи и взаимодействия.

В англоязычных научных публикациях и нормативных документах термин «гражданские финансы» встречается редко. Словосочетание «civil finance» используется в Великобритании для обозначения финансовых отношений, которые возникают при заключении гражданско-правовых договоров<sup>5</sup> по оказанию услуг социального обеспечения. В зарубежных научных публикациях также встречается понятие «citizen funding», обозначающее различные формы финансового участия граждан в финансировании проектов альтернативной энергетики, наиболее распространенное в Германии, Испании и скандинавских странах [Yildiz, 2014; Tyl et al., 2017; Pons-Seres de Brauwer et al., 2020].

В научной литературе в настоящее время не встречается определения данного понятия в обозначенном нами контексте. При этом отмечается, что участие гражданского общества в управлении общественными финансовыми потоками — неотъемлемая

<sup>5</sup> *Legal Aid Agency of the United Kingdom Government 2020 / Civil Finance Electronic Handbook. Version 3.3, UK Government. Available at: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/947840/Civil\\_Finance\\_Electronic\\_Handbook\\_V3.1.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/947840/Civil_Finance_Electronic_Handbook_V3.1.pdf) (Accessed: 15 January 2022).*

составляющая современного процесса публичного управления [Глушакова и др., 2019]. Прямое гражданское участие в управлении общественными финансами для решения вопросов формирования и использования бюджетных средств отвечает положениям концепции «нового государственного управления» (*New Public Management*), предполагающей переход на клиентоцентричную ориентацию публичного управления [Соляникова, 2016]. Некоторыми авторами сделаны попытки определения понятия финансов гражданского общества как финансовых отношений, складывающихся при взаимодействии институтов государства, бизнеса и домохозяйств [Ткачук, 2019]. Однако это далеко не полное описание сферы действия нового экономического феномена. Представляется важным наряду с институтами государства, бизнеса и домохозяйств включить граждан (как индивидов) в число субъектов участия в принятии экономических решений. Проникновение элементов партисипаторной, непосредственной демократии в процессы государственного и муниципального управления приводит к формированию новых институтов и феноменов. Особенно мощный толчок данному процессу был дан с ростом цифровизации в сфере управления. Электронные платформы участия становятся все более востребованы в практиках городского управления Парижа, Мадрида, Санкт-Петербурга, Лиссабона, других городов мира. Благодаря цифровизации у граждан возникает больше возможностей для участия в выдвижении, обсуждении, принятии управленческих решений.

Таким образом, «гражданские финансы» — это финансовые аспекты отношений между гражданами, гражданами и государственными институтами в процессе реализации управленческих решений, затрагивающих интересы горожан и сельских жителей.

Необходимость появления нового термина обусловлена возрастанием субъектности отдельного гражданина в качестве участника экономических отношений, появлением технологических возможностей для выражения и учета мнения отдельных граждан при принятии экономических решений, в первую очередь касающихся локальных вопросов и территориального развития.

### **ИНСТРУМЕНТЫ «ГРАЖДАНСКИХ ФИНАНСОВ» В ПРОЕКТАХ С ОБЩЕСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ В РОССИИ**

В Российской Федерации в настоящее время существует несколько уникальных инструментов «гражданских финансов» для финансирования реализации проектов, выдвинутых по инициативе граждан: софинансирование проектов ИБ, самообложение граждан, софинансирование проектов в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» и государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий», а также сбор средств граждан на краудфандинговых платформах<sup>6</sup>.

«Гражданские финансы» в современной России многослойные, в них средства граждан дополняются средствами из государственных и муниципальных бюджетов, а также юридических лиц. Тем самым формируется новый тип отношений между гражданами, уплачивающими свою часть на софинансирование проектов, а также бюджетами разного уровня и бизнесом. При этом, в отличие от государственно-частного партнерства, такие проекты носят преимущественно некоммерческий характер и направлены на решение проблем тех или иных территориальных сообществ.

Центр инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Минфина России с 2015 г. осуществляет координацию развития ИБ в Российской Федерации. С этой целью Центром ежегодно проводится мониторинг развития ИБ в субъектах

---

<sup>6</sup> Хотя последняя форма не является уникальной российской формой, но все же для полноты описания явления имеет смысл ее оставить в приведенном выше перечне.

Российской Федерации и подготавливается Доклад о лучших практиках ИБ<sup>7</sup>. В ходе мониторинга производится сбор данных от региональных и муниципальных органов власти о реализованных за год практиках ИБ и смежных практиках гражданского участия, объеме и структуре их финансирования, о применяемых процедурах участия граждан.

### Софинансирование

Согласно данным мониторинга, в 2021 г. в 75 субъектах Российской Федерации было реализовано 29 114 проектов, отобранных с участием граждан или с учетом их мнения, общая стоимость которых составила 39,46 млрд руб. Согласно данным ежегодного мониторинга развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, софинансирование гражданами и юридическими лицами проектов инициативного бюджетирования набирает рост: с 2015 по 2021 г. объем привлеченных средств увеличился более чем в семь раз (табл. 1). В 2021 г. объем софинансирования проектов инициативного бюджетирования гражданами и юридическими лицами составил 2,833 млрд руб. (7,18% от общей стоимости проектов): 4,23% из них — это средства граждан, 2,89% — средства юридических лиц.

Таблица 1

**Объем софинансирования со стороны населения и юридических лиц, привлеченного на реализацию проектов инициативного бюджетирования в 2015–2021 гг., млн руб. /  
The amount of co-financing from the population and legal entities attracted for the implementation of initiative budgeting projects in 2015–2021, million rubles**

Параметр	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Общая стоимость проектов ИБ, всего	2394,98	6995,60	14 501,73	19 314,30	24 064,19	31 808,48	39 459,15
Объем софинансирования, привлеченного для реализации проектов ИБ, со стороны:							
населения	387,52	697,00	1121,05	1837,69	2078,55	2014,02	2833,99
юридических лиц	205,45	478,1	776,55	1123,11	1267,25	1085,25	1669,68
инициативные платежи граждан и юридических лиц	182,07	218,90	344,50	714,58	811,30	928,77	1140,46
	-	-	-	-	-	-	23,85

Источник: Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Москва: Министерство финансов Российской Федерации, 2022 / Source: Report on the best practices for the development of initiative budgeting in the constituent entities of the Russian Federation and municipalities. Moscow: Ministry of Finance of the Russian Federation, 2022.

Средства граждан и юридических лиц при реализации проектов ИБ могут собираться с использованием нескольких механизмов. Так, новым механизмом софинансирования в российской практике, появившимся в 2021 г., являются инициативные платежи, под которыми понимаются денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей

<sup>7</sup> Доклад о лучшей практике инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Москва: Министерство финансов Российской Федерации, 2018. 56 с. URL: [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=124663](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=124663); Доклад о лучшей практике инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Москва: Министерство финансов Российской Федерации, 2019. URL: [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=128384](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=128384); Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Москва: Министерство финансов Российской Федерации, 2020. URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0570\\_Doklad\\_IB\\_2020\\_itog.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/0570_Doklad_IB_2020_itog.pdf); Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Москва: Министерство финансов Российской Федерации, 2021.

и юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов<sup>8</sup>. По итогам мониторинга развития инициативного бюджетирования в 2021 г. объем инициативных платежей составил 23,9 млн руб., менее 1% от общей стоимости реализованных проектов.

На инициативные платежи не распространяется принцип общего покрытия расходов бюджета, средства зачисляются на счет местного бюджета, как прочие неналоговые доходы. Финансовый орган муниципального образования утверждает индивидуальные коды по виду доходов бюджетов «Инициативные платежи» для привлечения инициативных платежей с целью выполнения конкретного инициативного проекта. Такой механизм позволяет не смешивать средства инициативных платежей с другими поступающими в бюджет доходами.

ИБ в России чаще всего реализуется по модели, разработанной российским офисом Всемирного банка в 2007 г. «Программа поддержки местных инициатив» (ППМИ). Участие населения в софинансировании проектов является одним из основных критериев отбора проектов для финансирования за счет бюджетов субъектов РФ. На софинансирование направляются средства граждан, проживающих на территории муниципального образования, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, функционирующих на его территории [Шульга и др., 2017]. Следует подчеркнуть тот факт, что софинансирование рассматривалось изначально как важный признак заинтересованности граждан в выдвинутом ими проекте. Лишь подлинный интерес граждан, направленный на решение конкретной проблемы, создает сопричастность, ключевую черту вовлечения в государственное и муниципальное управление.

В зависимости от конкретных задач проекта вклад населения может варьироваться в пределах от 0 до 5% и более от объема запрашиваемой для проекта субсидии. При этом средняя стоимость проекта инициативного бюджетирования в 2021 г. составила 1,4 млн руб. Денежный вклад населения и спонсоров вносится в течение установленного срока после подписания соглашения и до проведения конкурсных процедур по закупке и оплате строительных работ.

Правовые основы уплаты безвозмездных поступлений в рамках ППМИ претерпели существенную модификацию в 2020 г. и с 2021 г. регулируются нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». До 2020 г. взимание средств софинансирования происходило на основании норм Гражданского кодекса Российской Федерации. В частности, правовые аспекты института добровольных пожертвований, порядок, условия их внесения и использования регулируются нормами ст. 582 Гражданского кодекса. К основным характерным чертам пожертвования относят целевое использование, общепользную цель, добровольность.

### **Софинансирование мероприятий государственных программ Российской Федерации**

Средства граждан также привлекаются в рамках реализации мероприятий федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» (далее — ФКГС) и государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий». Федеральный проект реализуется с 2017 г. и предусматривает активное участие граждан в формировании и реализации муниципальных программ по благоустройству. Субъекты Российской Федерации и муниципалитеты, где проживает не менее 1 тыс. человек, должны учитывать мнение граждан при формировании таких программ, а также обеспечить механизм поддержки

<sup>8</sup> Федеральный закон от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».



мероприятий по благоустройству, инициированных гражданами, и финансовое участие граждан и организаций в их реализации<sup>9</sup>. По итогам 2020 г. на реализацию федерального проекта ФКГС было направлено 78,761 млрд руб. Средства внебюджетных источников (спонсоров, инвесторов) составили 2,311 млрд руб., средства граждан — 0,416 млрд руб.

Благодаря федеральному проекту ФКГС граждане могут участвовать в благоустройстве дворовых и общественных территорий. Каждое направление предусматривает участие граждан и юридических лиц в подготовке, реализации и эксплуатации объектов<sup>10</sup>. Лицам, заинтересованным в благоустройстве дворовых территорий, предлагается поучаствовать в финансировании работ по минимальному или дополнительному перечням работ. Объем денежных средств, подлежащих перечислению заинтересованными лицами, определяется в соответствии с проектно-сметной документацией по благоустройству и объемом работ, указанным в дизайн-проекте. Для того чтобы обеспечить соблюдение правил предоставления федеральной субсидии для реализации мероприятий федерального проекта, в муниципальных программах прописывается порядок аккумулирования и расходования средств, предоставленных заинтересованными лицами и направляемых на выполнение работ по благоустройству, механизм контроля за их расходованием, порядок и форма участия граждан в выполнении указанных работ.

На практике в регионах данные требования выполняются по-разному. Как правило, программы ФКГС находятся в зоне ответственности региональных органов исполнительной власти, ответственных за сферу ЖКХ и благоустройство. В нескольких регионах программы благоустройства интегрированы в программу инициативного бюджетирования. В этом случае к отбору и оценке проектов благоустройства дворов применяются те же процедуры, что и к другим проектам ИБ.

Министерство сельского хозяйства уже давно использует софинансирование, чтобы обеспечить грантовую поддержку местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности<sup>11</sup>, в рамках федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на период до 2020 года», общий объем финансирования которой составил 252,59 млрд руб. за 2014–2016 гг., объем финансирования из внебюджетных источников в рамках программы превысил 200 млн руб.

В 2019 г. была утверждена государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий», рассчитанная на 2020–2025 гг. Предполагалось, что общий объем финансирования программы за указанный период составит около 2,3 трлн руб. В госпрограмме запланированы мероприятия, предусматривающие внебюджетное софинансирование проектов благоустройства<sup>12</sup>. Обязательным условием поддержки проектов по развитию сельской территории из средств государственной программы является доленое участие в реализации проекта сельского сообщества — граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. Местные сообщества могут принимать участие путем финансирования, посредством трудового вклада, использования собственных технических средств. Размер государственной поддержки, предоставляемой органу местного самоуправления на реализацию каждого проекта, не превышает 70% общей стоимости проекта. При этом не менее 30% объема финансирования должно быть обеспечено за счет средств местного бюджета, а также за счет обязательного вклада граждан, юридических лиц.

<sup>9</sup> Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» / Минстрой России, 2017.

<sup>10</sup> Методические рекомендации по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды / Минстрой России, 2020.

<sup>11</sup> Рекомендации по применению механизма грантовой поддержки местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности / Минсельхоз России. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2016.

<sup>12</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Согласно данным Министерства сельского хозяйства, в 2020 г. удалось привлечь около 1,5 млрд руб. внебюджетных средств в рамках реализации мероприятий госпрограммы. Всего было реализовано 6152 проекта в 47 субъектах Российской Федерации.

### Самообложение граждан

Самообложение граждан — еще один механизм аккумуляции средств граждан Российской Федерации в виде разовых платежей для решения вопросов местного значения. Механизм самообложения появился раньше, чем инициативное бюджетирование. Так, практика самообложения граждан активно использовалась в советской России в период НЭПа, когда формировалась система местных бюджетов<sup>13</sup>. В современной российской практике механизм самообложения регулируется Федеральным законом 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления». Поступающие в местный бюджет средства самообложения граждан отражаются в местных бюджетах как прочие неналоговые доходы. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине, он одинаков для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен<sup>14</sup>.

В 2021 г. самообложение граждан вводилось на территории 36 субъектов Российской Федерации в 1451 муниципальном образовании (в 2020 г. его использовали 34 региона, 2413 муниципальных образований)<sup>15</sup>. С каждым годом увеличивается объем средств, собранных посредством самообложения (табл. 2). В 2021 г. привлечено 582,7 млн руб., что на 92,3% больше, чем в 2020 г. По отношению к 2013 г. объем средств самообложения граждан вырос в 22,7 раза.

Таблица 2

#### Объем средств самообложения граждан и количество субъектов Российской Федерации, применяющих самообложение / The volume of self-taxation funds for citizens and the number of constituent entities of the Russian Federation applying self-taxation

Параметр	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Объем средств самообложения граждан, млн руб.	25,6	114,3	156,2	213,6	240,1	266,5	287,5	302,9	582,7
Количество субъектов Российской Федерации, применявших самообложение	33	34	38	35	36	38	35	34	36

Источник: составлено авторами по данным отчетов Минфина России «Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях» за 2013–2021 гг. / Source: compiled by the authors based on the reports of the Ministry of Finance of Russia “Information on the results of monitoring the execution of local budgets and interbudgetary relations in the constituent entities of the Russian Federation at the regional and municipal levels” for 2013–2021.

<sup>13</sup> Постановление ЦИК СССР от 29 августа 1924 г. «О самообложении населения для удовлетворения местных общественных нужд» / Собрание Законодательства СССР. 1924. № 6. Ст. 69; Постановление ЦИК и СНК от 24 августа 1927 г. «О самообложении населения» / СЗ СССР. 1927. № 51. Ст. 509.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>15</sup> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2020 г. / Минфин России, 2021.

В некоторых субъектах механизм самообложения граждан эволюционировал и реализуется с модификациями, предполагающими субсидирование из регионального бюджета вклада граждан. Так, в Республике Татарстан реализуется программа самообложения «4 к 1»: к 1 руб. населения добавляется 4 руб. софинансирования из бюджета республики. В Кировской области из регионального бюджета направляются межбюджетные трансферты в расчете 1,5 к 1 с целью поощрить практику самообложения граждан. В Пермском крае поддержка из бюджета составляет 5 руб. на каждый рубль граждан. Такие изменения в практике самообложения свидетельствуют об эволюции данного механизма сбора средств граждан и призваны простимулировать как административные усилия органов местного самоуправления по организации практики, так и интерес местного сообщества.

### Трудовое (нефинансовое) участие граждан

*Трудовое (нефинансовое) участие граждан* — это специфическая форма вклада граждан в реализацию проектов ИБ, которая востребована в 50% всех практик. Такое участие может быть выражено в следующих формах:

- безвозмездное предоставление материалов, оборудования и товаров населением и спонсорами;
- трудовое участие населения (субботники, подготовка территории, работы, не требующие специальной квалификации);
- безвозмездное проведение работ спонсорами;
- экспертная поддержка от граждан-участников;
- выручка от благотворительных концертов граждан.

Трудовой вклад по-разному оценивается в денежном выражении, например, из расчета минимального размера оплаты труда и стоимости материалов, предоставленных благотворителями (Республика Марий Эл). Если часть работ по проекту выполняют благотворители — юридические лица, составляется сметная документация и такие работы включаются в конечную стоимость проектов (Воронежская область, Ленинградская область). В ряде регионов стоимость трудового вклада не включается в общие сметы по проекту, но влияет на количество баллов при конкурсном отборе проектов (Саратовская область, Республика Марий Эл, Ульяновская область).

Согласно данным мониторинга развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации, в 2020 г. нефинансовый вклад со стороны граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, выраженный в денежном эквиваленте, составил почти 381 млн руб., он увеличился более чем в три раза по сравнению с 2019 г.

### ВЫВОДЫ

Формы гражданской самоорганизации в различных странах мира демонстрируют различные финансовые инструменты и технологии, основанные на доверии, а не на государственном регулировании и, в свою очередь, это доверие развивающиеся. Увеличение «социального капитала» и человеческих ресурсов территории происходит в том числе и благодаря «гражданским финансам» — отношениям между самими гражданами, гражданами и государственными институтами в процессе реализации управленческих решений, затрагивающих интересы горожан и сельских жителей.

Возрастание масштабов гражданского участия в бюджетном процессе, а также развитие многочисленных форм софинансирования гражданами проектов, выдвинутых и реализуемых по их инициативе, совместное финансирование за счет средств, аккумулированных гражданами, проектов на цифровых платформах участия демонстрирует появление в сфере общественных финансов нового явления — «гражданские финансы».

«Гражданские финансы» в инициативном бюджетировании обретают в Российской Федерации все больший масштаб. За годы реализации различных государственных программ и проектов создана институциональная инфраструктура сопровождения процессов гражданского участия: сеть проектных центров, консультанты, программы обучения и профессиональной подготовки, нормативно-правовые акты на субнациональном и национальном уровнях, система оценки результатов на основании мониторинга, система информирования о возможностях граждан Российской Федерации участвовать в принятии управленческих решений и т. д.

На наш взгляд, благодаря введению в научный оборот новой дефиниции «гражданские финансы» многие отношения участников процесса инициативного бюджетирования — между гражданами, гражданами и институтами государства, гражданами и муниципальными органами власти, гражданами и локальным бизнесом — обретут большую ясность.

Софинансирование, рассматриваемое как способ формирования дополнительной мотивации граждан, участвующих в реализации инициатив, является важным условием успешности развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации, приводит к большей востребованности проектов. Вклад населения и местного сообщества способствует изменению отношения людей к своей роли в развитии муниципального образования, в котором они проживают, а также более эффективной эксплуатации и лучшей сохранности объектов общественной инфраструктуры. Важным направлением участия граждан в решении вопросов местного значения является софинансирование за счет уплачиваемых гражданами налогов [Вагин и др., 2022].

### **Список источников**

1. Вагин В. В., Пинская М. Р. и др. *Налоги граждан в инициативном бюджетировании: монография*. Москва: ИНФРА-М, 2022. <https://doi.org/10.12737/1816637>.
2. Вагин В. В., Шургина Е. С. Роль инициативного бюджетирования в формировании экосистемы гражданского участия в государственном и муниципальном управлении // *Финансовый журнал*. 2021. Т. 13. № 2. С. 9–24. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-9-24>.
3. Глушакова, О. В., Вайсберг Я. А. Об инструментах открытого правительства и уровне гражданского участия в управлении общественными финансами // *Финансы и кредит*. Т. 25. 2019. № 8 (788). С. 1849–1868. <https://doi.org/10.24891/fc.25.8.1849>.
4. Новек Б. С. *Умные граждане — умное государство: экспертные технологии и будущее государственного управления* / Пер. с англ. Москва: Олимп-Бизнес. 2016. 503 с.
5. Патнэм Р. *Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции современной Италии* / Библиотека Московской школы политических исследований, 1996.
6. Соляникова С. П. Развитие механизмов взаимодействия государства и граждан в управлении общественными финансами // *Экономика. Налоги. Право*. 2016. Т. 9. № 5. С. 33–41.
7. Стиглер Дж. Дж. *Гражданин и государство. Эссе о регулировании*. Москва: Издательство Института Гайдара, 2017. 336 с.
8. Ткачук И. Я. Институционализм как основа исследования финансов гражданского общества // *Бизнес Информ*. 2019. № 8 (499). С. 165–174. <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2019-8-165-174>.
9. Шульга И. Е., Вагин В. В. и др. *Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения*. Москва: Алекс, 2017.
10. Dias N., Enriquez S. et al. *Participatory Budgeting World Atlas 2020–2021*. Faro (Portugal): Oficina, 2021.
11. Hiwatari M. *Traditions and the Informal Economy in Uzbekistan: A Case Study of Gaps in the Andijan Region* // *Acta Slavica Iaponica*. 2008. № 25. P. 43–66.
12. Pons-Seres de Brauwer C., Cohen J. J. *Analysing the potential of citizen-financed community renewable energy to drive Europe's low-carbon energy transition* // *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. 2020. Vol. 133. Art. 110300. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2020.110300>.
13. Thunstrom T. *16 Essential Crowdfunding Statistics for 2021* / *Fit Small Business*. September 28, 2021. URL: <https://fitsmallbusiness.com/crowdfunding-statistics/>.
14. Tyl B., Lizarralde I. *The Citizen Funding: An Alternative to Finance Renewable Energy Projects* // *Procedia CIRP*. 2017. Vol. 64. P. 199–204. <https://doi.org/10.1016/j.procir.2017.03.030>.
15. Yildiz O. *Financing renewable energy infrastructures via financial citizen participation — The case of Germany* // *Renewable Energy*. 2014. 68. P. 677–685.

## References

1. Vagin V., Pinskaya M. et al. (2022). Taxes of Citizens in Initiative Budgeting: monograph. Moscow: INFRA-M (In Russ.). <https://doi.org/10.12737/1816637>.
2. Vagin V., Shugrina E. (2021). The Role of Initiative Budgeting in the Formation of an Ecosystem of Civic Participation in State and Municipal Government. *Finansovyj Zhurnal – Financial Journal*, 13, 9–24 (In Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-2-9-24>.
3. Glushakova O., Vaisberg Ya. (2019). On the Tools of Open Government and the Level of Civic Participation in Public Finance Management. *Finansy y credit – Finance and Credit*, 8 (788), 1849–1868 (In Russ.). <https://doi.org/10.24891/fc.25.8.1849>.
4. Noveck B.S. (2015). Smart Citizens – Smart State. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press.
5. Putnam R.D. (1993). Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press, 247 p.
6. Solyannikova S.P. (2016). Development of Mechanisms for the Interaction Between the State and Citizens in the Public Finance Management. *Economika. Nalogy. Pravo – Economy. Taxes. Law*, 9 (5), 33–41 (In Russ.).
7. Stigler G.J. (1975). The Citizen and the State. Essays on Regulation. University of Chicago Press, 209 p.
8. Tkachuk I. (2019). Institutionalism as the Basis for Research in the Civil Society Finance. *Business Inform*, 8 (499), 165–174. <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2019-8-165-174>.
9. Shulga I., Vagin V. et al. (2017). Initiative Budgeting. Russian Experience in the Field of Citizen Participation in Solution of Local Issues. Moscow: Alex Publ. (In Russ.).
10. Dias N., Enriquez S. et al. (2021). Participatory Budgeting World Atlas 2020–2021. Faro (Portugal): Oficina.
11. Hiwatari M. (2008). Traditions and the Informal Economy in Uzbekistan: A Case Study of Gaps in the Andijan Region. *Acta Slavica Iaponica*, 25, 43–66.
12. Pons-Seres de Brauwer C., Cohen J.J. (2020). Analysing the potential of citizen-financed community renewable energy to drive Europe's low-carbon energy transition. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 133, 110300. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2020.110300>.
13. Thunstrom T. (2021). 16 Essential Crowdfunding Statistics for 2021. Fit Small Business, September 28. Available at: <https://fitsmallbusiness.com/crowdfunding-statistics/>.
14. Tyl B., Lizarralde I. (2017). The Citizen Funding: An Alternative to Finance Renewable Energy Projects. *Procedia CIRP*, 64, 199–204. <https://doi.org/10.1016/j.procir.2017.03.030>.
15. Yildiz O. (2014). Financing renewable energy infrastructures via financial citizen participation – The case of Germany. *Renewable Energy*, 68, 677–685.

## Информация об авторах

**Владимир Владимирович Вагин**, кандидат философских наук, руководитель Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Минфина России, г. Москва  
**Валерия Александровна Паксиваткина**, эксперт Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Минфина России, г. Москва

## Information about the authors

**Vladimir V. Vagin**, Candidate of Philosophical Sciences, Head of the Center for Initiative Budgeting, Financial Research Institute, Moscow

**Valeriya A. Paksivatkina**, Expert, Center for Initiative Budgeting, Financial Research Institute, Moscow

Статья поступила в редакцию 12.07.2022  
 Одобрена после рецензирования 20.01.2023  
 Принята к публикации 14.02.2023

Article submitted July 12, 2022  
 Approved after reviewing January 20, 2023  
 Accepted for publication February 14, 2023