

## О РАЗВИТИИ ШКОЛЬНОГО ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Инициативное бюджетирование как способ вовлечения широких масс населения в решение отдельных задач социального благоустройства внедрено в российскую правовую действительность с 2021 года, хотя отдельные практики, походящие под указанную модель, реализуются в регионах на протяжении более длительного периода времени. Нормативная регламентация традиционно порождает всплеск заинтересованности в использовании предлагаемых механизмов — инициативное бюджетирование, демонстрируя ежегодный прирост показателей вовлеченности и финансирования, также формирует отдельные практики, отличающиеся определенным своеобразием. Одним из таких примеров служит школьное инициативное бюджетирование, предполагающее вовлечение юного поколения в решение социально значимых проблем на различных уровнях — от образовательной организации до муниципалитета и региона. Автором проводится оценка потенциала данной практики для дальнейшего развития и законодательного обособления школьного инициативного бюджетирования в составе одного из национальных приоритетов государственной политики Российской Федерации.

*Ключевые слова:* бюджет; инициативное бюджетирование; партисипаторное бюджетирование; инициативные проекты; школьное инициативное бюджетирование; практика инициативного бюджетирования.

A.V. Yusupova

## ON THE DEVELOPMENT OF SCHOOL INITIATIVE BUDGETING IN THE RUSSIAN FEDERATION

Initiative budgeting as a way to involve the general public in solving certain problems of social improvement has been introduced into Russian legal reality since 2021, although certain practices that fit this model have been implemented in the regions for a longer period of time. Regulatory regulation traditionally generates a surge of interest in the use of the proposed mechanisms — proactive budgeting, demonstrating an annual increase in engagement and financing indicators, also forms individual practices that differ in a certain way. One such example is school initiative budgeting, which involves the involvement of the young generation in solving socially significant problems at various levels — from the educational organization to the municipality and the region. The author assesses the potential of this practice for the further development and legislative separation of school initiative budgeting as part of one of the national priorities of state policy of the Russian Federation.

*Keywords:* budget; initiative budgeting; participatory budgeting; initiative projects; school initiative budgeting; the practice of initiative budgeting.

Понятие национальной безопасности в современной российской правовой действительности следует признать многогранным — даже действующий профильный нормативный акт от 28.12.2019 г. № 390-ФЗ «О безопасности» не содержит определения, лишь перечисляя отдельные виды и допуская расширительное толкование иными документами. Наиболее обстоятельной выглядит терминология Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, обновленная Указом Президента РФ 02.07.2021 г. № 400: там национальные интересы раскрываются как на макроуровне (государство и общество в целом), так и микроуровне (потребности личности), сама же национальная безопасность предполагает всестороннюю обеспеченность и защищенность прав граждан, гарантированных Конституцией, качество и уровень жизни, среди прочего — социально-экономическое развитие страны. В свою очередь, обеспечение национальной безопасности рассматривается как реализация различными мерами (от политических и правовых до организационных) противодействия соответствующим угрозам органами публичной власти в обязательном взаимодействии с институтами гражданского общества и организациями.

В связи с указанным интересным выглядит исследование практик вовлечения граждан в бюджетный процесс в Российской Федерации, объединенных идеологией гражданского участия. Именно так Минфин России в своих Методических рекомендациях от 05.12.2023 г. [5] обозначает инициативное бюджетирование, интегрированное в российскую экономику Федеральным законом от 20.07.2020 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с 1 января 2021 года. Как отмечает С. Н. Максимова, «это новелла, способствующая активизации участия граждан в решении вопросов социально-экономического развития своей территории в рамках конституционно-правовой модели взаимоотношений личности, общества и государства» [4, с. 321].

Развитие правового регулирования и стремительный рост вовлеченности населения в процедуры выдвижения, выбора и даже софинансирования (наряду со средствами соответствующих бюджетов), а также последующий контроль за реализацией общественно полезных проектов предопределяет их высокую значимость для обеспечения национальных интересов государства. Ограниченные рамки исследования позволяют заявить к анализу отдельные практики инициативного бюджетирования. Одной из наиболее интересных видится модель школьного инициативного бюджетирования (далее также — ШКИБ) ввиду значительной специфики и высокого потенциала — вовлечение школьников в реализацию инициативных проектов способно сформировать у молодого поколения паттерны социально ответственного поведения, доверия и заинтересованности в решении отдельных вопросов наряду с уполномоченными органами.

Стоит отметить, что инициативное бюджетирование предполагает «минимум две самостоятельные составляющие: возможность участия граждан в определении судьбы бюджетных расходов и связанные с этим открытость бюджетов и общественный финансовый контроль, а также возможность участия граждан в софинансировании бюджетных расходов» [7, с. 16]. Таким образом, ШКИБ вероятнее всего учитывает первый вариант — школьники становятся сопричастны

определению порядка расходования средств соответствующего бюджета, однако вложение собственных средств также возможно, что преследует «побочную» цель повышения финансовой грамотности и культуры.

Как отмечается в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов, утвержденных Минфином России, в 2022–2023 г.г. реализовано более 29 тысяч проектных идей граждан общей стоимостью 44,5 млрд руб. в рамках существующих в 76 субъектах РФ практик инициативного бюджетирования. Помимо этого, отмечено появление документа, утвержденного министром финансов Российской Федерации А.М. Лавровым 30.11.2022 г. — «Концепция повышения финансовой и бюджетной грамотности населения посредством реализации практик инициативного бюджетирования» (далее — Концепция) [3]. Планово на 2024 год заявлено о расширении инструментов участия граждан в бюджетном процессе, цифровизации и развитии новых практик в сфере молодежной политики.

Носящая в целом рекомендательный характер, Концепция принципиально закладывает вектор институционализации — с одной стороны, добавляя практический инструмент инициативного бюджетирования в рутинную задачу повышения финансовой грамотности населения, с другой стороны — развивая общую осведомленность о бюджетных процессах и способствуя тем самым росту вовлеченности в инициативные проекты. Примечательно, что субъектами воздействия рассматриваются не только школьники и молодежь, но и противоположная сторона образовательного процесса — педагоги, преподаватели, образовательные организации, для которых предложено сформировать рамочную модель образовательной программы посредством межведомственных усилий. Компетенции по финансовой грамотности (для взрослых и детей отдельно) структурированы в так называемой Единой рамке компетенций, актуализированной 25 декабря 2023 года и размещенной на специализированном портале «Мои финансы».

Указанное заметно коррелирует с содержанием национального проекта «Образование», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протоколом от 24.12.2018 г. № 16: например, в составной части — федеральном проекте «Социальная активность» — заявлено о необходимости формирования и распространения добровольческих инновационных практик социальной деятельности. В свою очередь, о непосредственно школьном инициативном бюджетировании как самостоятельной практике указано в документе «План мероприятий («дорожная карта») по реализации Стратегии повышения финансовой грамотности и формирования финансовой культуры до 2030 года», утвержденном Банком России № ПМ-01-59/228, Минфином России № 12-12-11/ВН-61421 от 22.12.2023 г. В плане обозначена необходимость внесения изменений в отечественное законодательство в части создания правовых возможностей реализации практик ШКИБ — регламентация общего порядка и подходов реализации практики инициативного бюджетирования в общеобразовательных организациях. Средством достижения заявлен федеральный закон, срок исполнения — 2025 год. Ответственными соисполнителями обозначены Минфин России, Минпросвещения России, а также ФГБУ

«Научно-исследовательский финансовый институт». Информационными стараниями последнего, имеющего статус ведомственного учреждения Минфина России, практика ШКИБ всячески популяризуется и приобрела самостоятельный характер.

Так, согласно докладу о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2023 год [2, с. 4] темпы развития ШКИБ (наряду с молодежным) беспрецедентны, а заинтересованность данными разновидностями практик растет день ото дня. Указанный доклад был сформирован в рамках уже восьмого цикла мониторинга за развитием практик гражданского участия. Статистика показала, что в 2022 году было реализовано 819 проектов инициативного бюджетирования, характеризующегося параметрами «для школьников», «для молодежи». Доля выросла по сравнению с 2021 годом — 2,73 % против 2,46 %. Впервые молодежные практики появились в типологии инициативных проектов с 2020 года, доля от общего числа реализованных в стране тогда составляла 1,69 %.

ШКИБ развивается как через отдельные тематические проекты, предложенные школьным сообществом, так и в рамках обособленного механизма, действующего в границах образовательной структуры на постоянной основе с регулярным вовлечением обучающихся в соответствующие инициативы. Последнее наиболее важный симптом для законодателя — установление единого нормативного подхода видится целесообразным.

Практика школьного инициативного бюджетирования реализуется как уровне муниципальных образований, так и регионов страны. Безоговорочный лидер — Краснодарский край: в 2022 году в 60 муниципалитетах субъекта было реализовано 635 проектов на общую сумму 1,445 млрд рублей. Наиболее успешно ШКИБ реализуется в г. Новороссийске, сохраняющем высокие показатели по поддержке инициативных проектов в рамках практики «От идей к решению» с 2020 года. Финансирование ШКИБ там было осуществлено в отношении 13 проектов в 2022 году. Оренбургская область продемонстрировала лучший результат по вовлеченности участников в интернет-голосование от муниципального образования Ташлинский район и также в рамках ШКИБ — речь о практике «Школьный бюджет» и 59 897 респондентах.

Организационное сопровождение — важнейший индикатор институционализации определенной практики. Специально создаваемые для координации и сопровождения проектных мероприятий инициативного бюджетирования центры могут вести работу либо по всем направлениям, подпадающим под признаки инициативных проектов, либо профильно. Например, КАУ ДПО «Алтайский институт развития образования имени Андриана Митрофановича Топорова» ведет деятельность на региональном уровне в качестве проектного центра для обеспечения конкурса школьных инициатив «Я считаю». На муниципальном уровне инфраструктура только формируется — в 2022 году, по данным Минфина России [2, с. 35], о созданных проектных центрах проинформировали всего 20 муниципальных образований. Ключевую роль в успешной реализации школьных практик инициативного бюджетирования пока играют личности — педагоги, кураторы. В частности, признанная лучшей практика ШКИБ школы № 7 г. Когалыма

стала таковой, в том числе, благодаря инициативной вовлеченности педагогического состава в тематические курсы повышения квалификации, участию в различных мероприятиях по обмену опытом на всероссийском уровне и популяризации инструментария инициативного бюджетирования. Нельзя не согласиться с И. Е. Фоминым, что «государство как никогда заинтересовано в распространении различных практик по всей территории страны, а также наличии профессиональных кадров в данной сфере» [8, с. 172].

Нормативное подкрепление способно сделать любую формирующуюся практику инициативного бюджетирования более успешной. В отношении ШКИБ на региональном уровне уже имеются прецеденты. Так, Указом Главы Республики Башкортостан от 06.09.2021 г. № УГ-473 «О реализации на территории Республики Башкортостан проектов инициативного бюджетирования, основанных на инициативах школьников, и по развитию сети предуниверсариев в муниципальных образованиях Республики Башкортостан», начиная с 2021 года, были утверждены суммы финансирования — до 500 тысяч рублей на один школьный проект (общая сумма ежегодных ассигнований — 30 млн рублей) по 2024 год включительно.

В отношении вышеназванной инициативной практики «Я считаю» также существует довольно длительное нормативное подкрепление — постановление Правительства Алтайского края от 22.03.2019 г. № 95 «Об утверждении порядка предоставления грантов на поддержку школьных инициатив», утвержденное в целях «совершенствования инициативного бюджетирования в Алтайском крае». Примечательно, что ранее постановление регламентировало порядок поддержки «молодежных инициатив», к которым относились идеи старшеклассников — учащихся 9–11 классов общеобразовательных организаций. В 2020 году слово «молодежный» в названии и по тексту было заменено на «школьный», к старшеклассникам также отнесли учащихся 8 классов малокомплектных школ.

Для сравнения в целях повышения социальной активности молодежи, поддержки молодежных инициатив в Удмуртской Республике постановлением Правительства от 31.03.2020 г. № 94 утвержден порядок реализации проектов молодежного инициативного бюджетирования. К молодежи отнесены граждане в возрасте от 14 до 25 лет.

Приведенные примеры демонстрируют неоднородный подход — зачастую школьное и молодежное инициативное бюджетирование объединяется. Этому есть рациональное возрастное объяснение, однако постепенное обособление и дифференциация указанных практик видится вероятным исходом. В 2022 году, согласно докладу Минфина России, 22 субъекта сформировали подобные практики инициативного бюджетирования, при этом 29 практик заявлены как школьные и молодежные, 21 — исключительно школьные [2, с. 50]. Три из 22 указанных субъектов — Красноярский край, Пермский край и Калининградская область — смогли отграничить школьное инициативное бюджетирование в рамках отдельно взятой образовательной организации.

В конце 2022 года в г. Салехард был дан старт студенческому инициативному бюджетированию для учащихся среднего профессионального образова-

ния — очевидно, термин «школьное» для таких инициаторов уже становится некорректным. Если же говорить о представителях высшей школы, студенты также имеют высокий потенциал вовлечения в инициативное бюджетирование — будучи полностью дееспособными и нередко финансово независимыми от законных представителей, они самостоятельны в планировании расходования собственных средств, если говорить об инициативных проектах. В связи с указанным, разграничение студенческого и школьного бюджетирования в рамках молодежного следует признать верным решением. Становится очевидным, что необходима нормативная и организационная федеральная поддержка в установлении единообразного подхода к инициативному бюджетированию с участием представителей молодежи разных возрастных групп.

Ориентиром для последовательного внедрения практики ШКИБ по всей территории Российской Федерации следует избирать успешный региональный опыт. Флагманом последних лет в данном направлении является Ханты-Мансийский автономный округ-Югра, где 09 апреля текущего года состоялось открытие первой региональной академии ШКИБ [1]. Академия создана на базе школы № 7 г. Когалыма — в данной образовательной организации с 2021 года ведется системная работа по легитимизации школьного инициативного бюджетирования. Тематические конкурсы, обучение педагогического состава и образовательные интенсивы для школьников, синхронизация графика поэтапной реализации школьных проектов — все это способствовало выработке единого подхода и установлению прозрачных горизонтальных связей между образовательными организациями региона. Разумеется, совокупность определенных факторов и слаженная работа педагогов привела к закономерному результату за счет высокого уровня самоорганизации. Однако выявленные тенденции вполне могут быть восприняты в качестве рекомендаций по внедрению соответствующих практик иными регионами, особенно на фоне стратегически планируемого к принятию закона о школьном бюджетировании. Например, идея о пропорциональном подходе в определении объема финансового участия школьника согласно его возрастной группе.

К слову, в Иркутской области не наблюдается системного формирования практики ШКИБ. При этом регион входит в топ-10 субъектов, в которых реализация проектов инициативного бюджетирования (инициативных проектов) затрагивает интересы широкого круга пользователей: данный показатель достигнут за счет реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» и составляет 71,9 % от количества населения региона. В целом, Приангарье успешно использует с 2011 года механизм «Народные инициативы», несколько лет назад сформировалась практика — «Есть решение». Как справедливо отмечено для нашего региона, как и «для большинства субъектов СФО мероприятия по развитию инициативного бюджетирования включены в документы программного характера» [6, с. 7].

Состоявшаяся в апреле 2024 года 10-я сессия Законодательного Собрания Иркутской области не выявила принципиальных вопросов в части исследуемого автором предмета — к рассмотрению были предложены расширение перечня

приоритетных направлений реализации проектов (без уточнения тематики), увеличение финансирования в рамках одного проекта, создание площадок по межмуниципальному обмену успешным практическим опытом. Безусловно важные вопросы будут проработаны и предложены на майской сессии регионального парламента. В настоящем приходится констатировать, что Иркутская область не выработала обособленного механизма школьного или молодежного инициативного бюджетирования. Планируемые к реализации в 2024 году 599 инициативных проектов на сумму более 1 млрд рублей утверждены распоряжением Правительства Иркутской области от 22.12.2023 г. № 877-рп «Об итогах конкурсного отбора инициативных проектов, выдвигаемых для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из бюджета Иркутской области, в 2023 году». Перечень не позволяет объективно оценить, какие из получивших финансирование инициатив могут быть отнесены к ШКИБ.

Реализованные в 2023 году и размещенные на официальном сайте Министерства экономического развития Иркутской области 406 инициативных проектов также не позволяют оценить их видовую принадлежность, при этом значительная часть инициатив касалась благополучателей школьного возраста, инициаторами же чаще всего являются представители местной власти или некоммерческих организаций.

Проведенный автором анализ формирующихся в современной правовой действительности норм и практик в отношении особого направления инициативного бюджетирования — школьного — допускает сформулировать вывод о его постепенной институционализации. Активный прирост заявляемых проектов в рамках отдельных муниципалитетов и регионов, включение соответствующей терминологии в акты стратегического планирования федерального уровня определяют обособление данного механизма. Включение ШКИБ в проекты по финансовой и бюджетной грамотности способствует достижению одновременно двух целей — разъяснение бюджетного процесса и стимулирование активной жизненной позиции молодого поколения. В ШКИБ заключен высокий воспитательный потенциал, когда школьники с юных лет учатся не только распоряжаться собственными ресурсами (финансовыми, трудовыми) в отношении общественно значимых целей, но и приобретают навыки самостоятельной проектной работы, что несомненно повышает компетенции будущих специалистов в многолетней перспективе безотносительно выбранной профессии. В связи с указанным, следует предположить, что в обозримом будущем школьное инициативное бюджетирование получить свое нормативное оформление и повсеместное распространение в Российской Федерации.

### **Список использованной литературы**

1. В ХМАО запустили первую академию школьного инициативного бюджетирования / Миофинансы.рф. Информационно-просветительский проект Дирекции финансовой грамотности НИФИ Минфина России. — URL: <https://xn--80apaohbc3aw9e.xn--p1ai/article/v-hmao-zapustili-pervuyu-akademiyu-shkolnogo-iniciativnogo-byudzhetirovaniya> (дата обращения 10.05.2024)

2. Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Москва, 2023 / Официальный сайт Минфина России. — URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/0609\\_Doklad\\_2023\\_.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/0609_Doklad_2023_.pdf) (дата обращения 10.05.2024).

3. Концепция повышения финансовой и бюджетной грамотности населения посредством реализации практик инициативного бюджетирования / Портал по инициативному бюджетированию. — URL: <https://budget4me.ru/upload/medialibrary/34d/34d2668185fac52411346efb45611008.pdf>.

4. Максимова С. Н. Инициативные проекты в Российской Федерации: конституционно-правовое осмысление / С. Н. Максимова // Академический юридический журнал. — 2023. — Т. 24, № 3. — С. 321–325. — DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(3).321-325. — EDN UTUNEY.

5. Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации (в ред. от 05.12.2023 г.) / Официальный сайт Минфина России. — URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/proactive\\_bud?id\\_65=305101-metodicheskie\\_rekomendatsii\\_po\\_podgotovke\\_i\\_realizatsii\\_praktik\\_initsiativnogo\\_byudzhetrovaniya\\_v\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_v\\_red.\\_ot\\_05.12.2023](https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/proactive_bud?id_65=305101-metodicheskie_rekomendatsii_po_podgotovke_i_realizatsii_praktik_initsiativnogo_byudzhetrovaniya_v_rossiiskoi_federatsii_v_red._ot_05.12.2023) (дата обращения 10.05.2024).

6. Пятковская Ю. В. Инициативное бюджетирование в Сибирском федеральном округе: сравнительно-правовое исследование / Ю. В. Пятковская, Н. В. Васильева. — DOI 10.17150/2411-6262.2022.13(3).40. — EDN WTZTWN // Baikal Research Journal. — 2022. — Т. 13, № 3. — С. 1–11.

7. Рыбакова С. В. Инициативное бюджетирование как новая категория бюджетного права / С. В. Рыбакова // Финансовое право. — 2022. — № 5. — С. 12–18. — DOI: 10.18572/1813-1220-2022-5-12-18.

8. Фомин И. Е. История развития инициативного бюджетирования в России / И. Е. Фомин // Global & Regional Research. — 2021. — Том 3. № 3. — С. 167–174.

### **Информация об авторе**

*Юсупова Анастасия Владимировна* — старший преподаватель кафедры предпринимательского и финансового права, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, e-mail: [yusupova.bgu@gmail.com](mailto:yusupova.bgu@gmail.com).

### **The Author**

*Yusupova Anastasia Vladimirovna* — senior lecturer at the Department of Business and Financial Law, Irkutsk, e-mail: [yusupova.bgu@gmail.com](mailto:yusupova.bgu@gmail.com).