

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В СТРАНАХ ЕАЭС: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРАВОВЫХ ОСНОВ

В статье автором проводится сравнительный анализ внедренных механизмов инициативного (партиципаторного) бюджетирования в пяти государствах – членах Евразийского экономического союза (ЕАЭС): Российской Федерации, Республике Беларусь, Республике Казахстан, Республике Армения и Кыргызской Республике. На основе изучения сформировавшейся нормативно-правовой базы и эмпирического опыта реализации выделяются типологические модели, характерные для каждой из указанных стран: демократия сближения (Россия, Казахстан), многостороннее участие (Кыргызстан, Армения) и партиципаторная модернизация (Беларусь). Выявляются общие черты и принципиальные различия в подходах к вовлечению граждан в бюджетный процесс, определяются факторы, влияющие на эффективность реализации инициативных проектов, а также оцениваются перспективы дальнейшего развития института инициативного бюджетирования в контексте ключевого тренда современности – цифровой трансформации государственного управления.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование; партиципаторное бюджетирование; Евразийский экономический союз; цифровизация; сравнительный анализ.

A.V. Yusupova

INITIATIVE BUDGETING IN THE EAEU COUNTRIES: COMPARATIVE ANALYSIS OF THE LEGAL FRAMEWORK

In the article, the author conducts a comparative analysis of the implemented mechanisms of initiative (participatory) budgeting in five member states of the Eurasian Economic Union (EAEU):

the Russian Federation, the Republic of Belarus, the Republic of Kazakhstan, the Republic of Armenia and the Kyrgyz Republic. Based on the study of the formed regulatory framework and empirical experience of implementation, typological models characteristic of each of these countries are distinguished: democracy of rapprochement (Russia, Kazakhstan), multilateral participation (Kyrgyzstan, Armenia) and participatory modernization (Belarus). Common features and fundamental differences in approaches to involving citizens in the budget process are revealed, factors affecting the effectiveness of the implementation of initiative projects are determined, as well as the prospects for the further development of the institution of initiative budgeting in the context of the key trend of our time – the digital transformation of public administration.

Key words: initiative budgeting; participatory budgeting; Eurasian Economic Union; digitalization; comparative analysis.

Сегодня Евразийский экономический союз (ЕАЭС) – международное интеграционное экономическое объединение, созданное более десяти лет назад¹ в целях проведения согласованной макроэкономической политики, главными практическими результатами которой следует считать устойчивое развитие национальных экономик и повышение глобальной конкурентоспособности государств-членов. После распада Советского Союза страны, входившие в состав единой бюджетной системы СССР, провели ряд реформ бюджетной политики, заложив новые правовые основы и создав новые институты. В этом смысле, несмотря на общее историческое прошлое, опыт каждой из стран, входящих в состав Евразийского экономического союза (ЕАЭС) – Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана и России – уникален.

Инициативное бюджетирование (в зарубежной терминологии чаще используется термин «партисипаторное бюджетирование», от англ. *participatory budgeting*) представляет собой совокупность различных практик вовлечения граждан в определение направлений расходования и распределение части бюджетных средств, в том числе путем частного софинансирования на конкурсной основе. Данный механизм зачастую

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе : подписан в г. Астане 29.05.2014 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.

рассматривается как действенный инструмент укрепления гражданской вовлеченности, повышения прозрачности бюджетного процесса и эффективности местного самоуправления [3, с. 5–6]. В контексте активной реализуемой цифровой трансформации государственного управления инициативное бюджетирование приобретает особое значение как компонент, позволяющий внедрять концепцию электронной демократии.

Цель настоящего исследования заключается в выявлении автором общих черт и особенностей политики, а также практического опыта инициативного бюджетирования в пяти постсоветских странах – членах ЕАЭС. Для достижения поставленной цели в статье последовательно решаются следующие задачи: анализ законодательства и стратегических документов каждой страны; оценка практик реализации инициативного бюджетирования; выделение типологических моделей, специфичных для стран Евразийского экономического союза; определение сходств и принципиальных различий в подходах к вовлечению граждан в бюджетный процесс. Методология исследования базируется на комплексном подходе, включающем обзорный анализ нормативных правовых актов и планово-стратегических документов, сравнительную оценку доступных региональных данных по реализации одной из наиболее разработанных методик инициативного бюджетирования – инициативных проектов, вторичный анализ отчетности министерств финансов исследуемых государств, а также выявление успешных практик и существующих ограничений. Особое внимание уделяется анализу моделей инициативного бюджетирования, специфичных для стран ЕАЭС, в типологии, предложенной Р.В. Болговым [2, с. 94].

Инициативное бюджетирование в современной научной литературе рассматривается как многомерный феномен [5, с. 46], находящийся на пересечении публичного управления, гражданского участия и бюджетной политики. В зарубежной традиции партисипаторное бюджетирование в большей степени определяется как неотъемлемая часть демократического процесса, в котором жители непосредственно принимают решения о распределении части общественных финансов. В постсоветских странах данный институт приобретает специфические черты, обусловленные особенностями общественно-политических систем.

Российская Федерация демонстрирует наиболее системный и институцио-нализированный подход к реализации инициативного бюджетирования среди всех стран – действующих членов ЕАЭС. Правовую основу составляют нормы Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹ и Бюджетного кодекса Российской Федерации², закрепляющие механизмы реализации инициативных проектов и внесения инициативных платежей, а также многочисленные региональные нормативные акты³, акты муниципального нормотворчества. При этом унифицированная регламентация понятия и содержания инициативного бюджетирования на федеральном уровне отсутствует. Министерство финансов Российской Федерации на протяжении уже более чем десяти лет официально выступает системным оператором и методологом развития инициативного бюджетирования, обобщая лучшие практики, выпуская рекомендации⁴ и стимулируя регионы к использованию данного инструмента.

Анализ эмпирических и статистических данных свидетельствует об устойчивом росте количества проектов инициативного бюджетирования на всех уровнях управления. Финансирование проектов увеличивается опережающими темпами по сравнению с их количеством, что свидетельствует о возрастающей зрелости института. Ключевой тенденцией развития инициативного бюджетирования является последовательное повышение доли муниципальных практик: согласно актуальным отчетным показателям ежегодного мониторинга, соотношение практик инициативного бюджетирования по России в

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : федер. закон от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ // Российская газета. 2025. № 65-66.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // Российская газета. 1998. № 153-154.

³ Перечень субъектов Российской Федерации, утвердивших в составе нормативных правовых актов мероприятия по развитию инициативного бюджетирования. Документы // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/proactive_bud?id_65=314709perechen_subektov_rossiiskoi_federatsii_utverdivshikh_v_sostave_normativnykh_pravovykh_aktov_meropriyatiya_po_razvitiyu_initsiativnogo_byudzhetrovaniya (дата обращения: 01.03.2026).

⁴ Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации : утв. Минфином России (в ред. от 05.12.2023) // СПС «КонсультантПлюс» (документ не опубликован).

2024 году составило 471 муниципальная практика – 161 региональная практика (для сравнения в 2018 году показатели соответственно составляли 91 – 102)¹.

При исследовании регионального опыта в РФ нередко авторами отмечается, что инициативное бюджетирование становится инструментом гибридного управления, сочетающего бюджетные ресурсы и локальные инициативы. При этом анализ конкретных региональных практик зачастую позволяет выявить контрастные тенденции. Например, исследуя опыт Вологодской области, К.Е. Косыгина и Н.Н. Михалко выделяют проект «Народный бюджет» города Череповца, реализация которого демонстрирует значительный рост по всем ключевым показателям, подтверждая его эффективность и соответствие общероссийским тенденциям. В то же время аналогичный проект в городе Вологде, по мнению авторов, характеризуется нестабильностью, снижением количества поддержанных проектов и объемов финансирования [6, с. 86–87].

Важным направлением развития отечественной модели инициативного бюджетирования в России становится цифровая трансформация². Ряд исследователей отмечают, что целью цифровизации является повышение эффективности, прозрачности и доступности механизмов гражданского участия. Главной задачей в этой области становится формирование стратегических подходов с последовательной доработкой функционала порталов инициативного бюджетирования на основе федеральных и региональных стандартов цифровизации, инклюзии, безопасности данных и эффективности цифровых решений [9, с. 162].

В Казахстане механизм инициативного бюджетирования реализуется преимущественно в формате «Бюджета народного участия». Правовую основу составляют Бюджетный кодекс

¹ Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях : подготовлен Минфином России. Москва, 2025. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2025/09/main/Doklad_o_luchshikh_praktikakh.pdf (дата обращения: 01.03.2026).

² Цифровизация инициативного бюджетирования способствует развитию и масштабированию механизма. Пресс-центр // Минфин России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=39311-tsifrovizatsiya_initsiativnogo_byudzhetrovaniya_sposobstvuet_razvitiyu_i_masshtabirovaniyu_mekhanizma (дата обращения: 01.03.2026).

Республики Казахстан¹ и подзаконные нормативные акты, регулирующие процедуры вовлечения граждан в бюджетный процесс. Министерство финансов Республики Казахстан схожим с Россией образом осуществляет методическое руководство и сбор статистических данных о реализации проектов.

Исследование А.С. Байдалиновой, Ж.З. Байгиреевой и А.Е. Кайырбаевой, посвященное реализации механизма партисипаторного бюджетирования в агросфере, показывает, что участие сельских жителей в управлении государственными финансами сдерживается рядом факторов: институциональная слабость, лимитирование финансовой базы, цифровое неравенство, а также низкий уровень правовой и проектной грамотности на местах. Одновременно авторы констатируют, что сохраняется устойчивый интерес населения к инструментам участия и потенциал роста активности при наличии минимальных условий [1, с. 58].

Концепция развития сельских территорий Республики Казахстан на 2023–2027 годы², предусматривает внедрение механизмов вовлечения населения в решение вопросов местного значения, включая партисипаторное бюджетирование. На основе обобщенного опыта исследователями предлагается адаптивная модель сельского партисипаторного бюджетирования, включающая упрощенные процедуры, обучение сотрудников и стимулирующее софинансирование, а также внедрение цифровой платформы.

Проводя параллели российской и казахстанской моделей инициативного бюджетирования, можно отметить высокую степень сходства как в составляющих реализации, так и выявляемой проблематике. Одновременно некоторые исследователи отмечают больший акцент в Республике Казахстан на благоустройстве именно дворовых и общественных территорий механизмами партисипаторного участия, а также более разверну-

¹ Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 15.03.2025 г. № 171-VIII РКЗ // Электронный справочно-контрольный банк нормативно-правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://law.gov.kz/client/#!/doc/208203/kaz> (дата обращения: 01.03.2026).

² Об утверждении Концепции развития сельских территорий Республики Казахстан на 2023–2027 годы : постановление Правительства Республики Казахстан от 28.03.2023 г. № 270 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2300000270> (дата обращения: 01.03.2026).

тую статистическую информацию по проектам и выделенным на них средствам [8, с. 232].

Республика Беларусь демонстрирует модель, определяемую Р.В. Болговым как «партиципаторная модернизация», где инициативы граждан интегрируются в существующую систему государственного управления и планового развития территорий. В отличие от других стран – членов ЕАЭС, в Беларуси инициативное бюджетирование развивается более осторожно, с акцентом на сохранение управляемости процессов и согласование с государственными программами развития. Ж. Кулакова отмечает, что в Беларуси ведется дискуссия о готовности страны к внедрению механизмов партиципаторного бюджетирования, при котором в управлении частью государственных средств на местном уровне принимают непосредственное участие граждане [7, с. 44–45]. Правовая база находится в стадии формирования, и в сравнении можно констатировать, что инициативное бюджетирование пока не получило столь широкого распространения, как в России или Казахстане.

Для Армении и Кыргызстана более характерна так называемая модель «многостороннего участия» [2, с. 90–91], где значительную роль играют международные организации, поддерживающие внедрение практик инициативного бюджетирования. В этих странах механизмы гражданского участия в бюджетном процессе развиваются при активной поддержке программ технического содействия, что накладывает отпечаток на их институциональный дизайн и приоритеты.

В Кыргызской Республике подход инициативного бюджетирования реализуется на уровне местных органов власти, где граждане активно влияют на распределение ограниченных ресурсов, тем самым повышая качество жизни. Финансовые органы республики рассматривают инициативное бюджетирование как средство повышения доверия общественности к правительству и эффективности распределения бюджетных ресурсов. В Армении развитие инициативного бюджетирования также связано с деятельностью международных организаций, поддерживающих реформы местного самоуправления и бюджетной прозрачности. Ключевая роль в развитии института принадлежит финансовым органам как на национальном, так и местном уровне [4, с. 61–62].

Проведенный анализ позволяет поддержать сформировавшуюся на основе анализа мировой практики типологию моделей инициативного бюджетирования, специфичных для стран ЕАЭС. Модель «демократии сближения» (convergence democracy) более характерна для России и Казахстана. Данная модель ориентирована на решение конкретных локальных проблем через совместную работу жителей и власти с использованием четких процедур и механизмов софинансирования. Государство выступает системным методологом, а развитие инициативного бюджетирования является частью государственной политики.

Модель «многостороннего участия» (multilateral participation) специфична для Кыргызстана и Армении. Здесь акцент делается на широкое вовлечение различных общественных групп и международных организаций, что связано с активной поддержкой доноров в этих странах. Институциональный дизайн и приоритеты проектов в значительной степени определяются внешними факторами, что создает как возможности (доступ к ресурсам и экспертизе), так и риски (зависимость от внешнего финансирования).

Модель «партисипаторной модернизации» (participatory modernization) подходит для Беларуси. В этой модели инициативы граждан интегрируются в существующую систему государственного управления и планового развития территорий, что позволяет сохранить управляемость процессов, но может ограничивать потенциал гражданской самоорганизации.

Несмотря на различия в моделях, страны – члены ЕАЭС сталкиваются с рядом общих проблем: актуальная необходимость цифровой трансформации процессов, повышение открытости бюджетных данных, преодоление низкого уровня правовой и проектной грамотности населения, обеспечение устойчивости механизмов софинансирования. Проведенный автором обзорный сравнительный анализ позволяет сделать вывод о существенных различиях в политике и практике инициативного бюджетирования в странах – членах Евразийского экономического союза. Не существует единой модели инициативного бюджетирования, специфичной для всех стран ЕАЭС. Каждое государство формирует собственный подход, отражающий национальные особенности общественно-политической системы и бюджетного процесса.

В то же время отмечается ряд общих моментов. Во всех странах ЕАЭС инициативное бюджетирование рассматривается как перспективный инструмент повышения эффективности бюджетных расходов и укрепления доверия между обществом и властью. Развитие цифровых технологий открывает новые возможности для вовлечения граждан, но одновременно создает вызовы, связанные с цифровым неравенством и необходимостью обеспечения безопасности данных.

Перспективы дальнейшего развития инициативного бюджетирования в странах ЕАЭС связаны с институционализацией сложившихся практик, совершенствованием правовой базы, развитием цифровых платформ и механизмов обратной связи. Важным направлением становится обмен опытом между странами и выработка общих подходов к оценке эффективности инициативных проектов, что особенно актуально в контексте евразийской интеграции.

Список использованной литературы

1. Байдалинова А.С. Партиципаторное бюджетирование в сельских территориях Казахстана: возможности, ограничения и направления развития / А.С. Байдалинова, Ж.З. Байгиреева, А.Е. Кайырбаева // Проблемы агрорынка. – 2025. – № 3. – С. 48–59. – URL: <https://www.jptra-kazniiapk.kz/jour/article/view/2327> (дата обращения: 01.03.2026).
2. Болгов Р.В. Инициативное бюджетирование в странах ЕАЭС: правовые основы и практический опыт / Р.В. Болгов // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. – 2024. – Т. 18, № 4. – С. 87–96. – DOI: 10.22394/2073-2929-2024-04-87-96. – EDN: UGYIZR.
3. Бублик Н.Д. Партиципаторное бюджетирование : учеб. пособие / Н.Д. Бублик, Д.В. Чувиллин, Р.А. Фазлутдинов. – Уфа : Аэтерна, 2019. – 90 с.
4. Вагин В.В. Инициативное бюджетирование в странах Центральной Азии и Закавказья: предпосылки и пути развития / В.В. Вагин, И.В. Петрова, М.В. Кураколов // Финансовый журнал. – 2025. – Т. 17, № 2. – С. 56–71. – DOI: 10.31107/2075-1990-2025-2-56-71.
5. Виноградова Т.И. Партиципаторное бюджетирование как инструмент, способствующий достижению целей устойчи-

вого развития / Т.И. Виноградова // Финансовый журнал. – 2021. – Т. 13, № 2. – С. 46–60. – DOI: 10.31107/2075-1990-2021-2-46-60.

6. Косыгина К.Е. Инициативное бюджетирование в России и Вологодской области: общее и особенное / К.Е. Косыгина, Н.Н. Михалко // Проблемы развития территории. – 2025. – Т. 29, № 3. – С. 78–92. – DOI: 10.15838/ptd.2025.3.137.5.

7. Кулакова Ж. Расширить рамки бюджетной политики: [партиципаторное (инициативное) бюджетирование] / Ж. Кулакова // Финансы, учет, аудит. – 2021. – № 1. – С. 43–45.

8. Савельев И. Партиципаторное бюджетирование в Республике Казахстан и Российской Федерации: сравнительная характеристика / И. Савельев, А.В. Тямчик // Вестник СНО Санкт Петербургского университета. Науки об обществе. – 2024. – Т. 1. Вып. 2. – С. 213–235. – EDN IRXNZG.

9. Шатохин Д.А. Стратегия и сценарии цифровизации инициативного бюджетирования в Российской Федерации / Д.А. Шатохин, Э.А. Титов, И.В. Петрова // Регион: экономика и социология. – 2025. – № 2. – С. 141–163. – DOI: 10.15372/REG20250206.

Информация об авторе

Анастасия Владимировна Юсупова – старший преподаватель кафедры предпринимательского и финансового права Байкальского государственного университета, 006950@bgu.ru.

Author

Anastasia Vladimirovna Yusupova – Senior Lecturer of the Department of Business and Financial Law of the Baikal State University, 006950@bgu.ru.