

УДК 342.25(470)

Жадобина Н. Н.
Zhadobina N. N.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

LEGAL SUPPORT OF INITIATIVE BUDGETING IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье рассматривается практика правового регулирования инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации, делаются выводы о необходимости ее совершенствования.

The article considers the legal regulation practice of initiative budgeting in the regions of the Russian Federation and makes conclusions about the need of its improvement.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, участие граждан в бюджетном процессе, бюджетная деятельность муниципального образования.

Keywords: initiative budgeting, citizen participation of citizens in budgeting process, budgetary activity of municipality.

Инициативное бюджетирование – относительно новый институт участия граждан в осуществлении финансовой деятельности муниципального образования. В литературе в настоящее время, в основном, рассматриваются организационные и финансовые аспекты этого явления [1, 24]. Между тем, значительной преградой для дальнейшего развития для этой формы общественного участия в решении вопросов местного значения может стать отсутствие надлежащего правового регулирования.

В первую очередь, необходимо установить, что понимается под инициативным бюджетированием. Использование еще одного понятия с таким же значением – «партиципаторное бюджетирование» только усложняет ситуацию с терминами.

Программа поддержки местных инициатив Всемирного банка (далее – ППМИ), предложившая инициативное бюджетирование, внедряется в России уже на протяжении 10 лет. В рамках ППМИ предполагается полное вовлечение граждан в процесс принятия решений: жители сами определяют приоритетную проблему, а также выбирают и одобряют на общем собрании вариант проекта, который наилучшим образом позволяет ее решить. Основная часть средств выделяется из бюджетов регионов, дополнительное финансирование обеспечивают муниципалитеты и местный бизнес. Кроме того, небольшой вклад от общей суммы, необходимой для реализации проекта, вносят граждане – тем самым достигается необходимая степень заинтересованности населения в проекте. В среднем доля софинансирования со стороны граждан составляет 10 процентов от общей стоимости проекта [23].

Технология бюджетирования, названного партиципаторным, была опробована в России Европейским университетом в Санкт-Петербурге при поддержке Комитета гражданских инициатив и местных администраций. Партиципаторное бюджетирование реализовывалось как распределение части бюджетных средств муниципального образования при помощи комиссии, состоящей из выбранных по жребию жителей и представителей органов местного самоуправления [22].

Очевидно, что речь в обоих случаях идет о различных формах одного и того же процесса – участия граждан в осуществлении бюджетной деятельности муниципального образования. Поэтому представляется возможным закрепить законодательно общее понятие и прин-

ципы такого участия в Бюджетном кодексе РФ, а выбор конкретных форм и методов этой деятельности (инициативное или партиципаторное бюджетирование, «народный бюджет», «народные инициативы» и пр.) регулировать нормативно – правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Уже сейчас при фактическом отсутствии общего регулирования со стороны федерального законодателя региональные власти во многом по-разному закрепляют в нормативных актах вопросы инициативного бюджетирования (именно этот термин чаще всего содержится в региональном законодательстве и муниципально-правовых актах).

В двух субъектах Российской Федерации – Ленинградской области и Пермском крае, указанные отношения регламентируются законами.

В настоящее время наиболее предметно правовое регулирование осуществлено в Пермском крае. Там принят специальный закон «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае» [8]. Согласно этому закону, инициативное бюджетирование – форма участия жителей в решении вопросов местного значения посредством определения направлений расходования бюджетных средств. Установлены цели, задачи и принципы инициативного бюджетирования, порядок проведения конкурсного отбора и финансирования проектов.

Отбор проектов инициативного бюджетирования для рассмотрения муниципальной комиссией, выбор представителей инициативных групп для участия в работе муниципальной комиссии, осуществляются на собраниях жителей. Собрание жителей может выбрать как один, так и несколько проектов инициативного бюджетирования, одного или нескольких представителей инициативных групп. Инициативная группа может собирать подписи в поддержку проекта инициативного бюджетирования. Проекты инициативного бюджетирования, выбранные по итогам собрания жителей, направляются на рассмотрение в муниципальную комиссию. Муниципальная комиссия формируется на срок проведения конкурса. В состав муниципальной комиссии входят представители представительных и исполнительных органов местного самоуправления (не более 30 процентов от численного состава муниципальной комиссии), инициативных групп, общественных организаций. Состав и полномочия муниципальной комиссии утверждаются муниципальным правовым актом. К работе муниципальной комиссии могут привлекаться независимые эксперты без права голоса.

Муниципальная комиссия осуществляет конкурсный отбор проектов и формирует совместно с администрацией муниципального образования заявки для участия в конкурсном отборе проектов инициативного бюджетирования краевой комиссией. В состав краевой комиссии входят: депутаты Законодательного Собрания Пермского края, представители исполнительных органов государственной власти Пермского края, общественных организаций, эксперты. Состав и полномочия краевой комиссии утверждаются постановлением Правительства Пермского края.

Краевая комиссия осуществляет краевой этап конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования в соответствии с постановлением Правительства края.

В составе бюджета Пермского края ежегодно предусматривается объем средств для реализации инициативного бюджетирования в Пермском крае в размере не менее 0,1 % от объема налоговых и неналоговых доходов, предусмотренных в бюджете Пермского края на очередной финансовый год и плановый период. Средства бюджета Пермского края на реализацию проектов инициативного бюджетирования предоставляются в форме субсидий муниципальным образованиям. При этом субсидия не может превышать 90 % стоимости проекта. Остальные 10 % – это средства муниципального образования, жителей, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, общественных объединений.

Областной закон «О содействии участию населения в осуществлении местного самоуправления в иных формах на территориях административных центров муниципальных образований Ленинградской области» под инициативным бюджетированием понимает «сово-

купность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении, выборе, реализации объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов, механизма определения приоритетов расходования бюджетных средств с участием инициативных комиссий» [9]. Закон определяет порядок формирования и прекращения деятельности инициативных комиссий, а также устанавливает условия, при которых средства на поддержку муниципальных программ, реализуемых в порядке инициативного бюджетирования, будут выделяться из областного бюджета. Порядок предоставления и расходования таких средств должен устанавливаться постановлением Правительства области.

Порядок выдвижения инициативных предложений и участия населения территории административного центра в их реализации, осуществления контроля реализации инициативных предложений, порядок взаимодействия с органами местного самоуправления муниципального образования определяются решением совета депутатов муниципального образования. Кандидатуры членов инициативной комиссии могут быть выдвинуты: населением территории административного центра; по предложению органа местного самоуправления муниципального образования; путем самовыдвижения.

Порядок включения инициативных предложений в муниципальную программу (подпрограмму) определяется правовым актом администрации муниципального образования.

Таким образом, законодательство Ленинградской области предусматривает одноэтапный конкурс проектов инициативного бюджетирования, что делает такие проекты в большей степени реализуемыми, и способствующими вовлечению жителей в бюджетный процесс. В то же время, законодательство Пермского края не ограничивает возможность участия в инициативном бюджетировании жителей всех видов муниципальных образований субъекта Российской Федерации, тогда как закон Ленинградской области предоставляет такое право только жителям административных центров области.

В большинстве субъектов Российской Федерации, реализующих процедуры инициативного бюджетирования, необходимая правовая база пока не создана. В значительной части из них развитие этого института закрепляется как часть деятельности по привлечению граждан к государственному и муниципальному управлению, в различного рода государственных программах.

В Алтайском крае это программа «Создание условий для устойчивого исполнения бюджетов муниципальных образований и повышения эффективности бюджетных расходов в Алтайском крае» [14]. Разработан также Порядок предоставления из краевого бюджета средств на реализацию проектов развития (создания) общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах [21]. Субсидии предоставляются муниципальным образованиям на конкурсной основе, при этом круг участников конкурса ограничен муниципальными образованиями, на территории которых расположены сельские населенные пункты.

В Кировской области утверждена государственная программа «Содействие развитию гражданского общества, поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций и укрепление единства российской нации» [15]. В ней, под инициативным бюджетированием, понимается совокупность практик вовлечения граждан в бюджетный процесс на местном уровне, предполагающих участие населения муниципального образования в определении и выборе проектов, финансируемых за счет расходов бюджета, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов.

В Мурманской области в рамках государственной программы «Государственное управление и гражданское общество» предусмотрены правила предоставления и распределения субсидий местным бюджетам на поддержку местных инициатив и порядок проведения конкурсного отбора [16].

В государственной программе Свердловской области «Совершенствование социально-экономической политики на территории Свердловской области до 2024 г.» под проектом

инициативного бюджетирования понимается совокупность задач и мероприятий, связанных с достижением цели, определяемых и реализуемых при непосредственном участии населения. Инициаторами проекта инициативного бюджетирования могут быть как инициативные группы граждан, так и общественные объединения, и некоммерческие организации [17]. Предусмотрен двухэтапный (муниципальный и региональный) конкурсный отбор инициатив.

Нормы аналогичного характера содержатся в государственной программе Тверской области «Управление общественными финансами и совершенствование региональной налоговой политики» на 2017–2022 гг. [2], государственной программе Ярославской области «Местное самоуправление в Ярославской области» на 2015–2019 гг.» [18].

В республиках Башкортостан, Чувашия и Саха(Якутия) институт инициативного бюджетирования нашел отражение в актах, регулирующих реализацию проектов общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах [5, 6, 7]. В Новосибирской, Пензенской областях, Ставропольском крае, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре необходимость приступить к практическому внедрению механизмов инициативного бюджетирования в муниципальных образованиях закреплена в качестве одного из основных направлений налоговой и бюджетной политики на предстоящие годы [10, 11, 12, 19].

Некоторые регионы (Кабардино-Балкарская Республика, Ненецкий автономный округ) ограничились принятием правил, устанавливающих цели, условия и порядок предоставления субсидий из регионального бюджета местным бюджетам на реализацию проектов развития территорий муниципальных образований, основанных на местных инициативах [4, 20].

В тех регионах, где реализуются собственные, оригинальные практики вовлечения граждан в бюджетный процесс, можно увидеть более значимые акты. Так, в Сахалинской области реализуется проект «Молодежный бюджет». Правительством области принято положение об этом проекте [13]. Губернатор Ярославской области 20 февраля 2017 г. издал указ «О губернаторском проекте «Решаем вместе!» [3].

Таким образом, различные регионы находятся на разных стадиях разработки нормативно-правовой основы для реализации инициативного бюджетирования. Ими избраны и различные формы такого закрепления: от законов субъектов Российской Федерации до указов губернатора и постановлений правительства.

Проведенное исследование позволяет предположить, что региональными властями должны быть разработаны специальные правовые акты, регламентирующие понятие, формы и общие принципы участия граждан в бюджетном процессе, соответствующие международным практикам. В этом смысле вызывают сомнения нормы, ограничивающие возможность участия в региональных конкурсах на финансирование проектов инициативного бюджетирования жителями отдельных типов муниципальных образований или количества проектов, принимаемых к рассмотрению от одного муниципального образования. В условиях, когда внедрение такой формы вовлечения жителей в процессы государственного и муниципального управления только начинается, фактический отказ в субсидировании общественных проектов со стороны государства может привести к разочарованию граждан и недостижению той цели, которая заявляется – активизации участия жителей в решении проблем местного значения.

Литература

1. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 94–103.
2. О государственной программе Тверской области Управление общественными финансами и совершенствование региональной налоговой политики на 2017–2022 годы : постановление Правительства Тверской области от 29.12.2016 № 440-пп (ред. от 29.12.2017) // Тверская жизнь. 2017. № 3.

3. О губернаторском проекте «Решаем вместе!» (вместе с Положением о порядке реализации губернаторского проекта «Решаем вместе!») : указ Губернатора Ярославской области от 20.02.2017 № 50 (ред. от 08.12.2017) // Документ-Регион. 2017. № 18.

4. О порядке предоставления субсидий местным бюджетам на реализацию проектов развития территорий муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике, основанных на местных инициативах: постановление Правительства КБР от 30.12.2016 № 253-ПП // Официальная Кабардино-Балкария. 2017. № 1.

5. О реализации на территории Республики Башкортостан проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах: постановление Правительства РБ от 19.04.2017 № 168 (ред. от 30.01.2018) // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан. 2017. № 16(562). Ст. 553.

6. О реализации на территории Республики Саха(Якутия) проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах: постановление Правительства РС (Я) от 20.05.2017 № 170 (ред. от 22.12.2017) // Якутские ведомости. 2017. № 22.

7. О реализации на территории Чувашской Республики проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах : указ Главы ЧР от 30.01.2017 № 7 // Вести Чувашии. 2017. № 4.

8. О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае : закон Пермского края от 02.06.2016 № 654-ПК (ред. от 10.11.2017) // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2016. № 23.

9. О содействии участию населения в осуществлении местного самоуправления в иных формах на территориях административных центров муниципальных образований Ленинградской области : областной закон Ленинградской области от 15.01.2018 № 3-оз // Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области. URL: <http://www.lenobl.ru> (дата обращения: 16.02.2018).

10. Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Пензенской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 г. : распоряжение Правительства Пензенской обл. от 24.10.2017 № 486-рП // Пензенские губернские ведомости. 2017. № 75. С. 58.

11. Об основных направлениях налоговой, бюджетной и долговой политики Новосибирской области на 2018 г. и плановый период 2019 и 2020 г. : распоряжение Правительства Новосибирской области от 29.08.2017 № 312-рп [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

12. Об основных направлениях налоговой, бюджетной и долговой политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, характеристиках проекта закона о бюджете Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2018 г. и на плановый период 2019 и 2020 г. : распоряжение Правительства ХМАО – Югры от 18.09.2017 № 559-рп. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

13. Об отдельных вопросах реализации в Сахалинской области общественно значимых проектов, основанных на местных инициативах в рамках проекта Молодежный бюджет : постановление Правительства Сахалинской области от 29.08.2017 № 400 // Губернские ведомости. 2017. № 185 (5313).

14. Об утверждении государственной программы Алтайского края Создание условий для устойчивого исполнения бюджетов муниципальных образований и повышения эффективности бюджетных расходов в Алтайском крае на 2014–2020 гг. : постановление Администрации Алтайского края от 31.12.2013 № 722 (ред. от 27.12.2017) // Сборник законодательства Алтайского края. 2014. № 213, ч. 1.

15. Об утверждении государственной программы Кировской области Содействие развитию гражданского общества, поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций и укрепление единства российской нации на 2013–2020 гг. : постановление Прави-

тельства Кировской области от 28.12.2012 № 189/839 (ред. от 29.08.2017) // Официальный информационный сайт Правительства Кировской области. URL: <http://kirovreg.ru> (дата обращения: 22.02.2018).

16. Об утверждении Государственной программы Мурманской области Государственное управление и гражданское общество (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2018) : постановление Правительства Мурманской области от 30.09.2013 № 555-ПП (ред. от 12.12.2017) // Электронный бюллетень Сборник нормативных правовых актов Губернатора Мурманской области, Правительства Мурманской области, иных исполнительных органов государственной власти Мурманской области. URL: <http://www.gov-murman.ru> (дата обращения: 22.02.2018).

17. Об утверждении государственной программы Свердловской области Совершенствование социально-экономической политики на территории Свердловской области до 2024 г. : постановление Правительства Свердловской области от 25.12.2014 № 1209-ПП (ред. от 25.01.2018) // Областная газета. 2014. № 243.

18. Об утверждении основного мероприятия государственной программы Ярославской области Местное самоуправление в Ярославской области на 2015–2019 гг. : постановление Правительства ЯО от 18.05.2017 № 411-п (ред. от 09.02.2018) // Документ-Регион. 2017. № 51.

19. Об утверждении основных направлений бюджетной и налоговой политики Ставропольского края на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 гг. : распоряжение Правительства Ставропольского края от 30.08.2017 № 248-рп. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

20. Об утверждении Положения о порядке и условиях предоставления субсидий бюджетам муниципальных образований Ненецкого автономного округа на реализацию проекта по поддержке местных инициатив : постановление администрации НАО от 29.05.2017 № 175-п (ред. от 27.09.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21. Об утверждении Порядка предоставления из краевого бюджета средств на реализацию проектов развития (создания) общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах : постановление Администрации Алтайского края от 19.11.2016 № 389 (ред. от 30.10.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 22.02.2018).

22. Партиципаторное бюджетирование. Как привлечь граждан к управлению городом. Портал по инициативному бюджетированию. URL: <http://budget4me.ru/materials/5d97afc4-13ea-11e7-affa-242ac10f406/> (дата обращения: 22.02.2018).

23. Услышать голоса людей: как ускорить развитие сельских и городских поселений России 27 июля 2016. Официальный сайт Всемирного банка. URL: <http://www.vseмирnyjbank.org/ru/news/feature/2016/07/26/giving-communities-a-voice-to-boost-development-in-rural-russia>. (дата обращения: 22.02.2018).

24. Чулков А. С. Опыт и перспективы применения в России инициативного бюджетирования // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2017. № 11. С. 13–24.