

УДК 347.73+342.25

Миронова С. М.
Mironova S. M.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОГО УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

LEGAL SUPPORT OF FINANCIAL PARTICIPATION OF POPULATION IN IMPLEMENTATION OF PARTICIPATORY BUDGETING PROJECTS

Инициативное бюджетирование, активно внедряемое во многих субъектах РФ и муниципальных образованиях, предполагает финансовое участие граждан в реализации инициативных проектов. Такое участие позволяет не только привлечь дополнительное финансирование, но и расширить формы общественного контроля. Существующие в настоящее время средства самообложения граждан и добровольные пожертвования в ближайшей перспективе могут быть дополнены инициативными платежами, введение которых упростит финансовое участие населения в инициативном бюджетировании. Вместе с тем действующие механизмы финансового участия граждан в реализации проектов инициативного бюджетирования вызывают ряд вопросов, требующих решения, например, о соотношении финансового и трудового участия граждан, возможности привлечения граждан к ответственности за неуплату средств самообложения и др.

Participatory budgeting, actively adopted in many regions of the Russian Federation and municipal structures, involves the financial participation of citizens in the implementation of initiative projects. Such participation allows not only attracting additional funding but also expanding forms of public control. The current means of self-taxation of citizens and voluntary donations in the near future can be supplemented by initiative payments, the introduction of which will simplify the financial participation of the population in participatory budgeting. At the same time, the existing mechanisms for the financial participation of citizens in the implementation of participatory budgeting projects raise a number of issues, which need to be resolved. These issues are, for example, related to the relationship between financial and labor participation of citizens, the possibility of making citizens liable for non-payment of self-taxation funds, etc.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, местный бюджет, средства самообложения граждан, инициативные платежи, добровольные пожертвования, общественный контроль.

Keywords: participatory budgeting, local budget, means of self-taxation of citizens, initiative payments, donations, public control.

Вовлечение граждан в бюджетный процесс и их участие в принятии решений на уровне местного самоуправления ставится в качестве приоритетных задач на общегосударственном уровне. Так, государственной программой Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» в целях повышения прозрачности информации в сфере управления общественными финансами, а также обеспечения вовлечения граждан в обсуждение бюджетных решений и осуществление контроля за эффективностью и результативностью их исполнения предусматривается содействие созданию условий для реализации практики инициативного бюджетирования на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Инициативное бюджетирование активно внедряется во многих субъектах РФ и муниципальных образованиях. Зачастую в связи с нехваткой бюджетного финансирования требуется привлечение средств из внебюджетных источников. По данным Министерства финансов РФ, в 2017 г. было реализовано 15 942 проектов, на финансирование которых было направлено

14,5 млрд рублей, из них софинансирование населением и бизнесом – 1,1 млрд рублей [1]. Несмотря на небольшую долю в структуре расходов на финансирование проектов инициативного бюджетирования денежных средств граждан и организаций, в целом такое финансовое участие следует признать важным, поскольку, с одной стороны, оно позволяет привлечь в местные бюджеты дополнительные доходы, с другой – вовлечение населения предполагает его более активное участие в делах муниципалитетов, в том числе и путем осуществления общественного контроля в финансовой сфере. Это позволяет в полной мере реализовать сформулированный Н. И. Химичевой [2] принцип участия граждан в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, а также в осуществлении ее контроля на муниципальном уровне.

В настоящее время российское законодательство предусматривает ограниченные возможности финансового участия граждан в решении вопросов муниципалитетов: средства самообложения граждан и добровольные пожертвования. При этом указанные платежи имеют разную правовую природу. Добровольные пожертвования относятся в соответствии со ст. 41 Бюджетного кодекса РФ к безвозмездным поступлениям от физических и юридических лиц и, как отмечается в литературе, в структуре бюджетных доходов занимают незначительное место [3]. В то же время в тех муниципальных образованиях, где не вводятся средства самообложения граждан, часто предусматривается денежное участие граждан в финансировании инициативных проектов. Такие требования установлены как в рамках реализуемых федеральных программ, так и в рамках программ инициативного бюджетирования, принимаемых на региональном и муниципальном уровнях. Например, Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на грантовую поддержку местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности (утвержденные Постановлением Правительства РФ от 13.12.2017 № 1544), в качестве обязательного требования предоставления гранта предусматривают частичное финансовое обеспечение проектов за счет денежного вклада граждан и юридических лиц.

В субъектах РФ также устанавливаются обязательные требования по финансовому участию граждан и организаций в проектах местных инициатив. Причем такое участие может быть как в денежной, так и в трудовой форме, а также в виде предоставления техники, услуг и пр. Например, Порядок проведения конкурсного отбора проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах, на территории муниципальных образований Республики Саха (Якутия), утвержденный Постановлением Правительства РС(Я) от 20.05.2017 № 170, предусматривает вклады населения в денежной и неденежной формах; вклад внебюджетных источников в денежной и неденежной формах; денежная форма осуществляется в виде безвозмездных поступлений.

Как правило, финансовое или трудовое участие граждан является альтернативным, т. е. нормативными правовыми актами может быть предусмотрены и финансовое, и трудовое участие граждан, и оба этих вида вовлечения граждан в проекты. Установление финансового и трудового участия может быть закреплено как один из критериев выделения грантов или победы проекта в конкурсе.

В тех случаях, когда речь идет о различных проектах инициативного бюджетирования, осуществление которых не регламентируется на федеральном уровне, возникает необходимость финансовой оценки трудового участия и определения его доли в общем объеме финансирования проектов. Целесообразно в региональных и муниципальных правовых актах устанавливать требования к оценке финансового и трудового участия граждан, а также порядок их осуществления и отчетности по ним. За основу можно взять Методические рекомендации по подготовке государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды в рамках реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» на 2017 г., утвержденные Приказом Минстроя России от 21.02.2017 № 114/пр, в которых устанавливается необходимость документального подтверждения финансового и трудового участия граждан при выполнении ра-

бот: «В качестве документов, подтверждающих финансовое участие, могут быть представлены копии платежных поручений о перечислении средств или внесении средств на счет, открытый в порядке, установленном муниципальным образованием, копия ведомости сбора средств с физических лиц, которые впоследствии также вносятся на счет, открытый в порядке, установленном муниципальным образованием. В качестве документов (материалов), подтверждающих трудовое участие, могут быть представлены отчет подрядной организации о выполнении работ, включающий информацию о проведении мероприятия с трудовым участием граждан, отчет совета многоквартирного дома, лица, управляющего многоквартирным домом, о проведении мероприятия с трудовым участием граждан» [4]. При этом трудовое участие может быть подтверждено в том числе фото- и видеоматериалами, приложенными к отчету, а также размещенными в открытых источниках (интернет, СМИ).

Несмотря на наличие трудового участия, финансовая оценка последнего зачастую не проводится. В то же время следует оценивать положительно вовлечение граждан лично в реализацию проектов, поскольку это помогает в большей степени ощутить необходимость и важность реализуемого проекта, а также необходимость последующего контроля за его сохранностью, что предполагает проведение общественного контроля на всех этапах реализации проектов инициативного бюджетирования. Однако в некоторых случаях отмечается отсутствие у граждан возможности проследить эффективность и целевой характер этих средств, что обуславливает низкий интерес граждан к такому виду соучастия в решении вопросов местного значения [5]. Открытая информация о целевом использовании средств, собранных гражданами, способствует увеличению добровольного волеизъявления их участия в проектах инициативного бюджетирования.

Средства самообложения граждан Бюджетный кодекс РФ относит к неналоговым доходам бюджета. Долгое время этот вид платежа был не востребован современной российской практикой, в то же время правовая природа данного платежа неоднократно исследовалась в литературе [6, 7]. Современное развитие средства самообложения получили именно с развитием инициативного бюджетирования, в рамках которого они стали использоваться как дополнительный источник доходов местных бюджетов, в том числе с целью привлечения финансирования из региональных бюджетов [8].

Средства самообложения граждан вводятся на местных референдумах или сходах граждан. За последние пять лет местные референдумы были проведены более 4 тысяч раз, наиболее популярно введение средств самообложения в таких субъектах РФ, как республика Татарстан, Кировская область, Пермский край.

Несмотря на относительный рост объем средств самообложения граждан в 2017 г. консолидированно по стране вырос на 12 % по отношению к 2016 г. и составил 240 млн рублей [5]. Большая часть средств самообложения граждан (85 %) собрана в Татарстане, где проведение референдумов стало носить массовый характер, что, однако, вызывает сомнение в реальной добровольности введения таких платежей. Это подтверждает и нежелание граждан платить в бюджет средства самообложения, что приводит к их зысканию в судебном порядке и даже привлечению к ответственности за их неуплату. Так, постановлением Административной комиссии Исполнительного комитета муниципального района Республики Татарстан Н. К. Денищенко подвергнута административному наказанию по ч. 1 ст. 2.6 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях в виде предупреждения в связи с неуплатой средств самообложения в 2015 г. в сумме 250 рублей, введенных в результате местного референдума на территории Раифского сельского поселения. Н. К. Денищенко, обжалуя данное постановление в городском суде Республики Татарстан, указала на следующие обстоятельства, по которым она не оплачивала средства самообложения граждан: «Село маленькое, поэтому всегда рады поддержать главу Исполнительного комитета, однако нет прозрачности. При уплате средств самообложения другими жителями села Бело-Безводное, не выдаются квитанции, поэтому происходят казусы, просят платить дважды. Отметила, что в селе нет хороших дорог, тротуаров для пешеходов и хорошей питьевой воды. Все жители это понимают

и согласны платить, но должна быть хорошая организация со стороны Исполнительного комитета и прозрачность, куда направляются денежные суммы» (Решение городского суда Республики Татарстан от 25.04.2018 г. по делу № 12-122/2018). Как видно из приведенного решения суда, органам местного самоуправления муниципального образования важно проявлять открытость и проводить разъяснительную работу среди граждан не только до проведения референдума о введении средств самообложения, но и продолжать такую работу непосредственно в процессе сбора средств. Важно также обеспечить прозрачность в процессе расходования средств самообложения, чтобы жители муниципального образования понимали, куда именно идут собранные ими деньги, а также могли осуществлять общественный контроль за их расходованием. В этом случае целесообразно на сайте администрации муниципального образования (при его наличии) на отдельной странице размещать и постоянно обновлять информацию о реализуемых проектах в рамках инициативного бюджетирования, собранных средств и направлениях их использования с приложением всех документов. Если официального сайта у муниципального образования нет, это можно делать и другим способом: в социальных сетях, местной газете, на стационарных стендах.

Следует также отметить, что судебная практика взыскания средств самообложения граждан и привлечения последних к административной ответственности за неисполнение решения местного референдума складывается неоднозначно. Сам факт привлечения к ответственности за неисполнение решения местного референдума трактуется органами власти в регионах по-разному. Так, в приведенном выше примере Решением городского суда Республики Татарстан от 25.04.2018 г. было отказано в привлечении к административной ответственности, поскольку решение, принятое на местном референдуме, не относится к муниципальным правовым актам органов местного самоуправления. Такой же позиции придерживаются и другие суды в республике Татарстан (Решение Актинского районного суда от 11 сентября 2018 г. по делу № 12-13/2018). Позиция, занимаемая судами республики Татарстан, выглядит оправданной, поскольку привлечение к административной ответственности за неуплату средств самообложения может вызвать у граждан только негативную реакцию и еще больше будет способствовать нежеланию уплачивать данные платежи в бюджет. Одновременно факты неуплаты гражданами средств самообложения должны привести к анализу причин такого поведения и выработке мер стимулирования граждан к их добровольной уплате.

При сборе средств самообложения возникают и другие вопросы, например, о порядке уплаты средств самообложения и их учете в муниципальном образовании. Средства самообложения, поступающие в кассу администрации, должны быть оприходованы в соответствии с Федеральным законом от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием электронных средств платежа». Неисполнение требований закона влечет привлечение должностных лиц к административной ответственности. Так, Постановлением Пермского краевого суда от 29 августа 2018 г. по делу № 4А-1141/2018 глава Большекечинского сельского поселения Ю. Л. Плотникова признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 15.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подвергнута наказанию в виде административного штрафа в размере четырех тысяч рублей. Положение о самообложении граждан Большекечинского сельского поселения, которое явилось правовым основанием для принятия в кассу денежных средств от граждан в качестве сумм самообложения, принято решением Совета депутатов Большекечинского сельского поселения от 21.06.2017 № 14, при этом порядок сбора и использования денежных средств самообложения граждан Большекечинского сельского поселения утвержден решением Совета депутатов Большекечинского сельского поселения от 21.09.2017 № 11, согласно которому денежные средства, полученные от самообложения граждан, поступают на лицевой счет Большекечинского сельского поселения. Следовательно, сбор денежных средств самообложения граждан осуществлялся с момента принятия вышеуказанного решения Совета депутатов Большекечинского сельского поселения, т. е. с 21.09.2017.

В литературе обсуждается сложность и затратность введения средств самообложения граждан, поскольку проведение местного референдума требует финансовых и временных затрат. Н. В. Васильева, например, предлагает предоставить право на введение таких платежей представительным органам местного самоуправления [9].

Развитие инициативного бюджетирования требует поиска оптимального решения финансового участия граждан и объединений в решении вопросов местного значения. Так, по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 5 августа 2017 г. Президентом Российской Федерации В. В. Путиным было дано поручение Правительству Российской Федерации представить предложения о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих определение правовых основ инициативного бюджетирования, а также наделение органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления полномочиями по установлению особенностей реализации такого бюджетирования (№ Пр-1773 от 7 сентября 2017 г.). В соответствии с данным поручением Министерством финансов Российской Федерации подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который был согласован с Министерством юстиции Российской Федерации и внесен в Правительство Российской Федерации. Одновременно законопроект дополняется рядом норм, предусмотренных в составе проекта Бюджетного кодекса Российской Федерации (новая редакция), направленных на урегулирование вопросов отражения и использования инициативных платежей при формировании местных бюджетов [10].

Несмотря на то, что инициативные платежи пока нормативно не закреплены, Министерство финансов РФ в своих методических рекомендациях уже указывает на необходимость включения таких платежей при реализации плана мероприятий, рекомендуемых органам местного самоуправления городских и сельских поселений, по реализации мер, способствующих увеличению доходной базы местных бюджетов [11].

В силу ряда особенностей (порядок введения, расширенный круг субъектов, отсутствие принудительного характера взимания) инициативные платежи представляются более привлекательными для дальнейшего их использования при реализации проектов инициативного бюджетирования. Введение таких платежей, скорее всего, приведет к невостребованности средств самообложения граждан и снижению случаев их введения в муниципальных образованиях. В то же время многообразие практик инициативного бюджетирования, складывающихся в России, может потребовать различных формы финансового участия граждан и организаций, в связи с чем целесообразно сохранить все три формы как возможность такого участия.

Работа выполнена в рамках реализации научного проекта № 18-411-340017 «Создание механизмов, обеспечивающих вовлечение населения муниципальных образований Волгоградской области в бюджетный процесс (инициативное бюджетирование)».

Литература

1. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. М., 2018. URL: <https://www.minfin.ru/common/upload/library/> (дата обращения 11.02.2019).
2. Химичева Н. И. Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // Финанс. право. 2009. № 2. С. 4–6.
3. Крохина Ю. А. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. М. : Юрайт, 2008.
4. Об утверждении методических рекомендаций по подготовке государственных (муниципальных) программ формирования современной городской среды в рамках

реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» на 2017 год : приказ Минстроя России от 21.02.2017 № 114/пр. URL: <http://www.minstroyrf.ru/> (дата обращения 03.02.2019).

5. Выступление председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Н. Диденко на круглом столе «Инициативное бюджетирование как механизм поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения» 17 декабря 2018 г. // Комитет Гос. Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/> (дата обращения 03.02.2019).

6. Журавлева О. О. Правовая природа самообложения // Финанс. право. 2012. № 10. С. 2–7.

7. Королева М. Н. Эволюция правового регулирования самообложения граждан // Финанс. право. 2011. № 2. С. 23–29.

8. Миронова С. М. Средства самообложения граждан в системе формирования доходов местных бюджетов: правовая природа и практика применения // Науч. вестн. Волгоград. филиала РАНХиГС. Сер. Юриспруденция. 2016. № 1. С. 31–36.

9. Васильева Н. В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект : моногр. / под ред. Е. Ю. Грачевой. М. : НОРМА, 2017. 304 с.

10. О законодательном регулировании инициативного бюджетирования. 18 июля 2018 г. // Совет Федерации РФ. URL: <http://budget.council.gov.ru/> (дата обращения 12.12.2018).

11. Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Министерство финансов РФ : сайт. URL: <https://www.minfin.ru/ru/> (дата обращения 30.11.2018).