

УДК 342.25+347.73

Жадобина Н. Н.
Zhadobina N. N.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

LEGAL PROBLEMS AND PROSPECTS OF PARTICIPATORY BUDGETING IN THE RUSSIAN FEDERATION

Исследовано правовое регулирование инициативного (партиципаторного) бюджетирования в различных регионах Российской Федерации, выделены некоторые правовые проблемы, предложены пути их решения.

The article considers the legal regulation of participatory (proactive) budgeting in various regions of the Russian Federation. Some legal problems are highlighted, as well as their solutions.

Ключевые слова: инициативное (партиципаторное) бюджетирование, участие населения в осуществлении местного самоуправления, финансовая деятельность муниципальных образований.

Keywords: participatory (proactive) budgeting, participation of the population in the implementation of local self-government, financial activity of municipal structures.

Как отмечается в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг., утвержденной Правительством 31.01.2019, «открытость бюджетного процесса и вовлечение в него институтов гражданского общества способствуют повышению эффективности бюджетных расходов и соответствуют лучшей мировой практике» [1].

Одним из актуальных способов вовлечения жителей в финансовую деятельность государства и муниципальных образований является инициативное бюджетирование. 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 (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 % от общей стоимости проекта [2].

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 [3].

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

и принципы такого участия в Бюджетном кодексе РФ, а выбор конкретных форм и методов этой деятельности (инициативное или партиципаторное бюджетирование, «народный бюджет», «народные инициативы» и пр.) оставить в ведении региональных органов государственной власти.

Основными результатами ранее проведенной работы органами власти в сфере инициативного бюджетирования является расширение охвата и развитие практик вовлечения граждан в бюджетный процесс на большей части территории Российской Федерации.

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

Только в четырех субъектах Российской Федерации – Ленинградской, Московской, Кемеровской областях, Пермском крае – указанные отношения регламентируются законами, в которых закреплено понятие инициативного бюджетирования [4–7]. Законами Московской, Кемеровской областей, Пермского края установлены одни и те же цели, задачи и принципы инициативного бюджетирования.

По-разному установлен порядок осуществления конкурсного отбора. Наиболее подробно он описан в законах Кемеровской области и Пермского края: собрания жителей осуществляют выбор инициативных групп, которые будут работать в муниципальной комиссии; количество выбранных проектов не ограничивается; в инициативные группы может быть избрано несколько представителей, функция инициативной группы – агитация и сбор подписей за соответствующие проекты; муниципальная комиссия, сформированная на время проведения конкурса, рассматривает проекты, выбранные и поддержанные жителями. Положение о деятельности муниципальной комиссии утверждают соответствующие органы местного самоуправления. Обеспечивается присутствие в ней представителей органов местного самоуправления (представительных и исполнительных), общественных организаций, инициативных групп граждан. К работе муниципальной комиссии могут быть привлечены независимые эксперты без права голоса.

Второй этап отбора – краевой конкурс. Заявки на него формируют органы местного самоуправления и конкурсная комиссия муниципального образования, исходя из результатов муниципального этапа конкурса. В комиссии на краевом уровне участвуют депутаты регионального парламента, представители правительства края, общественность, эксперты [7]. Постановление Правительства края устанавливает порядок проведения регионального этапа отбора проектов инициативного бюджетирования.

В Пермском крае осуществляется региональная финансовая поддержка местных инициатив. Каждый год из краевого бюджета выделяется определенный объем денежных средств (до 0,1 % доходной части бюджета) для финансирования проектов инициативного бюджетирования. Муниципальные образования края получают субсидии в объеме до 90 % стоимости проекта, остальные 10 % – средства муниципального образования, жителей, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, общественных объединений.

Таким образом, процедура отбора предполагает рассмотрение проектов на двух уровнях: в муниципальной и региональной комиссиях. Порядок конкурсного отбора в законе Московской области не установлен, его утверждает Правительство области [5]. Закон Ленинградской области 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 выдвижения инициативных предложений и участия населения в их реализации, осуществления контроля реализации инициативных предложений, порядок взаимодействия с органами местного самоуправления муниципального образования определяются решением совета депутатов муниципального образования [4].

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, Кемеровской области не ограничивает возможность участия в инициативном бюджетировании жителей различных типов муниципальных образований субъекта Российской Федерации, тогда как закон Ленинградской области предоставляет такое право только жителям административных центров и городских поселков области.

Лишь в двух регионах установлен конкретный объем средств, выделяемых из регионального бюджета на финансирование проектов инициативного бюджетирования. В Пермском крае это не более 0,1 %, а в Кемеровской области – не более 0,5 % от объема налоговых и неналоговых доходов бюджета. Порядок финансирования проектов во всех случаях определяется региональными исполнительными органами.

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 такая программа называется «Создание условий для устойчивого исполнения бюджетов муниципальных образований и повышения эффективности бюджетных расходов в Алтайском крае» [8]. Разработан также Порядок предоставления из краевого бюджета средств на реализацию проектов развития (создания) общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах [9]. 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» [10]. 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 последующий контроль за реализацией отобранных проектов.

Органы власти Мурманской области в рамках государственной программы «Государственное управление и гражданское общество» предусмотрели правила предоставления и распределения субсидий местным бюджетам на поддержку местных инициатив и порядок проведения конкурсного отбора [11].

В государственной программе Свердловской области «Совершенствование социально-экономической политики на территории Свердловской области до 2024 года» под проектом инициативного бюджетирования понимается совокупность задач и связанных с достижением цели мероприятий, определяемых и реализуемых при непосредственном участии населения. Инициаторами проекта инициативного бюджетирования могут быть как инициативные группы граждан, так и общественные объединения и некоммерческие организации [12]. 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. [13], в Ярославской области действует программа в сфере местного самоуправления [14].

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 [15]. Губернатор Ярославской области 20 февраля 2017 г. издал указ «О губернаторском проекте “Решаем вместе!”» [16].

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.

К основным проблемам реализации инициативного бюджетирования относятся отсутствие координации действий разных ведомств по внедрению механизмов вовлечения граждан в государственное (муниципальное) управление и решение вопросов социально-экономического развития территорий; отсутствие системного правового регулирования; недостаточная информированность граждан о реализации программ по инициативному бюджетированию; отсутствие концепций развития института в субъектах РФ.

Проведенное исследование позволяет предположить, что региональными властями должны быть разработаны специальные правовые акты, устанавливающие направление развития этого института в субъекте РФ, регламентирующие понятие, формы и общие принципы участия граждан в бюджетном процессе, соответствующие международным и лучшим российским практикам. В этом смысле вызывают сомнения нормы, ограничивающие возможность участия в региональных конкурсах на финансирование проектов инициативного бюджетирования жителей отдельных типов муниципальных образований или количество 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 заявленной цели – активизации участия жителей в решении проблем местного значения.

Существует необходимость в разработке методических рекомендаций для региональных органов государственной власти, муниципальных властей, общественных организаций, всех заинтересованных и инициативных граждан, которые могут способствовать подготовке и реализации проектов инициативного бюджетирования, распространению лучших практик инициативного бюджетирования, а также популяризации знаний по бюджетной тематике в целом и инструментам участия в управлении общественными финансами в частности.

Литература

1. Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах : распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р // Собр. законодательства РФ. 2019. № 6. Ст. 542.
2. Услышать голоса людей: как ускорить развитие сельских и городских поселений России 27 июля 2016 // Всемирный банк : официал. сайт. URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/> (дата обращения: 15.03.2019).
3. Партиципаторное бюджетирование. Как привлечь граждан к управлению городом // Портал по инициативному бюджетированию. URL: <http://budget4me.ru/materials/> (дата обращения: 15.03.2019).
4. О содействии участию населения в осуществлении местного самоуправления в иных формах на территориях административных центров муниципальных образований Ленинградской области : област. закон Ленинград. обл. от 15.01.2018 № 3-оз // Администрация Ленинградской области : официал. интернет-портал. URL: <http://www.lenobl.ru> (дата обращения: 15.03.2019).
5. О развитии инициативного бюджетирования в Московской области: закон Московской области от 19.10.2018 №170/2018-ОЗ // Правительство Московской области : официал. интернет-портал. URL: <https://mosreg.ru/dokumenty/> (дата обращения: 15.03.2019).

6. О реализации проектов инициативного бюджетирования в Кемеровской области: закон Кемеровской области от 14.11.2018 № 90-ОЗ // Совет народных депутатов Кемеровской области : официал. сайт. URL: <http://www.zakon.sndko.ru> (дата обращения: 15.03.2019).

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

8. 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 годы : постановление Администрации Алтайск. края от 31.12.2013 № 722 (ред. от 27.12.2017) // Сб. законодательства Алтайск. края. 2014. № 213. Ч. 1.

9. 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) // Официал. интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.03.2019).

10. Об утверждении государственной программы Кировской области «Содействие развитию гражданского общества, поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций и укрепление единства российской нации» на 2013–2020 годы : постановление Правительства Киров. обл. от 28.12.2012 № 189/839 (ред. от 29.08.2017) // Правительство Киров. обл. : официал. информ. сайт . URL: <http://kirovreg.ru> (дата обращения: 15.03.2019).

11. Об утверждении Государственной программы Мурманской области «Государственное управление и гражданское общество» (с изм. И доп., вступающими в силу с 01.01.2018) : постановление Правительства Мурман. обл. от 30.09.2013 № 555-ПП (ред. от 12.12.2017) // Сб. норматив. правов. актов Губернатора Мурман. обл., Правительства Мурман. области, иных исполнит. органов гос. власти Мурман. обл. : электрон. бюл. URL: <http://www.gov-murman.ru> (дата обращения: 15.03.2019).

12. Об утверждении государственной программы Свердловской области «Совершенствование социально-экономической политики на территории Свердловской области до 2024 года» : постановление Правительства Свердлов. обл. от 25.12.2014 № 1209-ПП (ред. от 25.01.2018) // Обл. газ. 2014. № 243.

13. О государственной программе Тверской области «Управление общественными финансами и совершенствование региональной налоговой политики» на 2017–2022 годы»: постановление Правительства Твер. обл. от 29.12.2016 № 440-пп (ред. от 29.12.2017) // Твер. жизнь. 2017. № 3.

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

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

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