

С. М. Миронова

«НАРОДНЫЙ БЮДЖЕТ» КАК ФОРМА УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В настоящее время одной из основных проблем в сфере обеспечения открытости и прозрачности общественных финансов является низкий уровень заинтересованности и вовлеченности граждан в бюджетный процесс. Для ее решения регионы используют различные формы, в том числе проект «народный бюджет». В данной статье автор проводит анализ региональной и муниципальной практики реализации указанного проекта и делает вывод о необходимости ее обобщения для применения другими субъектами Российской Федерации.

Ключевые слова: бюджет, народный бюджет, бюджет для граждан, инициативное бюджетирование, бюджетный процесс, муниципальные образования.

S. M. Mironova

„PEOPLE’S BUDGET“ AS A FORM OF CITIZENS’ PARTICIPATION IN THE FINANCIAL ACTIVITY OF THE STATE AND MUNICIPALITIES

One of the major problems in the field of issues aimed to ensure openness and transparency of public finances is currently the low level of citizens’ interest and participation in the budgetary process. At present regions use various forms of citizens’ involvement into budgetary funds’ administration. One of these forms is the project „People’s budget“. The author analyzes regional and municipal practice of the project’s implementation and comes to the conclusion that it’s necessary to summarize this practice for its application by other constituent entities of the Russian Federation.

Key words: budget, people’s budget, budget for citizens, initiative budgeting, budgetary process, municipalities.

В условиях дефицита финансирования и высокой конкуренции за бюджетные ресурсы взаимодействие власти и населения может стать одним из основных инструментов роста заинтересованности жителей в решении проблем местного значения, повышения эффективности бюджетных расходов [1]. В последнее время на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований все чаще появляются различные формы взаимодействия власти и граждан, проживающих на соответствующей территории. Некоторые из них закреплены законодательно (например проведение публичных слушаний по проекту бюджета муниципального образования, средства самообложения граждан как доходы местных бюджетов [2]) и применяются уже давно, другие только начинают формироваться и еще не получили должной правовой и организационной поддержки. К числу последних нужно отнести и «народный бюджет».

Понятие «народный бюджет» не следует смешивать с термином «электронный бюджет», хотя иногда их ставят в один ряд. Электронный бюджет как механизм раскрытия информации об исполнении бюджетов для осуществления

общественного контроля с применением современных технических возможностей [3] предназначен для обеспечения прозрачности, открытости и подотчетности деятельности государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, а также для повышения качества их финансового менеджмента за счет формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления государственными и муниципальными (общественными) финансами [4]. В настоящее время система «электронный бюджет» находится в стадии внедрения и только входит в круг научных интересов специалистов в области финансового права [4, 5].

Не совсем верно отождествлять «народный бюджет» с «бюджетом для граждан», поскольку последний носит скорее информативную функцию: реализует принцип открытости бюджета. Основной целью «бюджета для граждан» является предоставление населению актуальной информации о бюджете и его исполнении в объективной, заслуживающей доверия и доступной для понимания форме [6].

Понятие «народный бюджет» пока не получило нормативного закрепления на федеральном уровне. Письмо Минфина России «О ежегодном Докладе о лучшей практике развития „бюджета для граждан“ в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2015 год» от 18 сентября 2015 г. № 09-07-04/53809 относит «народный бюджет» к формам организации взаимодействия с общественностью, которые сложились в субъекте Российской Федерации в процессе рассмотрения и исполнения бюджета. Среди иных форм Минфин России также называет: бюджет для граждан («открытый бюджет»), бюджетный калькулятор, программы поддержки местных инициатив (ПМИ), программу инициативного бюджетирования, программу партисипаторного бюджетирования, региональные программы «Бюджет для каждого», «Народная инициатива» и др. [7].

Впервые проект «Народный бюджет» был реализован в 2007 г. в Красноярском крае. Граждане, пришедшие на выборы, смогли внести предложения о том, на какие направления в первую очередь следует направить деньги муниципальных бюджетов. В обсуждении приняли участие около 70 % избирателей. Среди приоритетных направлений они указали ремонт дорог, высокие тарифы ЖКХ, нехватку детских садов и школ. Результаты опроса были систематизированы и направлены в администрации муниципальных образований, где формирование муниципальных бюджетов состоялось с учетом персонализированных потребностей жителей и по принципу приоритетности решения проблем [8]. Несмотря на реализацию данного проекта на территории всего Красноярского края, нормативное закрепление он получил лишь в отдельных муниципальных образованиях (закрытое административно-территориальное образование (ЗАО) г. Железногорск), где было принято соответствующее постановление администрации [9]. Целью конкурса стал отбор наиболее эффективных (в социальном, бюджетном плане) для Железногорска социальных инициатив населения, направленных на обеспечение благоприятных и безопасных условий жизнедеятельности населения путем развития инфраструктуры жизнедеятельности, создания условий для безопасного проживания, сохранения и развития человеческого потенциала, и оказание поддержки в реализации за счет средств местного бюджета. Тогда же было впервые сформулировано и само понятие «народный бюджет» — перечень социальных инициатив жителей ЗАО г. Железногорска, победивших в конкурсе социальных инициатив населения,

включаемых в «народный бюджет» для финансирования за счет средств местного бюджета, утвержденный постановлением Администрации ЗАО г. Железногорска и подлежащий финансированию за счет средств местного бюджета в 2008 г. в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных на эти цели решением о местном бюджете^{***}.

Опыт Красноярского края получил распространение в 2011 г., когда проект «Народный бюджет» был запущен партией «Единая Россия» перед выборами в Государственную Думу Российской Федерации. «Единая Россия» выступила с инициативой публичных обсуждений федерального трехлетнего бюджета на 2012—2014 гг., которые проводились на региональном и муниципальном уровнях. Все поступившие в ходе обсуждений «Народного бюджета» предложения и замечания населения должны были быть учтены в проектах региональных бюджетов. В отдельных субъектах Федерации проект реализовывался и на местном уровне силами Общероссийского народного фронта.

Как отметил первый заместитель руководителя Центрального исполнительного комитета партии «Единая Россия» депутат Государственной Думы Российской Федерации Валерий Гальченко, по предварительным оценкам региональные бюджеты в рамках «народного бюджета» составят 83 млрд руб. Например, в Хабаровске под контролем Народного фронта окажутся 400 млн руб., в Челябинской и Волгоградской областях — по 1,5 млрд руб. [10].

В таком виде «народный бюджет» не был похож на другие формы взаимодействия власти и граждан: инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование и др. Он в большей степени представлял собой общественные обсуждения проектов бюджетов (так называемое нулевое чтение бюджета) и наказа избирателей своим депутатам (или будущим депутатам).

Нельзя исключить и политическую составляющую проекта в его первоначальном виде. Так, его близость к партии «Единая Россия» даже становилась предметом судебных разбирательств с точки зрения возможного использования в качестве инструмента предвыборной агитации. Постановлением Временной избирательной комиссии Иркутской области по выборам депутатов Законодательного Собрания Иркутской области первого созыва «О недопущении проведения предвыборной агитации в день голосования на выборах депутатов Законодательного Собрания Иркутской области первого созыва и предшествующий ему день» от 11 октября 2008 г. № 21/187 было установлено, что акция «Народный бюджет» позиционируется как

проект партии «Единая Россия». Его цель — выяснить мнение населения Иркутской области по вопросам финансирования за счет средств областного бюджета приоритетных проектов, при этом способствовать повышению явки «потенциальных» сторонников «Единой России». Материалы акции «Народный бюджет» помогают установить положительное отношение к избирательному объединению и, следовательно, являются агитационными. В то же время судом было установлено, что печатные материалы акции «Народный бюджет», распространенные в день голосования 12 октября 2008 г. и представленные заявителем, не могут расцениваться как агитационная продукция [11].

Очевидно, что само название «народный бюджет» имеет привлекательность для граждан в силу своей приближенности к населению, возможности сопричастности к делам государства. Такой термин более доступен для понимания, чем «инициативное бюджетирование», и тем более незнакомое российскому гражданину «партисипаторное бюджетирование» [12].

Проект «Народный бюджет», реализуемый Общероссийским народным фронтом и партией «Единая Россия», не получил широкого распространения в дальнейшем [13] и продолжил свое существование лишь в отдельных регионах. Как отмечается в литературе, в ряде из них он создал предпосылки для серьезных бюджетных инноваций. Несколько областей сумели трансформировать проект в новаторские практики работы с местным бюджетом [14].

Необходимость использования такой формы работы с населением в финансовой сфере отмечается на самом высшем уровне. Так, Совет Федерации Российской Федерации в своем постановлении «О первоочередных задачах государственной региональной политики Российской Федерации в современных социально-экономических условиях и мерах по их реализации» рекомендует органам государственной власти субъектов Российской Федерации «изучить положительный опыт реализации в ряде субъектов Российской Федерации проектов „Народный бюджет“, позволяющих повысить эффективность бюджетных расходов и развить потенциал органов местного самоуправления посредством активного участия населения в выявлении и определении степени приоритетности проблем местного значения, в подготовке, реализации, контроле качества и приемке выполненных работ в рамках проектов, а также в последующем содержании и обеспечении сохранности объектов» [15].

Следует отметить, что подобные рекомендации могут быть адресованы и органам местного самоуправления, поскольку именно на местном

уровне такие проекты, как «народный бюджет», реализуются наиболее эффективно.

Вовлечение местного сообщества в процессы принятия решений о бюджетных расходах, формировании приоритетов по распределению бюджетных средств позволит увеличить продуктивность их использования, а также будет служить стимулом для повышения ответственности и лояльности граждан, реализации частных гражданских инициатив.

Целью «народного бюджета» является эффективное расходование денежных средств, выделяемых из бюджета субъекта РФ на решение социально-значимых задач, за счет вовлечения жителей в процесс принятия бюджетных решений.

К задачам «народного бюджета» следует отнести:

- информирование жителей об объемах денежных средств, выделяемых на их муниципальное образование;

- вынесение на оценку жителей предложений администраций по перечню объектов и объемам работ;

- сбор инициативных предложений жителей по другим объектам, предварительная оценка стоимости работ;

- выбор на сходах наиболее важных проектов, отвечающих интересам максимально большего числа жителей населенных пунктов;

- утверждение перечня объектов и работ по муниципальным образованиям.

Проект «Народный бюджет» получил официальную реализацию лишь в ряде регионов: республиках Коми [16] и Якутия [17], Вологодской [18], Кировской [19], Омской [20], Оренбургской [21], Тульской [22], Ульяновской [23] областях. При этом в Якутии и Ульяновской области проект действует только в одном муниципальном образовании: городах Якутске и Ульяновске соответственно.

Наибольшее распространение проект получил в Тульской области, где он реализуется в ряде муниципальных образований уже на протяжении нескольких лет. В первые годы (2011—2013 гг.) «Народный бюджет» действовал исключительно в сельских населенных пунктах и предусматривал выделение субсидий муниципалитетам на проекты по ремонту водопроводных сетей, восстановление освещения и опиловку деревьев. Выбор объектов был нормативно ограничен коммунальной сферой и определялся органами местного самоуправления с учетом мнения населения. Обязательным условием финансирования было совместное обсуждение проблем и выбор объектов для финансирования на сельских сходах [14]. С 2014 г. проект распространился на городские поселения. Выбор

объектов стал принципиально иным. Главное, что появилось в программе, — это обязательное софинансирование и конкурсный механизм выбора проекта. Как отмечается в литературе, принцип экстра-бюджетирования (софинансирования) как обязательный элемент региональной программы обеспечил увеличение бюджета проектов почти в два раза [14]. В 2014 г. при размере субсидии 377 млн руб. софинансирование составило 238 млн руб. (муниципальные образования — 121 млн руб., население — 72 млн руб., спонсоры — 45 млн руб.), что увеличило бюджет программы этого года до 616 млн руб.

С 2015 г. для реализации проекта был открыт портал «Открытый регион-71» (www.openregion71.ru), где были сосредоточены основные сервисы проекта. Кроме общей информации и образцов документов здесь можно отследить место, характер работ, подрядчиков, бюджет, итоги голосования, оценку проекта, фотографии объекта «до» и «после»).

Финансирование мероприятий проекта осуществляется за счет средств бюджета Тульской области, местных бюджетов, населения муниципального образования Тульской области, юридических и физических лиц, индивидуальных предпринимателей в денежной форме в рамках действующего законодательства Российской Федерации. Средства бюджета Тульской области на реализацию проекта предоставляются в форме субсидий муниципальным образованиям Тульской области [22].

В связи с тем что Тульская область имеет большой опыт по реализации проекта «Народный бюджет» следует положительно оценить содержание Положения о проекте «Народный бюджет» в Тульской области, которое установило основные требования по реализации проекта: нормативы софинансирования в зависимости от вида муниципального образования (для городского округа, городского поселения, сельского поселения) и вида проекта (выполнение работ в многоквартирных домах; замена лифтового оборудования в многоквартирных домах, срок эксплуатации которых превышает 20 лет; выполнение работ по установке и ремонту детских площадок). Предусмотрен перечень видов объектов и работ, на которые предоставляются субсидии (объекты жилищно-коммунальной инфраструктуры, находящиеся в муниципальной собственности; автомобильные дороги, находящиеся в муниципальной собственности; придомовые территории; объекты благоустройства и озеленения, расположенные на территории муниципального образования и др.) и не допускается выделение субсидий из бюджета Тульской области (например объекты частной коммерческой деятельности; объекты,

расположенные в садоводческих некоммерческих организациях, не находящихся в муниципальной собственности и др.).

Опыт Тульской области по реализации проекта «Народный бюджет» был рекомендован Советом Федерации Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации для ознакомления в целях его возможного применения [24].

Следует отметить, что содержание понятия «народный бюджет», как правило, не закреплено нормативно, а устанавливается лишь отдельными региональными и местными нормативными правовыми актами:

1. В Омской области: проект «Народный бюджет» — комплекс мероприятий, направленных на обеспечение участия населения Омской области в решении вопросов социально-экономического развития Омской области [20; 21].

2. В городе Якутске: «народный бюджет» — финансовые средства в бюджете городского округа город Якутск, направляемые на финансовую поддержку народных инициатив, прошедших конкурсный отбор [17]. При этом народные инициативы — это социально значимые проекты, инициированные населением и направленные на решение задач, актуальных для городского округа город Якутск, связанных со строительством, реконструкцией и ремонтом общественных объектов, с благоустройством территории городского округа, мест массового отдыха населения, а также с проведением благотворительных, социальных, волонтерских акций, образовательных, культурных, спортивных и других общественных мероприятий в городском округе город Якутск, в реализации которых обязательно участие инициаторов и населения.

3. Вологодский муниципальный район: под «народным бюджетом» (далее — бюджет для граждан) понимается документ (информационный ресурс), содержащий основные положения решения Представительного Собрания Вологодского муниципального района о районном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, решения Представительного Собрания Вологодского муниципального района об исполнении районного бюджета за отчетный финансовый год в доступной для широкого круга заинтересованных пользователей форме [18].

Как видно из представленных определений, регионы и муниципальные образования вкладывают различное значение в содержание понятия «народный бюджет»: в одном случае это мероприятия и процедуры, в другом — финансовые средства или просто документ (информационный ресурс).

Единство отсутствует и в других вопросах. Анализ региональной практики реализации

проекта «Народный бюджет» позволяет сделать вывод, что в разных регионах этот проект имеет существенные отличия и реализуется по-разному. Отличительными критериями выступают: субъекты, реализующие проект (субъект РФ или муниципальное образование); субъекты, имеющие право на участие в проекте (муниципальные образования различных видов или граждане); формы финансовых средств, направляемые на реализацию проекта (субсидии, гранты); возможность или обязательность софинансирования или полное финансирование за счет средств регионального или местного бюджета; установление процедур реализации проекта; определение направлений реализации проекта (в некоторых случаях такие направления четко определены нормативно, в других случаях — нет); установление форм контроля за реализацией проекта, а также осуществлением финансирования.

С одной стороны, отсутствие четких критериев позволяет субъектам РФ и муниципальным образованиям самостоятельно определять черты проекта «Народный бюджет», характерные именно для их местности. С другой — нужно обобщить лучшие практики, особенно если они используются на протяжении нескольких лет, для применения этого опыта другими регионами России. Это актуально в целях привлечения как можно большего количества граждан к принятию решений о распределении бюджетных средств, вовлечения населения в бюджетный процесс на уровне муниципалитетов.

Примечания

* Например, эти термины используются синонимично в Постановлении Администрации Вологодского муниципального района «Об утверждении Положения о составлении и размещении документа (информационного ресурса) „Народный бюджет“» от 30 мая 2014 № 271.

В средствах массовой информации можно встретить упоминание о проведении референдума, однако в прямом смысле этого слова референдум не проводился.

*** Впоследствии данный проект получил развитие в рамках партиципаторного бюджетирования: в 2015 г. был запущен сайт «www.zato26.ru», где каждый житель Железногорска может принять участие в распределении городского бюджета.

**** Однако встречаются исключения. Так, в Якутске народный бюджет представляет собой средства, выделяемые из бюджета города на поддержку народных инициатив.

Список библиографических ссылок

1. Доклад об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации // Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации. URL: <http://minfin.ru> (дата обращения: 23.07.2016).

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Бюджетный кодекс Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Поветкина Н. А., Хазова Е. В. Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 11—17.

4. О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет»: постановление Правительства РФ от 30 июня 2015 г. № 658 // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228.

5. Вершило Т. А. К вопросу об электронном бюджете // Финансовое право. 2011. № 11. С. 20—23; Миронова С. М. Правовое обеспечение создания и функционирования системы «Электронный бюджет» на муниципальном уровне // Правовое обеспечение инновационных технологий в управлении и правосудии: материалы междунар. науч.-практ. конф. (10 декабря 2015 г.). Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВО РАНХиГС, 2015. С. 104—108.

6. Основные направления бюджетной политики на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 г. Документ опубликован не был.

7. О ежегодном Докладе о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2015 год: письмо Минфина России от 18 сентября 2015 г. № 09-07-04/53809. Документ опубликован не был.

8. URL: <http://cmo.khabkrai.ru> (дата обращения: 23.07.2016).

9. О порядке проведения конкурса социальных проектов и инициатив населения ЗАТО Железногорск, включаемых в «народный бюджет» для финансирования за счет средств местного бюджета в 2008 г.: постановление администрации ЗАТО г. Железногорск (Красноярский край) от 12 ноября 2007 г. № 1155п. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Гальченко В. Формировать региональные и муниципальные бюджеты может каждый // Официальный сайт Единой России. 21 июля 2011 г. URL: <http://er.ru> (дата обращения: 22.07.2016).

11. Определение Верховного Суда РФ от 4 марта 2009 г. № 66-Г09-4. Документ опубликован не был.

12. Сайт депутата Законодательного собрания Пермского края Алексея Бурнашова. URL: <http://aburnashov.ru> (дата обращения: 22.07.2016).

13. URL: <http://www.volgadmin.ru> (дата обращения: 23.07.2016).

14. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 97, 98.

15. О первоочередных задачах государственной региональной политики Российской Федерации в современных социально-экономических условиях и мерах по их реализации: постановление СФ ФС РФ от 29.06.2016 № 442-СФ. Документ опубликован не был.

16. О проекте «Народный бюджет» в Республике Коми: указ Главы Республики Коми от 13 мая 2016 г. № 66. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.05.2016).

17. Об утверждении Положения о проекте «Народный бюджет» в городском округе город Якутск: постановление Окружной администрации г. Якутска от 28 февраля 2014 г. № 32п // Эхо столицы. 2014. № 24.

18. Об утверждении Положения о составлении и размещении документа (информационного ресурса) «Народный бюджет»: постановление Администрации Вологодского муниципального

района от 30 мая 2014 г. № 271 // Официальный вестник (приложение к газете «Маяк». 2014. № 49). 2014. № 12.

19. О реализации проектов «Народный бюджет»: постановление Правительства Кировской области от 24 февраля 2015 г. № 26/104. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.05.2016).

20. Об утверждении Положения о проекте «Народный бюджет» в Омской области: постановление Правительства Омской области от 26 марта 2014 г. № 50-п // Омский вестник. 2014. № 12.

21. Об утверждении Положения о проекте «Народный бюджет» в городе Бузулуке: постановление Администрации города Бузулука Оренбургской области от 18 апреля 2016 г. № 869-п. URL: <http://www.БУЗУЛУК-ПРАВО.РФ> (дата обращения: 23.07.2016).

22. Об утверждении Положения о проекте «Народный бюджет» в Тульской области: постановление правительства Тульской области от 1 октября 2013 г. № 521. URL: <http://www.tularegion.ru> (дата обращения: 23.07.2016).

23. Об утверждении Положения о проекте «Народный бюджет»: постановление администрации г. Ульяновска от 4 мая 2016 г. № 1478 // Ульяновск сегодня. 2016. № 36 (1526).

24. О государственной поддержке социально-экономического развития Тульской области: постановление СФ ФС РФ от 9 июля 2014 г. № 389-СФ // СЗ РФ. 2014. № 28. Ст. 3941.

© Миронова С. М., 2016