

С. М. Миронова

ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ПРАКТИКА ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

В статье анализируются формы участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как традиционные, установленные законодательно (публичные слушания и средства самообложения), так и только развивающиеся (инициативное бюджетирование, народный бюджет и др.). Отмечается ряд проблем при проведении публичных слушаний по местному бюджету, например, необязательный учет мнения граждан при обсуждении проекта бюджета. Одним из наиболее перспективных способов использования средств самообложения граждан является софинансирование расходов через механизм бюджетного субсидирования. Рассмотрены такие формы участия граждан в бюджетном процессе. Делается вывод о том, что вовлечение местного сообщества в процессы принятия решений о бюджетных расходах, формировании приоритетов по распределению бюджетных средств позволит увеличить эффективность их использования. Обоснована целесообразность создания методологической базы по практикам инициативного бюджетирования, что будет способствовать росту участия гражданского общества в обсуждении целей и результатов использования бюджетных средств.

Ключевые слова: бюджет, финансовая деятельность, бюджетный процесс, публичные слушания, средства самообложения, местное самоуправление, муниципальное образование, инициативное бюджетирование.

S. M. Mironova

FORMS TO LEARN CITIZENS IN THE FINANCIAL ACTIVITIES OF THE STATE AND MUNICIPALITIES AND THE PRACTICE OF THEIR IMPLEMENTATION

The analysis of forms of citizens' participation in the financial activities of municipalities, as a traditional, established legislative public hearings and a means of self-taxation, and only developing, such as proactive budgeting, national budget etc. there are a number of issues when conducting public hearings on local budget, for example is not a mandatory consideration of the public opinion during discussion of the draft budget. One of the most promising ways of using the means of self-taxation of citizens named their application for co-financing of costs through the mechanism of budget subsidies. The analysis of such forms of citizen participation in the budget process. It is concluded that the involvement of local community in the decision-making processes on the national budget, setting priorities on budget allocations will increase the effectiveness of their use. The expediency of creating a methodological framework for proactive budgeting practices that will facilitate the growth of the participation of civil society in the discussion of the purpose and results of use of budgetary funds.

Key words: budget; financial activities; the budget process; public hearings; means of self-taxation; local government; municipality; Participatory Budgeting

В настоящее время в России требуется использование новых правовых инструментов выстраивания финансово-правовых отношений как в области формирования доходов бюджета, так и в сфере расходования публичных денежных фондов. Все чаще можно услышать мнение о необходимости активизации населения в решении тех или иных государственных вопросов, повышении гражданской активности в реализации общественного контроля за отдельными сферами жизнедеятельности, включая финансово-правовую.

Как отмечает Н. И. Химичева, участие граждан России в финансовой деятельности государства

и органов местного самоуправления, а также в контроле за ее осуществлением вытекает из положения Конституции Российской Федерации (ст. 32) о праве граждан РФ участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей [1]. Н. И. Химичева указывает разнообразие форм такого участия, выделяя индивидуальное посредством проявления личной инициативы, а также через различные общественные организации.

Особую реализацию данный принцип получает в финансовой деятельности на уровне местного

самоуправления, которое максимально приближено к населению (жители муниципального образования могут влиять на принятие решений местными органами власти).

Существует ряд законодательно закрепленных форм такого участия.

Сегодня институт публичных слушаний является единственным облигаторным инструментом, позволяющим гражданам участвовать в бюджетном процессе на местном уровне, поскольку проведение публичных слушаний по проекту местного бюджета и отчету о его исполнении обязательно. В Докладе Министерства финансов РФ об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации [2] отмечается, что 20 субъектов Российской Федерации обозначили проведение публичных (общественных) слушаний в качестве успешной практики по направлению обеспечения участия граждан в бюджетном процессе. В большинстве случаев речь идет о слушаниях по проекту бюджета и отчету о его исполнении. В то же время на практике возникает множество проблем. Как справедливо отмечает Е. В. Гриценко, в законе отсутствуют необходимые и достаточные гарантии, обеспечивающие демократический характер проводимой процедуры, адекватность и репрезентативность предлагаемых на публичных слушаниях решений, а закрепление в действующем законодательстве прямых форм муниципальной демократии не сопровождается установлением адекватных правовых инструментов, которые могли бы способствовать реальному и эффективному вовлечению граждан в осуществление местного самоуправления, пробуждению гражданской активности [3].

Реализация принципа участия граждан в финансовой деятельности не может превращаться в их формальное участие в публичных слушаниях, а должна иметь возможность учета мнения общества при принятии местного бюджета на очередной финансовый год или утверждении отчета о его исполнении. В связи с этим возникает вопрос: насколько обязателен учет мнения населения, высказанного на публичных слушаниях? Какими должны быть механизмы, которые помогут повысить роль публичных слушаний при рассмотрении и принятии ряда важнейших муниципальных правовых актов?

В литературе существует точка зрения о том, что публичные слушания могут выступать в современном местном самоуправлении как отдельная стадия правотворческого процесса [4]. Федеральный закон № 131-ФЗ ничего не говорит об

обязательности высказываемых на публичных слушаниях предложений. Их результаты носят рекомендательный характер и оформляются соответствующим образом (как резолюция или рекомендация), т. е. не являются обязательными для исполнения органами и должностными лицами местного самоуправления [5]. Этот факт подтверждается и судебной практикой. Так, судом было отмечено, что рекомендации участников публичных слушаний и протокол публичных слушаний сами по себе не могут нарушать чьих-либо прав и интересов, поскольку не влекут каких-либо юридических последствий, носят рекомендательный характер относительно принимаемого органом представительной власти нормативного правового акта [6].

Тем самым ставится под сомнение сама сущность данного публичного института, и граждане, не уверенные в возможности повлиять на решение органов местного самоуправления, предпочитают вовсе не участвовать ни в каких процедурах. Анализ протоколов публичных слушаний** (как по проектам местных бюджетов, так и по утверждению отчетов об их исполнении) свидетельствует о том, что в большинстве случаев участие жителей муниципального образования носит формальный характер, обсуждение бюджета не только не порождает дискуссий, но даже не вызывает вопросов, либо вопросы также не учитываются в итоговом решении. Очень часто в протоколах не отражается рекомендация*** по принятию муниципального правового акта (не говоря уже о каких-либо рекомендациях по внесению в него изменений).

В целом, отмечая важность надлежащего финансового обеспечения местного самоуправления и, соответственно, необходимость участия граждан в вопросах принятия местного бюджета, контроля за его исполнением, следует расширять формы такого участия, в том числе повышать уровень активности общества в публичных слушаниях по вопросам принятия местного бюджета и отчета о его исполнении.

Другой формой участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований через формирование доходов местных бюджетов являются средства их самообложения.

В последние годы средства самообложения граждан получают популярность в отдельных регионах России, что создает возможность пополнения доходной части местных бюджетов, а также получения из регионального бюджета дополнительных средств в порядке софинансирования. По состоянию на 15 декабря 2016 г. местные референдумы по вопросам самообложения граждан были проведены в муниципальных образованиях РФ более 1 000 раз

[7], многие — в Единый день голосования (18 сентября 2016 г.), а также 20 ноября 2016 г. (в Республике Татарстан).

Правовая природа средств самообложения до сих пор четко не определена, что вызывает дискуссию в научных кругах [8—11]. По мнению В. В. Волкова, средства самообложения граждан (если их рассматривать в качестве обязательных платежей) имеют налоговую природу, поскольку по своим признакам в основном подпадают под признаки налога, указанные в ст. 8 Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ) [12]. В. В. Волков предлагает внести изменения в НК РФ и четко определить правовую природу средств самообложения граждан, отнеся их к местным налогам^{****}. С. М. Миронова выделяет ряд признаков, которые отличают средства самообложения граждан от налоговых платежей [13].

Один из наиболее перспективных способов использования средств самообложения граждан — софинансирование расходов через механизм бюджетного субсидирования. Это применяется в ряде регионов России (и в рамках реализации проектов инициативного бюджетирования).

Министерство финансов РФ в число мер по решению задач по повышению эффективности бюджетных расходов относит развитие организационной, правовой и методологической базы для реализации инициативного бюджетирования, программ поддержки местных инициатив [2].

В настоящее время в юриспруденции нет исследований, посвященных таким формам участия граждан в бюджетном процессе, как партисипаторное, инициативное бюджетирование, народный бюджет и др. (в настоящем исследовании для обозначения всех форм такого участия будет использоваться термин «инициативное бюджетирование»). Отчасти это объясняется тем, что нормативно участие граждан в бюджетном процессе не закреплено за исключением особых форм, например, при проведении публичных слушаний по проекту местного бюджета.

Инициативное бюджетирование и его различные формы анализируются в экономической и финансовой науках. Сегодня можно отметить ряд работ, направленных на изучение указанных явлений. Так, программы поддержки местных инициатив рассматриваются в кандидатской диссертации и монографии М. В. Цуркан [14; 15]. Большой вклад в развитие исследований инициативного бюджетирования в России вносят специалисты Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института при Министерстве

финансов РФ (далее — НИФИ Минфина России): В. В. Вагин, Н. В. Гаврилова, Н. А. Шаповалова [16—18]. Инициативному бюджетированию посвящены работы Н. С. Сергиенко [19; 20] и А. С. Чулкова [21].

Нет единства и в терминологии. Некоторые авторы используют термин «партисипативный» [22; 23], другие — «партисипаторный» [24; 25]. Последний вариант распространен в российской практике и представляется более верным. Однако в нормативных правовых актах данное название не получило закрепления, здесь используется другой термин — «инициативное бюджетирование».

Так, НИФИ Минфина России в 2015 г. создан Центр инициативного бюджетирования (будет выполнять функцию координатора региональных практик и программ инициативного бюджетирования на федеральном уровне). Необходимость распространения практик «инициативного бюджетирования» отмечается в проекте Основных направлений бюджетной политики на 2016 г. и на плановый период 2017 и 2018 гг. Принят первый в России региональный закон об инициативном бюджетировании [26].

Рассмотрим, что понимают под термином партисипаторное бюджетирование в литературе и различных источниках.

Партисипаторное (инициативное, народное) бюджетирование — непосредственное участие горожан в распределении от 1 до 10 % средств муниципального бюджета [27].

Партисипаторное бюджетирование — (от английского participation — участие) — распределение части бюджетных средств муниципалитета при помощи комиссии, состоящей из выбранных по жребию горожан и представителей администрации. Горожане, получив экспертные консультации у сотрудников муниципалитета и познакомившись с особенностями распределения местного бюджета, сами решают, куда и на что должна пойти его часть [27].

Эксперты Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России отмечают, что особенностью российской практики является акцент на реализации исключительно низовых народных инициатив, направленных на решение вопросов местного значения, а также обязательное софинансирование населением проектов инициативного бюджетирования [24].

Наряду с инициативным и партисипаторным бюджетированием выделяют институт «народного бюджета». Это понятие 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 Министерство финансов РФ также называет: бюджет для граждан («открытый бюджет»); бюджетный калькулятор; программы поддержки местных инициатив (ППМИ); программы инициативного бюджетирования; программу партисипаторного бюджетирования; региональные программы «Бюджет для каждого», «Народная инициатива» и другие формы [28].

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 [29]. Несмотря на реализацию данного проекта на территории всего Красноярского края, нормативное закрепление он получил лишь в отдельных муниципальных образованиях (закрытом административно-территориальном образовании Железногорске, где было принято соответствующее постановление администрации) [30].

Необходимость использования такой формы работы с населением в финансовой сфере отмечается на самом высшем уровне. Так, Совет Федерации РФ 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» [31].

Подобные рекомендации могут быть адресованы и органам местного самоуправления, поскольку именно здесь такие проекты реализуются наиболее эффективно.

Вовлечение местного сообщества в процессы принятия решений о бюджетных расходах, формировании приоритетов по распределению бюджетных средств позволит увеличить эффективность их использования, а также будет служить стимулом для повышения ответственности

и лояльности граждан, реализации частных гражданских инициатив. Данное направление активно развивается в России: Министерству финансов РФ поручено до 1 декабря 2017 г. разработать проект Программы развития инициативного бюджетирования в РФ на среднесрочную перспективу.

В связи с разнообразием форм взаимодействия общественности с органами местного самоуправления при формировании бюджета при отсутствии должной правовой основы данных взаимоотношений возникает необходимость изучения практик такого взаимодействия, а также целесообразности создания методологической базы по практикам инициативного бюджетирования, что будет способствовать росту участия гражданского общества в обсуждении целей и результатов использования бюджетных средств.

Примечания

* Речь идет о Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

** Всего было проанализировано более 100 протоколов публичных слушаний, взятых на сайтах органов местного самоуправления.

*** Формулировки могут быть различными: рекомендовать, одобрить, принять к сведению. Имеют случаи и отсутствия любых резолютивных решений.

**** Известен случай, когда референдум проводился о введении местного сбора (Референдум по проведению голосования по вопросу установления местного сбора на территории МО Арзгирского сельсовета Арзгирского района Ставропольского края 10 октября 2010 г.).

Список библиографических ссылок

1. Химичева Н. И. Принципы современного российского финансового права как основы бюджетно-правового регулирования // Очерки бюджетно-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой, Н. П. Кучерявенко. Москва; Харьков: Право, 2012.

2. Доклад Министерства финансов РФ об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации. URL: minfin.ru (дата обращения: 15.12.2016).

3. Гриценко Е. В. В поисках утраченных идеалов: российская муниципальная реформа и опыт Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 6. С. 17—43.

4. Антонова Н. А. Некоторые проблемы правового регулирования участия населения в осуществлении муниципального правотворчества // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 1. С. 27—31.

5. Наумов С. Ю., Подсумкова А. А. Основы организации муниципального управления: учеб. пособие. М.: Форум, 2009.

6. Апелляционное определение Липецкого областного суда от 30 сентября 2015 г. по делу № 33-2755/2015. Доступ из информ.-справ. портала «Гарант».

7. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru> (дата обращения: 15.12.2016).

8. Карасев М. Проблемы правовой квалификации средств самообложения граждан (разовых платежей граждан) с точки зрения законодательства о налогах и сборах // Финансовое право. 2004. № 4. С. 49—53.

9. Королева М. Н. Эволюция правового регулирования самообложения граждан // Финансовое право. 2011. № 2. С. 23—29.

10. Журавлева О. О. Правовая природа самообложения // Финансовое право. 2012. № 10. С. 2—7.

11. Черкасова Ю. И., Плотникова Н. Г. Правовые аспекты самообложения граждан // Финансовое право. 2014. № 9. С. 26—30.

12. Волков В. В. Правовая природа средств самообложения граждан и особенности их взимания // Практика муниципального управления. 2012. № 1. С. 48—55.

13. Миронова С. М. Правовая природа и особенности средств самообложения граждан // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2014 г.: по материалам XII междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 17—18 апреля 2015 г.): сб. / под ред. С. Г. Пепеляева. М.: Норма, 2016. С. 88—100.

14. Цуркан М. В. Механизм реализации региональных инвестиционных проектов в контексте Программы поддержки местных инициатив (по материалам Тверской области): автореф. дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2014.

15. Цуркан М. В. Модернизация и развитие общественно-инфраструктурного комплекса региона в контексте Программы поддержки местных инициатив: моногр.. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2014.

16. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3. С. 117—122.

17. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Практики инициативного бюджетирования в деятельности муниципальных органов власти // Власть. 2015. № 12. С. 42—47.

18. Гаврилова Н. В. Зарубежные тренды в сфере партисипаторного бюджетирования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2. С. 118—125.
19. Сергиенко Н. С. Парцитипаторное бюджетирование: практики внедрения в России // Пути социально-экономического развития региона: финансовое обеспечение, перспективы и направления оптимизации: сб. / под ред. Т. Э. Пироговой, Д. К. Никифорова. Калуга: Калуж. филиал Финансового ун-та при Правительстве РФ, 2015. С. 210—215.
20. Сергиенко Н. С. Внедрение инициативного бюджетирования в российских регионах // Инновационное развитие территорий: государство, бизнес, общество: сб. трудов V всерос. науч.-практ. конф. науч., науч.-пед. работников и аспирантов, посвященной 20-летию Южно-Уральского института управления и экономики / под науч. ред. О. С. Нагорной, А. В. Молодчика. Челябинск, 2015. С. 93-99.
21. Чулков А. С. Опыт и перспективы применения в России инициативного бюджетирования // Финансы и кредит. 2016. № 8. С. 10—21.
22. Музычук В. Ю., Хаунина Е. А. Институциональные новации в финансировании культуры: науч. доклад. М.: Ин-т экономики РАН, 2016.
23. Прямое (партисипативное) бюджетирование: возможности и ограничения: семинар Высшей школы экономики. URL: <https://www.hse.ru> (дата обращения: 29.12.2016).
24. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 94—103.
25. Цуркан М. В. Влияние партисипаторного бюджетирования на возможности развития территорий // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. Т. 11. № 3. С. 150—158.
26. О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае: закон Пермского края от 2 июня 2016 г. № 654-ПК. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.12.2016).
27. Партиципаторное бюджетирование. Как привлечь граждан к управлению городом. URL: eu.srb.ru (дата обращения: 25.12.2016).
28. О ежегодном Докладе о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2015 г.: письмо Минфина России от 18 сентября 2015 г. № 09-07-04/53809 (документ опубликован не был).
29. URL: <http://смо.khabkrai.ru> (дата обращения: 25.12.2016).
30. 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».
31. О первоочередных задачах государственной региональной политики Российской Федерации в современных социально-экономических условиях и мерах по их реализации: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 29 июня 2016 г. № 442-СФ (документ опубликован не был).