

Нормативно-правовое регулирование реализации механизмов партисипаторного бюджетирования

Normative and legal regulation of implementation of participatory budgeting mechanisms

*Исследование проведено при поддержке
Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 18-410-690002*

Цуркан М.В.

канд. экон. наук, доцент кафедры государственного управления Института экономики и управления, Тверской государственной университет
e-mail: 080783@list.ru

Tsurkan M.V.

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of Public Administration Department of the Institute of Economics and Management, Tver State University
e-mail: 080783@list.ru

Аннотация

В статье выявлены нормативно-правовые основы реализации механизмов партисипаторного бюджетирования на примере Программы поддержки местных инициатив и субъекта Российской Федерации – Тверская область. Сформировано правовое поле во временном контексте развития и с учетом регионального законодательства, регламентирующего предоставление межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям.

Ключевые слова: партисипаторное бюджетирование, межбюджетный трансферт, субсидия, проект, Программа поддержки местных инициатив.

Abstract

The article reveals the legal and regulatory framework for implementing participatory budgeting mechanisms using the example of the Local Initiatives Support Program and the subject of the Russian Federation - the Tver Region. A legal framework has been formed in the temporary context of development and taking into account regional legislation regulating the provision of interbudgetary transfers to municipalities.

Keywords: participatory budgeting, interbudgetary transfer, subsidy, project, Program to support local initiatives.

Партисипаторное бюджетирование реализуется в Российской Федерации с 2007 г. Существующие механизмы могут быть разделены на две большие группы: механизмы партисипаторного бюджетирования первой ступени (другие наименования – инициативное или партисипативное бюджетирование) и механизмы второй ступени, не получившие понятийного определения.

Для формирования представления о партисипаторном бюджетировании может быть предложено следующее определение – это процесс разработки и утверждения и (или) распределения части бюджетных средств муниципального образования и субъекта Российской Федерации в рамках проектного подхода с применением форм общественного участия в реализации местного самоуправления и (или) при участии комиссии, состоящей из представителей

администрации муниципального образования и его населения, что характерно только для второй ступени.

В настоящее время в Российской Федерации реализуются различные механизмы партисипаторного бюджетирования: Программа поддержки местных инициатив (далее – ППМИ); программа «Содействие»; программа «Решаем вместе»; программа «Развитие территорий»; программа «Молодежный бюджет»; программа «Твой бюджет»; программа «Бюджет для граждан»; Программа поддержки общественных инициатив; программа «Бюджетная инициатива граждан»; Программы поддержки народных инициатив; программы «Народный бюджет»; Программа грантовой поддержки местных инициатив и т.д.

Механизмы реализуются через проекты, которые финансируются в рамках одной из моделей: прямое финансирование; софинансирование за счет средств регионального, местного бюджета и средств населения территории – пользователей результатов проекта.

Прямое финансирование подразумевает выделение средств их бюджета соответствующего уровня на объекты региональной или муниципальной собственности, строительство или реконструкция которых является приоритетным территориальным интересом населения или его местного сообщества.

Софинансирование из бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется в рамках предоставления межбюджетного трансферта в форме субсидии в соответствии со ст. 135 и ст. 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации и регионального законодательства.

На федеральном уровне реализация регламентируется Федеральными законами «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ, в части определения возможного объекта реализации проекта в рамках соответствующего механизма и «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ при определении подрядчика для создания или реконструкции объекта проекта.

Регламентация механизмов партисипаторного бюджетирования на уровне субъекта Российской Федерации может быть рассмотрена на примере Программы поддержки местных инициатив (далее – ППМИ) и одного их регионов, реализующих программу.

На 2018 г. ППМИ реализуется в десяти субъектах: Кировская область; Тверская область; Нижегородская область; Сахалинская область; Ставропольский край; Хабаровский край; Еврейская автономная область; республика Башкортостан; Северная Осетия-Алания; Саха (Якутия).

В Тверской области ППМИ реализуется с 2013 г., нормативно-правовые основы программы, отражающие специфику реализации программы, были заложены в следующих правовых актах: Постановление Правительства Тверской области от 29.01.2013 № 25-пп «Об отдельных вопросах реализации программ по поддержке местных инициатив в Тверской области»; Приказ Министерства финансов Тверской области от 06.02.2013 г. № 11-нп «Об отдельных вопросах реализации постановления правительства Тверской области от 29.01.2013 № 25-пп»; Распоряжение Правительства Тверской области от 29.01.2013 № 39-рп «Об утверждении состава конкурсной комиссии по проведению конкурсного отбора муниципальных образований Тверской области по предоставлению субсидий на реализацию программ по поддержке местных инициатив в Тверской области».

Направления регулирования ППМИ в данных правовых актах отражены в табл. 1.

**Область применения нормативно-правовых актов Тверской области
в сфере ППМИ на 1 января 2016 г.**

| Нормативно-правовой акт | Сферы регулирования |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Постановление Правительства Тверской области от 29.01.2013 № 25-пп «Об отдельных вопросах реализации программ по поддержке местных инициатив в Тверской области»</p> | <ul style="list-style-type: none"> – порядок предоставления субсидий муниципальным образованиям Тверской области на реализацию ППМИ; – создание при Правительстве Тверской области конкурсной комиссии по проведению конкурсного отбора по предоставлению субсидий муниципальным образованиям Тверской области ППМИ; – порядок проведения конкурсного отбора по предоставлению субсидий муниципальным образованиям Тверской области на реализацию ППМИ; – положение о конкурсной комиссии по проведению конкурсного отбора по предоставлению субсидий муниципальным образованиям Тверской области на реализацию ППМИ; – полномочия Министерства финансов Тверской области по обеспечению методического руководства и практической реализации ППМИ на территории Тверской области. |
| <p>Приказ Министерства финансов Тверской области от 06.02.2013 г. № 11-нп «Об отдельных вопросах реализации постановления правительства Тверской области от 29.01.2013 № 25-пп»</p> | <ul style="list-style-type: none"> – Состав конкурсной документации для участия в конкурсном отборе по предоставлению субсидий муниципальным образованиям Тверской области на реализацию ППМИ; – значения показателей критериев оценки проектов муниципальных образований Тверской области, представленных для участия в конкурсном отборе по предоставлению субсидий муниципальным образованиям Тверской области на реализацию ППМИ на территории муниципальных районов Тверской области; – значения показателей критериев оценки проектов муниципальных образований Тверской области, представленных для участия в конкурсном отборе по предоставлению субсидий муниципальным образованиям Тверской области на реализацию ППМИ на территории городских округов Тверской области; – типовую форму соглашения о предоставлении и использовании субсидий бюджетам поселений, входящим в состав муниципальных районов Тверской области, на реализацию ППМИ в Тверской области; – типовую форму соглашения о предоставлении и использовании субсидий муниципальным районам Тверской области на реализацию ППМИ в Тверской области; – типовую форму соглашения о предоставлении и использовании субсидий городским округам Тверской области на реализацию программ ППМИ в Тверской области. |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Распоряжение Правительства Тверской области от 29.01.2013 № 39-рп «Об утверждении состава конкурсной комиссии по проведению конкурсного отбора муниципальных образований Тверской области по предоставлению субсидий на реализацию программ по поддержке местных инициатив в Тверской области».</p> | <p>Состав конкурсной комиссии по проведению конкурсного отбора муниципальных образований Тверской области по предоставлению субсидий на реализацию программ по поддержке местных инициатив в Тверской области.</p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Источник: составлено автором

В 2016 г. данные нормативно-правовые акты утратили силу на основании Постановления Правительства Тверской области от 10.02.2016 № 50-пп в связи с внесением изменений в государственную программу Тверской области «Управление общественными финансами и совершенствование региональной налоговой политики» на 2013–2018 гг.

В рамках данной программы отмечено, что решение задачи «Повышение качества управления и стимулирования финансовой устойчивости местных бюджетов муниципальных образований Тверской области» осуществлялось в период ее действия по средствам таких мероприятий, как: «Осуществление программ развития общественной инфраструктуры городских и сельских поселений Тверской области в рамках Программы поддержки местных инициатив»; «Оказание консультационных услуг по реализации Программы поддержки местных инициатив» [1, с. 102].

В дальнейшем на основании Постановления Правительства Тверской области от 29.12.2016 № 440-пп проекты ППМИ в регионе стали реализовываться в рамках государственной программы Тверской области «Управление общественными финансами и совершенствование региональной налоговой политики» на 2017–2022 гг.

Действующая государственная программа закрепила требования к порядку предоставления из бюджета Тверской области бюджетам муниципальных образований субсидий на реализацию проектов ППМИ.

При этом, стоит отметить, что еще до вступления в действие, на официальном сайте ППМИ Тверской области был опубликован упомянутый Порядок [1, с. 103].

Реализация проектов ППМИ в любом регионе предполагает обязательное софинансирование из трех источников: региональный бюджет, местный бюджет и население муниципального образования – пользователь результатов проекта.

Предполагается, что к 2022 г. обеспечение доли муниципальных образований Тверской области, в которых реализуются программы инициативного бюджетирования (первая ступень партисипаторного бюджетирования) от общего количества муниципальных образований Тверской области должно достигнуть уровня 75%.

Порядок предоставления субсидий муниципальным образованиям Тверской области на реализацию проектов осуществляется в соответствии с Законом Тверской области от 26.07.2005 № 94-ЗО «О межбюджетных отношениях в Тверской области».

Субсидии из областного бюджета предоставляются в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований, включенных в перечень расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, утверждается Правительством Тверской области.

«Исходя из смысла законодательства, охватываемый инструментариум бюджетного устройства государства бюджетный контроль осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса» [2] и осуществляется при реализации ППМИ на территории Тверской области Министерством финансов региона.

Следует отметить, что в законе Тверской области, регулирующем межбюджетные отношения, порядок выделения субсидий муниципальным образованиям осуществляется в соответствии со ст. 10.1. «Субсидии на реализацию муниципальных программ» и ст. 10.2. «Субсидии на инвестиционные программы». Не в одной из упомянутых статей прямого упоминания о ППМИ нет.

С 2013 г. размер субсидии для городских (700 тыс. руб.) и сельских (800 тыс. руб.) поселений, выделяемый на конкурсной основе на реализацию проектов ППМИ, не изменялся, для проектов, реализуемых с 2016 г. на территории городских округов (первый год реализации ППМИ на территории городских округов Тверской области), также.

В то время, как общий объем межбюджетных трансфертов, выделяемых из регионального бюджета, за указанный период увеличился в разы. В соответствии с законом Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» объем межбюджетных трансфертов, предоставляемых другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, будет сокращаться. В 2017 г. – 16 179 536,2 тыс. руб., в 2018 г. – 12 740 660 тыс. руб., в 2019 г. – 12 204 503,3 тыс. руб.

Участие граждан в софинансировании проектов ППМИ имеет характеристики, схожие с процедурой самообложения граждан. Однако, эксперты отмечают, что самообложение является смежной практикой.

«Отличие этих двух практик прежде всего в процедурах участия граждан в проекте. При самообложении инициатива по решению конкретного вопроса местного значения принадлежит муниципалитету, который организует референдум и ставит проблему на голосование. Если население проголосовало за самообложение, то размер платежей устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования. В реализации данной практики есть много сложностей. Так, мнения местных властей и населения по выбору тем для голосования часто не совпадают. К тому же референдум проводить очень сложно. Зачастую расходы на сбор людей превышают сумму полученных средств» [3].

В проектах ППМИ население участвует по мере возможности конкретного домохозяйства, что характеризует программу как более гибкий механизм.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о сформированности нормативно-правовой базы реализации проектов партисипаторного бюджетирования, реализуемых через механизм ППМИ на территории Тверской области. В тоже время требует уточнения статус субсидии, выделяемой на конкретный проект, в связи со смежностью понимания в соответствующем контексте ст.10.1 и 10.2 действующего регионального закона о межбюджетных отношениях.

Литература

1. *Смирнова С.М.* Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права [Текст]: монография. – М.: Юрлитинформ, 2018. – 224 с.
2. *Пешкова Х.В.* Управленческие процедуры. Труды Института государства и права Российской академии наук [Текст]. – 2016. – № 6. – С. 166–190.
3. *Вагин В.В.* Новые механизмы для решения привычных проблем: самообложение граждан. Бюджет. № 4 Апрель 2017. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/319516.php?print=Y> (дата обращения: 27.08.2018).