

АКТУАЛЬНОСТЬ И РЕАЛИЗАЦИЯ ИНИЦИАТИВЫ ПО УЧАСТИЮ ГРАЖДАН В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

RELEVANCE AND IMPLEMENTATION OF THE INITIATIVE ON CITIZENS' PARTICIPATION IN THE BUDGET PROCESS

Элоян Нанэ Ваиковна, студентка 4 курса бакалавриата, ВШГА МГУ им.
М.В. Ломоносова, г. Москва

Eloyan N.V., nane2001@bk.ru

УДК 336.14

Аннотация

В статье раскрываются особенности современной реализации инициативы законодателя по участию граждан в бюджетном процессе. Выявлены формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления, определены особенности механизма общественного контроля, рассмотрены внесенные в нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее БК РФ) поправки, касающиеся установления принципа участия граждан в бюджетном процессе. Сделан вывод о том, что при декларировании названного принципа в нормах бюджетного законодательства страны, должной правовой детализации данный принцип не получил. Не проработанными остаются и механизм участия граждан в бюджетном процессе, формы такого участия. Предложены направления изменения российского законодательства в части установления механизма участия граждан гражданском процессе, детализации принципа такого участия в нормах бюджетного законодательства.

Annotation

The article reveals the features of the modern implementation of the initiative of the legislator on the participation of citizens in the budget process. The forms of citizens' participation in the implementation of local self-government are

revealed, the features of the mechanism of public control are determined, the amendments made to the norms of the Budget Code of the Russian Federation concerning the establishment of the principle of citizens' participation in the budget process are considered. It is concluded that when the legislator declared the named principle in the norms of the budget legislation of the country, this principle did not receive proper detail. The mechanism of citizens' participation in the budget process and the forms of such participation remain undeveloped. The directions of changes in Russian legislation in terms of establishing a mechanism for citizens' participation in civil proceedings, detailing the principle of such participation in the norms of budget legislation are proposed.

Ключевые слова: бюджет, принцип участия граждан в бюджетном процессе, бюджетный процесс, инициативное бюджетирование, общественный контроль, Бюджетный кодекс Российской Федерации

Keywords: budget, the principle of citizens' participation in the budget process, budget process, initiative budgeting, public control, Budget Code of the Russian Federation

Общая характеристика проблемы участия граждан в бюджетном процессе

Кризисные явления в экономике, напряженная обстановка на мировой политической арене, беспрецедентная политика санкционного давления на нашу страну, провозглашенная политика импортозамещения в эпоху цифровой экономики поднимают вопросы качества государственного управления, открытости действий властей, поиска направлений повышения качества управления бюджетными средствами, путей наиболее эффективного использования средств бюджетов, требуют учета мнения населения о приоритетности расходования бюджетных средств в решении проблем на местах. Огромным потенциалом в данном направлении выступает участие населения в делах государства, в том числе, в бюджетном процессе. Необходимость участия граждан в бюджетном процессе не вызывает сомнения. На уровне федерального законодательства в течение ряда лет

действуют механизмы, позволяющие гражданам прямо участвовать в управлении на государственном и муниципальном уровне, осуществлять контроль над деятельностью органов власти. В то же время, конкретные механизмы участия граждан в бюджетном процессе, распределении денежных средств на решение насущных проблем муниципалитетов и территорий до сих пор не выработаны.

Особое внимание законодателя к процессу участия граждан в бюджетном процессе подтверждается тем, что с 1 января 2022 года в нормах БК РФ¹ закреплён принцип участия граждан в бюджетном процессе (ст. 28 БК РФ). Установление возможности участия граждан в бюджетном процессе на уровне принципа свидетельствует о том, что такое участие признаётся государством необходимым. С другой стороны, только лишь провозглашение принципа, если он не подкреплён реальными моделями и механизмами его реализации, может остаться просто декларацией.

Отдельные формы участия граждан в делах управления государством известны современной правовой системе Российской Федерации². В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ закреплены формы осуществления населением местного самоуправления и участия населения в таком управлении. В частности, в указанном законе такими формами называются:

- местный референдум;
- муниципальные выборы;
- сход граждан, как представительный орган муниципального образования;
- правотворческая инициатива граждан;
- инициативные проекты;

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 14.07.2022)

² Векерле К.В., Соколов И.А. Перспективы и условия востребованности инициативного бюджетирования в России // Экономическая политика. 2022. Т. 17. № 2. С. 34-61.

³ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

- территориальное общественное самоуправление;
- публичные слушания, общественные обсуждения;
- собрание и конференция граждан;
- обращение граждан в органы местного самоуправления и пр.

Изучение названных форм участия граждан в управлении на местах позволяет сделать вывод о том, что механизм такого участия в достаточной степени детализирован в нормах закона.

Одной из форм участия граждан в осуществлении государственного управления выступает возможность участия в общественном контроле. В Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁴ (ст. 3) закреплено право граждан на участие в осуществлении общественного контроля. Данное право граждане могут реализовать как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Одной из целей участия граждан и иных субъектов в осуществлении общественного контроля выступает обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественная оценка деятельности органов власти различных уровней. В нормах закона детально проработан механизм участия указанных субъектов в осуществлении общественного контроля. При этом граждане могут такое участие осуществлять в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов, а также в составе объединений и иных негосударственных коммерческих организаций.

Можно заключить, что в настоящее время созданы правовые основы для участия граждан в управлении делами государства, осуществлении контроля над деятельностью органов власти, что в целом может способствовать повышению доверия населения к деятельности органов власти и должностных лиц.

⁴ Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»

Особое значение для развития территорий нашей страны имеет финансовая обеспеченность расходов на муниципальном и региональном уровне. В течение длительного времени для решения проблем территорий используется программно-целевой подход, предполагающий финансирование отдельных проектов для решения насущных проблем территориального развития. При этом механизм участия граждан в распределении денежных средств на наиболее необходимые нужды территорий в законодательстве пока не получил должной реализации⁵. Это является существенным правовым пробелом, поскольку именно граждане, проживающие на определенной территории, наиболее близко знакомы с существующими в данном территориальном пространстве проблемами, именно граждане могут выделить самые насущные из них, при этом учет мнения граждан в первоочередности решения проблемных вопросов пока в современном бюджетном процессе в России не реализован. Именно поэтому инициативу законодателя⁶ в виде установления в качестве одного из принципов бюджетной системы Российской Федерации принципа участия граждан в бюджетном процессе следует признать верной, обоснованной и своевременной.

Вместе с тем, при декларировании данного принципа дальнейшей детализации даже в нормах бюджетного законодательства он пока не получил. В ст. 152 БК РФ перечислены участники бюджетного процесса, при этом граждане в качестве участников бюджетного процесса не называются. Естественным следствием этого выступает то, что при детальной регламентации полномочий иных участников бюджетного процесса в нормах бюджетного законодательства страны, полномочия граждан как участников процесса также остались не регламентированными.

⁵ Луныкова Н.А. Развитие инструментов повышения открытости бюджета Российской Федерации // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2021. № 1 (127). С. 65.

⁶ Федеральный закон от 29.11.2021 N 384-ФЗ (ред. от 24.09.2022) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году»

Принцип участия граждан бюджетном процессе, закрепленный в ст. 28 БК РФ, на практике не детализирован и меры его реализации законодательно не определены. В результате реализация данного принципа остается на уровне декларирования.

Несмотря на то, что принцип участия граждан в бюджетном процессе ввиду его новизны детальной реализации не получил, в частности, не выработан механизм такого участия. В то же время о необходимости урегулирования данного вопроса свидетельствуют факты участия населения страны в управлении бюджетными средствами в различных формах.

Например, как справедливо указывают Е.А. Барина, А.С. Когель, типами участия граждан в бюджетном процессе выступают: инициативное бюджетирование, экстра-бюджетирование, партисипаторное бюджетирование⁷.

В настоящий момент одним из самых действенных механизмов вовлечения граждан в бюджетный процесс выступает инициативное бюджетирование, как совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов. Участие граждан позволяет добавить «горизонтальные» обсуждения проектов, принятых для реализации, что содействует повышению качества распределения бюджетных средств.

Инициативное бюджетирование некоторыми исследователями признается адаптированным российским вариантом партисипаторного бюджетирования⁸.

Современные практики гражданского бюджетирования можно разделить на два типа:

⁷ Барина Е.А., Когель А.С. Практики участия граждан в бюджетном процессе Российской Федерации // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2019. № 8 (36). С. 123-126.

⁸ Векерле К.В., Соколов И.А. Перспективы и условия востребованности инициативного бюджетирования в России // Экономическая политика. 2022. Т. 17. № 2. С. 38.

- экстра-бюджетирование, предполагающее конкурсное распределение субсидий от государства на инициативы граждан с обязательным софинансированием со стороны гражданского населения;

- практики партисипаторного бюджетирования, сохраняющие алгоритм принятия решений при участии граждан, но не предполагающие софинансирование с их стороны⁹.

Известными формами экстра-бюджетирования в России выступают проекты, реализованные в Программе поддержки местных инициатив. Такие проекты в рамках данного направления ориентированы на решение значимых местных проблем, предполагают софинансирование со стороны гражданского населения и бизнеса. Такие проекты реализуются в некоторых субъектах Российской Федерации: Кировской области, Красноярском, Ставропольском и Хабаровском краях и пр. Одной из разновидностей экстра-бюджетирования выступает «Народная инициатива», как региональный вариант такого бюджетирования, реализуется в некоторых регионах России с 2011 г. (Тульская, Иркутская и Тамбовская область). Такая практика предполагает конкурсное получение субсидий от государства для решения местных проблем, выбранных населением в качестве приоритетных. В качестве условия получения субсидии от государства выступает заинтересованность граждан и бизнеса в софинансировании.

Партисипаторное бюджетирование, широко распространенное в мире и внедренное в бюджетном процессе некоторых муниципалитетов России (Вологодской и Ленинградской областях) называется самым успешным механизмом вовлечения граждан в распределение бюджетных средств. Следует отметить, что подобные практики возникают стихийно, для них пока нет правовой базы, но они успешно вписываются в рамки действующего законодательства о местном самоуправлении.

⁹ Виноградова Т.И. Партисипаторное бюджетирование как инструмент, способствующий достижению целей устойчивого развития // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 48.

Об активном развитии инициативного бюджетирования говорят многие исследователи, успешность применения данных практик в регионах и муниципалитетах на территории Российской Федерации говорит о том, что данная инициатива должна получить должную реализацию нормами права. Переход к цифровой экономике, активное использование интернет-технологий может позволить эффективнее реализовать существующие механизмы, организовать анализ и мониторинг осуществления инициативного бюджетирования.

Инициативное бюджетирование свидетельствует об инклюзивности, то есть создании благоприятных условий для повышения качества жизни и обеспечения равенства возможностей всех групп населения страны, что позволит повысить данный показатель в целом по Российской Федерации, приблизив его к уровню развитых стран.

Представляется верным в качестве дальнейших действий правовая детализация принципа участия граждан в бюджетном процессе.

В ст. 33 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляются «другие» формы непосредственного участия населения в управлении, а также принципы такого участия. В ч. 2 ст. 33 в качестве основы участия населения в местном самоуправлении называются принцип законности и добровольности. В этой связи полагаем, что «принцип участия граждан в бюджетном процессе» расширил бы нормы этой статьи (ч. 2 ст. 33).

Кроме того, внесение дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части детализации форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления позволит обеспечить благоприятные условия для реализации данного бюджетного принципа.

Направления (формы) участия граждан в бюджетном процессе представлены на рисунке 1.



Рисунок 1 – Формы участия граждан в бюджетном процессе

Кроме того, полагаем, что возможный алгоритм участия граждан в бюджетном процессе должен выглядеть следующим образом (рис. 2.).

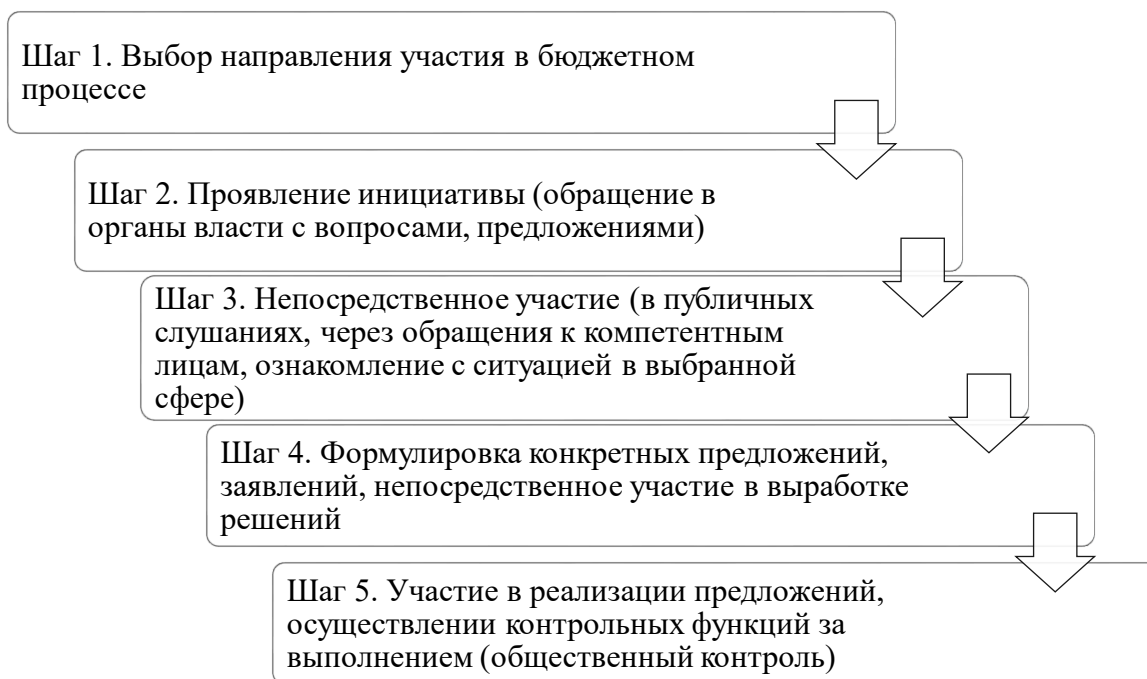


Рисунок 2 – Алгоритм участия граждан в бюджетном процессе

Таким образом, как видно из данных представленных на рисунке, особое значение для участия граждан в бюджетном процессе имеет инициатива.

Считаем, что для реализации провозглашенного в нормах БК РФ принципа участия граждан в бюджетном процессе следует детализировать этот принцип в нормах российского законодательства так, как это показано на рисунке 3.

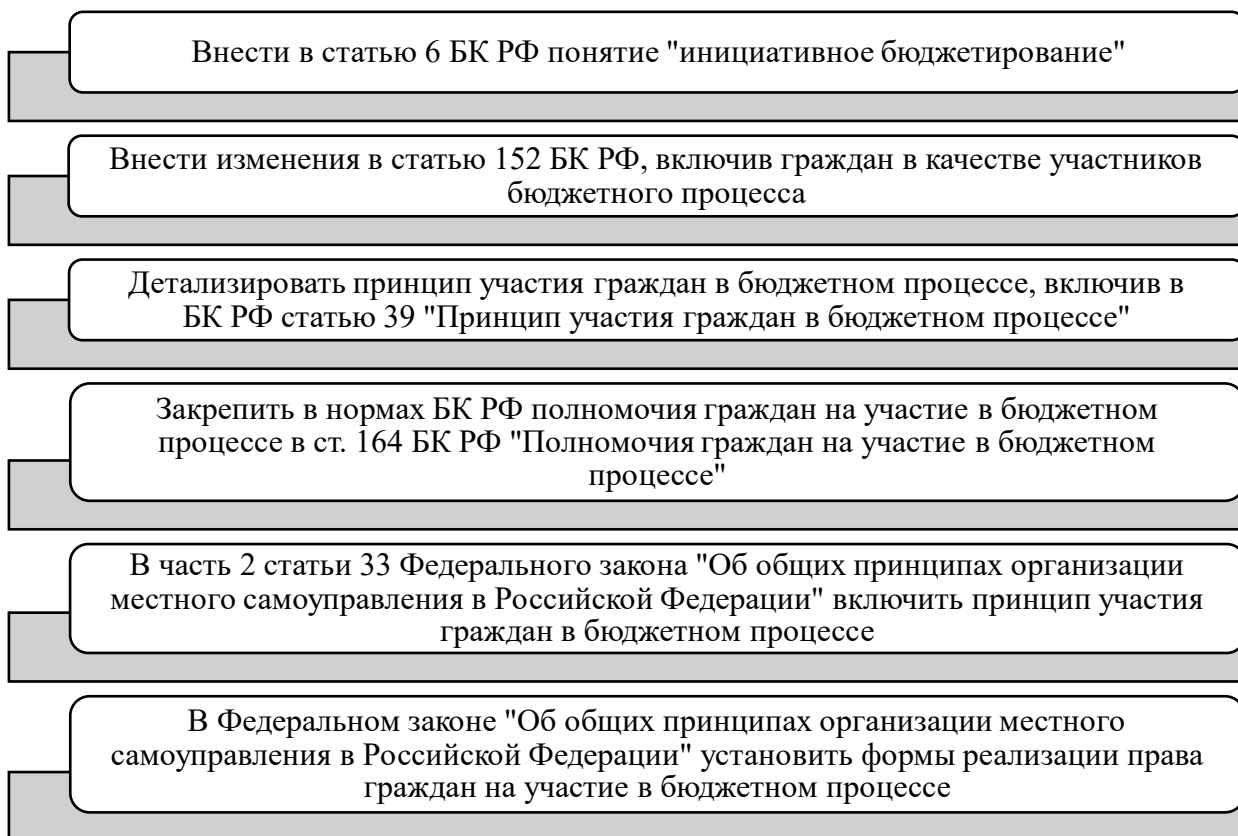


Рисунок 3 – Правовая регламентация принципа участия граждан в бюджетном процессе

Предлагаемая последовательность действий законодателя позволит должным образом детализировать в нормах права принцип участия граждан в бюджетном процессе, придав ему реальный характер и установив правовые основы реализации данного принципа на практике.

Заключение

Таким образом, проведенное исследование позволяет сделать ряд выводов. Следует признать правильной и своевременной инициативу законодателя, заключающуюся в установлении принципа участия граждан в бюджетном процессе. Наряду с возможностью непосредственного осуществления населением участия в управлении, осуществлением общественного контроля, реализация нового принципа в нормах российского законодательства позволит более эффективно использовать бюджетные средства, повысит адресность использования таких средств, позволит гражданам непосредственно участвовать в контроле за расходованием бюджетных средств, в целом будет способствовать повышению доверия населения власти. Вместе с тем, в процессе проведения исследования удалось выяснить, что должной детализации данный принцип в нормах бюджетного законодательства не получил, не определены формы такого участия, не установлены полномочия граждан по участию в бюджетном процессе, нет детального механизма такого участия, что позволяет определить фактическую декларативность провозглашенного принципа. В результате проведенного исследования предложены изменения в нормы гражданского и бюджетного законодательства, направленные на регламентацию принципа участия граждан в бюджетном процессе, детализацию данного принципа и выработку механизмов его реализации.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 01.11.2022)
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 01.11.2022)

3. Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/(дата обращения: 01.11.2022)

4. Федеральный закон от 29.11.2021 N 384-ФЗ (ред. от 24.09.2022) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» // URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_401514/(дата обращения: 01.11.2022)

5. Баринаева Е.А., Когель А.С. Практики участия граждан в бюджетном процессе Российской Федерации // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2019. № 8 (36). С. 123-126.

6. Векерле К.В., Соколов И.А. Перспективы и условия востребованности инициативного бюджетирования в России // Экономическая политика. 2022. Т. 17. № 2. С. 34-61.

7. Виноградова Т.И. Партисипаторное бюджетирование как инструмент, способствующий достижению целей устойчивого развития // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 46-60.

8. Лунякова Н.А. Развитие инструментов повышения открытости бюджета Российской Федерации // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2021. № 1 (127). С. 65-73.

Literature

1. Budget Code of the Russian Federation of 31.07.1998 No. 145-FZ (ed. of 14.07.2022) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ / (accessed: 01.11.2022)

2. Federal Law No. 131-FZ of 06.10.2003 (as amended on 14.07.2022) "On general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571//(accessed: 01.11.2022)

3. Federal Law No. 212-FZ of 21.07.2014 (as amended on 27.12.2018) "On the basics of public control in the Russian Federation" // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/ // (accessed: 01.11.2022)

4. Federal Law No. 384-FZ of 29.11.2021 (as amended on 24.09.2022) "On Amendments to the Budget Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation and the Establishment of the Specifics of Budget Execution of the Budget system of the Russian Federation in 2022" // URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_401514 //(accessed: 01.11.2022)

5. Barinova E.A., Kogel A.S. Practices of citizens' participation in the budget process of the Russian Federation // Skif. Questions of student science. 2019. No. 8 (36). pp. 123-126.

6. Vekerle K.V., Sokolov I.A. Prospects and conditions of demand for initiative budgeting in Russia // Economic policy. 2022. Vol. 17. No. 2. pp. 34-61.

7. Vinogradova T.I. Participatory budgeting as a tool contributing to the achievement of sustainable development goals // Financial Journal. 2021. Vol. 13. No. 2. pp. 46-60.

8. Lunyakova N.A. Development of tools for increasing the openness of the budget of the Russian Federation // Izvestia of the St. Petersburg State University of Economics. 2021. No. 1 (127). pp. 65-73.