

DANILINA Marina V.

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor, Senior Scientific Researcher of the Laboratory “Research of the Monetary and Credit System and Analysis of Financial Markets”;

Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.

e-mail: Danilina.MV@rea.ru.

Для цитирования:

Данилина М. Направления решения основных экономических проблем Московской области // Федерализм. 2018. № 4. С. 70–86.

Евгений КИСКИН

**ПЕРСПЕКТИВЫ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИИ
(МЕЖДУ ДОГМАТИКОЙ И ПРАГМАТИКОЙ)**

За последние три года число реализуемых в регионах России проектов инициативного бюджетирования выросло более чем в три раза, что свидетельствует об актуальности такой формы вовлечения граждан в осуществление местного самоуправления. Однако такие практики развиваются в нашей стране в условиях отсутствия необходимого законодательного регулирования. В 2017–2018 гг. активно ведется дискуссия о необходимости законодательного закрепления инициативного бюджетирования и о пределах регуляторного воздействия на данную сферу. В статье обсуждается состояние практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации и перспективы его законодательного регулирования. С точки зрения теории законотворчества анализируются разработанные Минфином России проекты федеральных законов, направленные на регулирование отношений в сфере партисипаторного бюджетирования. С привлечением материалов законодательства субъектов Российской Федерации обосновывается вывод, что в условиях диспозитивного характера муниципально-правового регулирования в России законодательное закрепление инициативного бюджетирования необходимо только в том случае, если оно устанавливает обязательные для органов власти требования в соответствующей сфере и гарантии прав граждан на участие в бюджетном процессе.

Ключевые слова: вовлечение граждан, законы субъектов Российской Федерации, инициативное бюджетирование, местное самоуправление, местный бюджет, партисипаторное бюджетирование, софинансирование

JEL: H72, H76, H79

Практики инициативного или партисипаторного бюджетирования (*participatory budgeting*) достаточно распространены в мире и в наиболее общем виде предполагают активное вовлечение населения в определение направлений расходования части средств бюджета (чаще местного, но имеются и примеры реализации общенациональных программ [1]), а также в контроль за реализацией выбранных гражданами проектов.

В России первой практикой подобного рода стала программа поддержки местных инициатив, запущенная в 2007 г. в Ставропольском крае в рамках сотрудничества Минфина России и Всемирного банка [2].

По итогам прошедших десяти лет проекты инициативного бюджетирования (ИБ) в той или иной форме реализуются более чем в пятидесяти субъектах Федерации (в 2017 г. — в 43, в 2016 г. — в 27) [3, с. 4]. По данным Доклада о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Федерации и муниципальных образованиях, подготовленного Минфином России и Центром инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России, в 2017 г. в 57 регионах на проекты, отобранные с участием граждан или с учетом их мнения, было направлено в общей сложности 14,5 млрд руб. Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации оцениваются в объеме 7,7 млрд руб. (2016 г. — 5,1 млрд руб.). Общее количество проектов (включая те, реализация которых была продолжена в 2018 г.) достигло 15 942 единиц [3, с. 5].

Российские практики инициативного бюджетирования и их особенности

Упомянутый выше Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях аккумулирует сведения о наиболее успешных практиках ИБ в регионах России, что освобождает нас от их детального обзора. Вместе с тем полагаем необходимым упомянуть о некоторых из них, на наш взгляд, наиболее показательных с точки зрения как характеристики отечественной модели партисипаторного бюджетирования, так и социально-экономических эффектов ее внедрения. Пионер движения — Ставропольский край (с 2007 г.), в котором проекты ИБ помогли выровнять условия социально-экономического развития разных районов [4]. Другим лидером является Республика Башкортостан, где на софинансирование проектов, основанных на местных инициативах, из республиканского бюджета ежегодно выделяется более 300 млн руб. [5]. В Москве, в условиях мегаполиса, где сложно мобилизовать общественность с использованием очных процедур, разработаны свои формы гражданского участия — развивается интернет-голосование за предложенные проекты [6].

Интерес представляет программа «Народный бюджет», успешно реализуемая в Тульской области и ставшая лауреатом Всероссийского конкурса лучших практик и инициатив социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, проведенного Агентством стратегических инициатив [7]. Инициативы выдвигаются на собраниях граждан, там же определяются формы и объем софинансирования со стороны жителей и бизнеса. Проекты отбираются на конкурсной основе, для выявления мнения жителей активно используется интернет-голосование. Обращает на себя внимание и стоимость реализуемого проекта, которая может достигать 8 млн руб.¹

¹ Постановление Правительства Тульской области от 1 октября 2013 г. № 521 «Об утверждении Положения о проекте „Народный бюджет“ в Тульской области».

В Кировской области работа по поддержке «народного бюджета», строится иначе: в муниципалитетах создаются общественные бюджетные комиссии по распределению части средств местного бюджета на основе инициативных предложений жителей². Это, по сути, партисипаторное бюджетирование в классическом его понимании. Кроме того, в области действует также программа поддержки местных инициатив, направленная на софинансирование из областного бюджета инвестиционных проектов, выбранных и реализуемых при деятельном участии населения³.

Пермский край стал первым субъектом, принявшим закон об инициативном бюджетировании, в соответствии с которым в муниципальных образованиях формируются общественные комиссии, осуществляющие конкурсный отбор проектов для реализации за счет средств местного и краевого бюджетов. Кроме того, обязательное требование — финансовое участие жителей и бизнеса⁴. В 2017 г. из 462 поступивших заявок было отобрано 89 проектов, размер субсидий из бюджета Края составил 85,8 млн руб. [8].

В Республике Коми особенностями проекта «Народный бюджет» является интеграция в рамках нескольких государственных программ. Кроме того, наблюдается весьма широкий перечень направлений финансирования (развитие малого и среднего предпринимательства, культура, дорожная деятельность, физкультура и спорт, занятость населения, благоустройство, агропромышленный комплекс, этнокультурное развитие народов, проживающих на территории Республики Коми)⁵. Предполагается реализация небольших проектов в короткие сроки. Механизм отбора инициатив предусматривает привлечение граждан и к формированию перечня проектов, и к их реализации: он также позволяет создавать временные рабочие места⁶.

Как видим, регионами России за короткий срок накоплен *существенный опыт использования инструментов ИБ*. Необходимо подчеркнуть, что особенностью отечественных партисипативных программ является привлечение средств граждан и организаций к финансированию проектов, отобранных по результатам общественного обсуждения, либо их личное (трудовое) участие в реализации своих инициатив. По данным Минфина России, в 2017 г. софинансирование проектов ИБ населением и бизнесом — 1,1 млрд руб., что составляет примерно 13% от их общей стоимости (в 2016 г. — 0,7 млрд руб.) [3, с. 5].

² Постановление Правительства Кировской области от 24 февраля 2015 г. № 26/104 «О реализации проектов „Народный бюджет“, Распоряжение Правительства Кировской области от 28 апреля 2017 г. № 103 «Об утверждении перечня городских поселений Кировской области, прошедших в 2017 году отбор среди муниципальных образований Кировской области на право получения гранта на реализацию проекта „Народный бюджет“».

³ Постановление Правительства Кировской области от 6 декабря 2009 г. № 33/481 «О реализации проекта по поддержке местных инициатив в Кировской области».

⁴ Закон Пермского края от 2 июня 2016 г. № 654-ПК «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае».

⁵ Указ главы Республики Коми от 13 мая 2016 г. № 66 «О проекте „Народный бюджет“ в Республике Коми».

⁶ Постановление Правительства Республики Коми от 20 мая 2016 г. № 252 «О мерах по реализации Указа главы Республики Коми от 13 мая 2016 г. № 66 «О проекте „Народный бюджет“ в Республике Коми».

Очевидно, что основным фактором, обусловившим эту особенность, является *хронический дефицит региональных и местных бюджетов*. Но есть и иные предпосылки активного привлечения средств (труда) населения.

Во-первых, практика солидарного финансирования не нова для России — она имеет определенные исторически корни. По мнению отдельных экспертов, различные формы самообложения известны едва ли не с первых веков существования Российского государства [9, с. 222]. Весьма продуктивен был опыт земств, в основе организации которых также лежала идея личного участия в решении местных проблем [10, с. 26]. Даже в годы советской власти, когда добровольные финансовые вложения в силу административного характера экономики превратились в подобие налогов [9, с. 223], активно использовалось коллективное трудовое участие в обустройстве среды для жизни.

Во-вторых, личное финансовое или трудовое участие позволяет преодолеть растущее отчуждение граждан от власти, вернуть муниципалитету характер территориального коллектива, общины, избежать формирования психологии иждивенчества, а также стимулирует более ответственное отношение жителей к созданию и поддержанию комфортной среды для жизни (именно объекты благоустройства лидируют среди проектов ИБ).

В ходе опроса, проведенного в 2016 г. Минфином России, 10 субъектов Федерации назвали актуальной проблему низкого уровня заинтересованности и вовлеченности граждан в бюджетный процесс [11, с. 111]. Поэтому проекты ИБ, помимо прочего, призваны через совместное решение повседневных задач *повысить уровень гражданской активности*.

Законодательное закрепление ИБ: вариант императивного регулирования (первый проект Минфина России)

Еще одной особенностью российской модели партисипаторного бюджетирования является его активное развитие в течение десяти лет в качестве практики *extra legem*, т.е. без специального законодательного закрепления прежде всего на федеральном уровне. Сказанное не означает полного отсутствия регулирования; оно осуществляется в основном подзаконными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (в т.ч. программными документами). При этом региональные и местные власти адаптировали к нуждам ИБ существующие правовые формы.

Такая ситуация, с одной стороны, позволила сформироваться множеству разнообразных моделей ИБ, отвечающих местным условиям. Однако, с другой стороны, внедрение партисипаторных подходов полностью зависело от усмотрения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Ситуация стала меняться с началом реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды». С 2017 г. из федерального бюджета выделяются значительные средства на благоустройство территорий муниципальных образований, т.е. на решение

вопросов местного значения. При этом в качестве условия получения федеральных субсидий закреплена обязанность регионов и муниципалитетов обеспечить активное вовлечение жителей в развитие благоустройства, в обсуждение и выбор объектов, финансируемых в рамках приоритетного проекта, а также их трудовое или финансовое участие⁷. Таким образом, реализация приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» вывела практики ИБ на общероссийский уровень, что, в свою очередь, стимулировало дискуссию о необходимости их законодательного закрепления.

Результатом обсуждения данной темы на заседании Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации 5 августа 2017 г. в Кирове стало поручение главы государства Правительству Российской Федерации представить предложения о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих определение правовых основ инициативного бюджетирования, а также наделение органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления полномочиями по установлению особенностей реализации такого бюджетирования [12].

Во исполнение указанного поручения Минфином России был подготовлен законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“», обсуждение которого состоялось на площадке Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам 18 июля 2018 г. [13].

В обобщенном виде содержание представленного законопроекта сводится к следующему.

Первое. В Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) предлагается внести изменения, вводящие новую форму непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления — инициативные проекты, предусматривающие реализацию мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части.

Второе. Инициативный проект вправе предложить граждане, обладающие избирательным правом (на собрании или конференции, в рамках осуществления территориального общественного самоуправления, на публичных слушаниях по проекту местного бюджета, посредством специального сайта в сети «Интернет»), а также староста сельского населенного пункта.

Третье. Инициативный проект должен получить поддержку большинства жителей муниципального образования или иной территории проживания граждан, в интересах которых предлагается реализовать проект.

⁷ Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 169.

Четвертое. Получивший поддержку проект должен быть рассмотрен местной администрацией, которая в течение 30 дней со дня его поступления принимает решение поддержать инициативный проект и продолжить работу с ним либо вернуть проект его инициаторам с указанием причин отказа.

Пятое. Финансирование инициативных проектов граждан, осуществляется за счет средств местного бюджета, а также привлечения целевых инициативных платежей, добровольно уплачиваемых гражданами и организациями. Отдельно предлагается установить правовой режим указанных платежей [14].

Таким образом, разработчики законопроекта решили не множить сущностей, не описывать ИБ как самостоятельный правовой институт, а *использовать устоявшуюся конструкцию* форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления (гл. 5 Федерального закона № 131-ФЗ). На первый взгляд, такое решение выглядит вполне логичным: имеются теоретически проработанные и апробированные на практике правовые формы, с помощью которых ИБ может быть нормативно описано.

Такой методологический подход, традиционный для российского законодателя, можно определить как *формально-юридический* или *юридико-догматический*, причем термин «догматика» здесь не имеет негативной коннотации, а обозначает совокупность основополагающих правовых категорий, конструкций, отражающих исторически и культурно обусловленный тип мышления юристов.

Но если правоведам-ученым позволено быть идеалистами, то увлечение законодателя идеальными, оторванными от жизни правовыми формами должно иметь известные пределы, иначе произойдет превращение законодательства в замкнутую систему, которая утрачивает свое социальное предназначение — упорядочивать социальные взаимосвязи. Иными словами, законодатель должен быть прагматиком, опираться на анализ фактической ситуации, чтобы преобразовывать ее в требуемом направлении.

С учетом этого попробуем применить телеологический подход и оценить, насколько механизм юридического регулирования ИБ, предложенный указанным выше законопроектом, *адекватен* той цели, которая перед ним ставится. Согласно пояснительной записке, ожидаемым результатом действия проектируемых норм видится укрепление роли местных сообществ в принятии бюджетных решений и развитии общественной инфраструктуры, повышение эффективности решения проблем местного значения за счет вовлечения граждан в принятие бюджетных решений.

Во-первых, законопроект существенно *ограничивает сферу реализации инициативных проектов*. Предполагается, что они могут выдвигаться исключительно в целях решения вопросов местного значения. Однако в соответствии с законом органы местного самоуправления имеют право решать ряд вопросов, не относящихся к вопросам местного значения. Например, учреждать музеи и создавать условия для развития туризма, содействовать национально-культурному развитию народов Российской

Федерации⁸. По смыслу законопроекта для решения указанных вопросов инициативные проекты не могут реализовываться, хотя данные сферы могут быть очень важными для жителей муниципальных образований, например, исторических городов.

Во-вторых, законопроект содержит важное требование о необходимости *поддержки инициативного проекта населением* муниципального образования или его частью. При этом он предполагает исчерпывающий перечень форм такой поддержки:

- собранием или конференцией граждан, в т.ч. осуществляющими территориальное общественное самоуправление;
- публичными слушаниями по проекту местного бюджета;
- старостой сельского населенного пункта;
- использованием официального сайта органа местного самоуправления в сети Интернет или иной муниципальной информационной системы.

Практики инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации, в частности при реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», предусматривают более широкую палитру средств общественной поддержки проектов, в т.ч. общественные комиссии, общественные обсуждения, сбор подписей и пр.

Таким образом, принятие законопроекта в предложенной редакции может привести к потере ряда практик инициативного бюджетирования, поскольку во многих случаях предложенные механизмы общественного одобрения проектов могут оказаться сложными и излишне заформализованными.

В-третьих, как мы ранее указывали, в ряде регионов, например в Кировской области, параллельно действует несколько программ инициативного бюджетирования с разными правилами выдвижения и общественного одобрения проектов. В то же время законопроект предполагает *единый порядок выдвижения и подготовки инициативных проектов* граждан. Этот порядок предлагается устанавливать нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Однако не всегда такой порядок может быть универсальным. Например, подходы, используемые при реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», могут отличаться от подходов, применяемых в случае проектов поддержки капитального ремонта жилых домов, являющихся памятниками истории и культуры. В одних случаях может быть применен заявительный принцип поддержки проектов органами местного самоуправления, в других — конкурсный отбор.

В-четвертых, законопроектом предполагается, что инициативный проект должен получить поддержку большинства жителей муниципального образования или иной территории проживания граждан, в интересах которых предлагается реализовать инициативный проект.

⁸ Ст. 14, 15, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Подобная норма является неопределенной по своему содержанию и может вызвать споры в ходе ее применения на практике.

Например, не понятен принцип определения территории, большинство жителей которой должны поддержать проект для его дальнейшего рассмотрения. Как определить, в интересах какого числа жителей будет построена спортивная площадка: одного соседнего дома, группы домов или всего микрорайона? В данном случае поддержка какой группы граждан будет считаться поддержкой большинства? Такая неопределенность может давать повод для формального отказа в рассмотрении проекта.

Данное положение может затруднить участие территориального общественного самоуправления в выдвижении проектов. По закону для правомочности собрания или конференции в целях осуществления территориального общественного самоуправления достаточно обеспечить представительство не менее одной трети жителей соответствующей территории.

Еще один нюанс в том, что, согласно законопроекту, инициативный проект могут предлагать лишь граждане, обладающие избирательным правом. В то же время Федеральный закон № 131-ФЗ допускает участие в осуществлении территориального общественного самоуправления лиц, достигших шестнадцатилетнего возраста. Здесь явное противоречие.

Проект вводит жесткое требование поддержки именно большинства населения территории. Для крупных территорий такое требование является трудновыполнимым.

Кроме того, такое требование является непропорциональным в отношении иных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Например, для выдвижения правотворческой инициативы граждан необходима поддержка группой граждан, численность которой не может превышать 3% от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом⁹.

В-пятых, поскольку законопроект включает инициативные проекты в число форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, то субъекты Российской Федерации смогут осуществлять нормативное регулирование в этой сфере только в случаях, прямо установленных Федеральным законом № 131-ФЗ (об этом гласит ч. 1 ст. 6 данного Закона).

В предложенной редакции законопроект такого права субъектам Российской Федерации не предоставляет. Однако финансирование инициативных проектов может, в частности, осуществляться за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

В-шестых, согласно законопроекту, в случае если гражданами представлено несколько инициативных проектов, по которым местной администрацией может быть принято положительное решение, местная администрация проводит конкурсный отбор наиболее целесообразного из них с участием населения. Таким образом, законопроект не остав-

⁹ Ст. 26 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

ляет местной администрации право поддержать несколько проектов, не проводя конкурс, даже если у администрации есть такая возможность.

И наконец, очень важным положением законопроекта является выделение инициативных платежей как отдельного вида доходов местного бюджета и установление их строго целевого характера в качестве исключения из принципа совокупного покрытия расходов бюджета.

Законопроект предусматривает лишь один механизм финансирования инициативных проектов — аккумулярование средств в местном бюджете и их последующее расходование на реализацию проекта. Однако такой способ финансирования имеет свои сложности в части обязательного применения законодательства о контрактной системе в сфере закупок; он предполагает поступление имущества, созданного в ходе реализации проекта, в муниципальную собственность с последующей обязанностью муниципалитета нести расходы на его содержание.

Однако практики ИБ в регионах знают и иной, не менее эффективный способ финансирования — путем предоставления бюджетных субсидий юридическим лицам, уполномоченным инициаторами проекта (например, территориальному общественному самоуправлению, товариществу собственников жилья и т.д.). В такой ситуации жители более ответственно относятся к результату реализации проекта, так как соответствующие объекты поступает в общую собственность или в собственность уполномоченной ими организации с соответствующим распределением бремени его содержания.

Таким образом, видим, что попытка вписать практики ИБ в классические категории муниципального права (участие только дееспособных лиц, принцип большинства и др.) порождает больше вопросов, чем ответов, в результате чего эффективность предлагаемого регулирования представляется весьма сомнительной.

Справедливости ради следует отметить, что все перечисленные выше юридико-технические недостатки вполне исправимы, но главная сложность анализируемого проекта — *игнорирование общедозволительного характера муниципально-правового регулирования*. Провозглашая самостоятельность местных сообществ в решении локальных задач, Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает открытый перечень форм непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления: допустимы любые механизмы гражданской активности, не противоречащие Конституции Российской Федерации и федеральным законам (ст. 33). Муниципалитет может создать любую практику ИБ, обойдя все ограничения, предлагаемые законопроектом, и объявить, что такая практика — не инициативные проекты, предусмотренные законом, а иная форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления. В такой ситуации предполагаемые жесткие требования к выдвижению и рассмотрению инициативных проектов лишаются какого-либо нормативного значения.

Участники совещания в Совете Федерации, на котором рассматривался законопроект, рекомендовали Правительству Российской Федерации отложить его внесение в Государственную Думу с целью существенной доработки [13].

Квалифицированное умолчание как возможная позиция законодателя в сфере ИБ (второй проект Минфина России)

Реализовав указанные выше рекомендации, Минфин России 26 октября 2018 г. также на площадке Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам представил новый вариант законопроекта, в котором фактически отказался от регулирования процедурных вопросов ИБ и лишь предложил закрепить в Федеральном законе № 131-ФЗ возможность внесения гражданами добровольных инициативных платежей на финансирование конкретных проектов. Порядок расходования инициативных платежей и формы общественного контроля за их использованием должен установить представительный орган муниципального образования. Одновременно в Бюджетном кодексе Российской Федерации предложено закрепить *строго целевое назначение инициативных платежей*.

Такой подход, будучи сугубо прагматическим, представляет собой полную противоположность первоначальному проекту: предполагается решение локальной задачи — определение правового режима инициативных платежей граждан, что непосредственно к партисипаторному бюджетированию, в его классическом понимании, имеет весьма косвенное отношение. В данном случае Минфин России использует прием так называемого квалифицированного молчания законодателя, под которым исследователи понимают особую государственную позицию, выражающуюся в намеренном отсутствии регулирования того или иного круга отношений [16].

Столь стремительная эволюция позиции Минфина России от общедогматической до локально-прагматической в решении вопроса о законодательном закреплении инструментов ИБ заставляет задуматься о необходимости регулирования партисипаторных практик на уровне закона как правового акта высшей юридической силы.

Важно помнить, что при решении утилитарных задач законодатель должен руководствоваться общими принципами легитимации (оправдания) вводимых им правовых ограничений. Бельгийский исследователь Люк Вингенс выделяет четыре таких принципа:

- принцип альтернативы;
- принцип интенсивности правового воздействия;
- принцип историчности;
- принцип согласованности (связанности).

Принцип альтернативы означает, что установление внешних ограничений свободы должно оправдываться альтернативой распада социальных взаимосвязей при отсутствии таких ограничений. Иными словами, нормативное вмешательство законодателя оправдано в том случае, если его отсутствие порождает большее социальное зло.

Принцип интенсивности правового воздействия: в особом обосновании (оправдании) нуждается устанавливаемый законодателем юридический режим, сочетание дозволений, запретов и позитивных обязываний, а также вводимые санкции.

Принцип историчности характеризует временное измерение творчества, его соответствие наличным социальным реалиям, а также необходимость пересмотра правового регулирования в случае существенного изменения обстоятельств.

И наконец, принцип согласованности (когерентности) означает динамическое единство и взаимосвязанность всех норм правового массива, но в отличие от системности, являющейся исключительно качественной характеристикой, когерентность может быть присуща системе в большей или меньшей степени [17, с. 10–16].

Руководствуясь указанным выше принципом альтернативы, попробуем ответить на вопрос о необходимости законодательного регулирования ИБ на федеральном уровне. Трехкратный рост числа проектов ИБ в течение трех последних лет не свидетельствует о наличии существенных проблем, порожденных молчанием законодателя. В частности, вопрос институционализации инициативных платежей, составляющий предмет законопроекта, представленного 26 октября 2018 г., на практике зачастую решается гражданско-правовыми средствами: жители вносят в местный бюджет добровольные пожертвования, а их целевое назначение и формы общественного контроля закрепляются соответствующим договором.

Помимо появления множества разнообразных практик отсутствие жесткого законодательного регулирования ИБ на федеральном уровне стимулирует законодательную активность субъектов Федерации по данному вопросу. Статья 73 Конституции Российской Федерации предоставляет регионам всю полноту государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Учитывая широчайший круг вопросов совместного ведения и их тотальную зарегулированность на федеральном уровне, пространство «вне пределов» весьма невелико и сохранение вопросов ИБ в рамках этого поля представляется *значимым с позиций развития федерализма*.

Подходы субъектов Российской Федерации к законодательному регулированию инициативного бюджетирования

Как уже упоминалось выше, субъекты Федерации в русле утилитарного подхода предпочитают регулировать отношения в сфере ИБ на подзаконном уровне. Однако имеется три примера законодательного закрепления партисипативных практик, интересных с точки зрения концептуального единства подходов при разнообразии применяемых юридических конструкций.

Первый среди специализированных актов об ИБ — закон Пермского края — не только закрепляет определения основных понятий. Он также регулирует механизм финансирования проектов ИБ и предусматривает, что на данные цели ежегодно в составе бюджета Пермского края фиксируются целевые средства в размере не менее 0,1% от объема на-

логовых и неналоговых доходов¹⁰. Таким образом, реализация проектов ИБ населению края гарантируется на постоянной основе.

В Ленинградской области приняты законы, предусматривающие стимулирование муниципальных образований к развитию партисипаторных практик. Основным механизмом является предоставление из областного бюджета субсидий бюджетам муниципальных образований в целях содействия участию населения в осуществлении местного самоуправления в иных формах на частях территорий муниципальных образований для софинансирования расходных обязательств, возникающих при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения, основанных на инициативных предложениях жителей части территории муниципального образования. При этом под «иными формами» участия населения в осуществлении местного самоуправления подразумеваются выборы общественных советов, старост в сельских населенных пунктах и инициативных комиссий на частях территории административного центра муниципального образования (городского поселка)¹¹. Таким образом, предпринята попытка создания постоянно действующих институтов, опосредующих общественное участие в проектах ИБ.

Закон Московской области от 19 октября 2018 г. № 170/2018-ОЗ «О развитии инициативного бюджетирования в Московской области» носит рамочный характер: определяет основные понятия, цели и задачи ИБ, а также обязательность выделения в законе о бюджете Московской области на очередной финансовый год и на плановый период субсидий бюджетам муниципальных образований Московской области на софинансирование расходов на реализацию проектов ИБ.

Как видим, все указанные акты объединяет наличие императивной нормы о резервировании в бюджете субъекта Российской Федерации средств на поддержку проектов партисипаторного бюджетирования. Представляется, что в условиях общедозволительного режима муниципально-правового регулирования в России только установление обязательных для органов власти требований в сфере ИБ, гарантий прав граждан нуждается в закреплении на уровне закона как акта высшей юридической силы. В случае дальнейшего успешного распространения данной практики она сможет стать основой для федерального регулирования, например, путем введения в число принципов бюджетной системы Российской Федерации обязательного участия граждан в определении направлений расходования и контроле за расходованием части средств бюджета субъекта Российской Федерации или местного бюджета.

¹⁰ Закон Пермского края от 2 июня 2016 г. № 654-ПК «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае».

¹¹ Закон Ленинградской области от 14 декабря 2012 г. № 95-оз «О содействии участию населения в осуществлении местного самоуправления в иных формах на частях территорий муниципальных образований Ленинградской области», Закон Ленинградской области от 15 января 2018 г. № 3-оз «О содействии участию населения в осуществлении местного самоуправления в иных формах на территориях административных центров и городских поселков муниципальных образований Ленинградской области».

Список литературы

1. Роль государства в поддержке регулирования и участия граждан в вопросах развития общественной инфраструктуры: материалы конференции 7 сентября 2018 г., Москва. URL: <http://budget4me.ru/materials/92c633c0-d395-11e8-b75f-0242ac10f407/>
2. Хачатрян Г., Шульга И., Гридин С., Сухова А. Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив. М.: Алекс, 2016.
3. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. М.: Минфин России, 2018.
4. Сайт программы поддержки проектов развития территорий муниципальных образований Ставропольского края, основанных на местных инициативах. URL: <http://pmisk.ru/>
5. Официальный сайт Правительства Республики Башкортостан. URL: http://pravitelstvorb.ru/ru/press-office/news.php?ELEMENT_ID=14594
6. Сайт проекта «Активный гражданин». URL: <https://ag.mos.ru/pol>
7. Официальный сайт Агентства стратегических инициатив. https://asi.ru/investclimate/practices_sed/
8. Информация Министерства территориального развития Пермского края «О результатах конкурса проектов инициативного бюджетирования». URL: <http://minter.permkrai.ru/download.php?id=3478>
9. Черкасова Ю.И. Самообложение граждан: проблемы и перспективы // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 10. С. 221–230.
10. Назаров В.В. К вопросу о роли земства в становлении гражданского общества в России во второй половине XIX века // Известия Саратовского университета. 2008. Т. 8. Вып. 1. С. 25–27.
11. Доклад об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации. М.: Министерство финансов Российской Федерации, 2016.
12. Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации от 5 августа 2017 г. URL: <http://kremlin.ru>
13. Совещание по вопросу «О законодательном регулировании инициативного бюджетирования». URL: http://budget.council.gov.ru/activity/activities/other_activities/94339
14. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“». URL: <http://council.gov.ru/media/files/ItMi57oDfihfMtknNrUHfh9FUsPIsS4l.pdf>
15. Бачинин В.А. Неправо (негативное право) как категория и социальная реалья // Государство и право. 2001. № 5. С. 15–19.
16. Баранов В.М. «Квалифицированное молчание законодателя» как общеправовой феномен (к вопросу о сущности и сфере функционирования пробелов в праве) // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2008. № 1. С. 75–79.
17. Wingens, Luc J. Legisprudence as a New Theory of Legislation // Ratio Juris. 2006. Vol 19. N 1. P. 1–25.

PERSPECTIVE OF LEGISLATIVE REGULATION OF PARTICIPATORY BUDGETING IN RUSSIA (BETWEEN DOGMATISM AND PRAGMATISM)

Over the past three years, the number of participatory budgeting projects, implemented in the regions of Russia, has more than tripled, and it proves the relevance of this form of citizens' involvement in local self-government. However, such practices are developing in our country in the situation of absence of fundamental legislative regulation. In 2017-2018 there is an active discussion about the need of legal regulation of participatory budgeting and about the limits of regulatory impact over those practices. The article discusses the situation with participatory budgeting practices in Russia and the perspective of its legislative regulation. Basing of the point of view of law-making theory, the author analyzes bills, drafted by Ministry of Finance of the Russian Federation, aimed to regulate participatory budgeting practices. Using the data of legislative practices of the subjects of the Russian Federation, the author proves the conclusion that due to dispositive nature of Russian municipal law, the legislative regulation of participatory budgeting practices is necessary in case, if it sets imperative rules for authorities in the given sphere and guarantees of the rights of citizens for the participation in the budget process.

Keywords: citizens' involvement, laws of the subjects of the Russian Federation, initiative budgeting, local self-government, local budget, participatory budgeting, co-financing

JEL: H72, H76, H79

Дата поступления — 02.11.2018 г.

КИСКИН Евгений Владимирович

аппарат Комитета по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, советник;
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.
e-mail: evkiskin@gmail.com

KISKIN Eugeny V.

Executive Office of the Committee on Federal Structure, Regional Policy, Local Self-Government and Northern Affairs, Advisor;
Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation / 26, Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.
e-mail: evkiskin@gmail.com

Для цитирования:

Кискин Е. Перспективы законодательного регулирования инициативного бюджетирования в России (между догматикой и прагматикой) // Федерализм. 2018. № 4. С. 87–100.

Любовь ЧАЙКОВСКАЯ, Максим МИХЕЕВ

НОВЫЕ МЕТОДЫ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ И ИХ РОЛЬ В ПОПОЛНЕНИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

Российское налоговое законодательство предусматривает различные формы налогового контроля. Сегодня наиболее действенной его формой выступают налоговые проверки. В статье раскрываются важнейшие вопросы, связанные с камеральными и выездными налоговыми проверками, способными оказать влияние как на пополнение региональных бюджетов, так и на федеральный бюджет в целом. Дается характеристика новых систем контроля для пополнения региональных бюджетов. Кроме того, в статье рассматриваются общедоступные критерии самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков, используемые налоговыми органами для проведения выездных налоговых проверок.

Ключевые слова: бюджет, налоговые проверки, налог на добавленную стоимость, общедоступные критерии самостоятельной оценки рисков, пополнение региональных бюджетов

JEL: H20, H25, H26, H60, H71

Среди источников доходов бюджетов разных уровней большую роль играют налоговые поступления, и потому вопросы пополнения бюджетов за счет этого источника имеют сегодня особую важность. Пополнение региональных бюджетов сталкивается с проблемами, требующими реформирования как качественного, так и количественного состава бюджетных показателей на основе принципов, заложенных в организации бюджетной системы Российской Федерации. Одной из составляющих трансформационных процессов, происходящих в обществе, является реформирование налоговой системы. Тенденции развития подходов к контролю правильности начисления налоговых поступлений в бюджеты регионов будут рассмотрены путем раскрытия подходов к налоговым проверкам через новые технологии обработки данных в рамках общедоступных критериев самоконтроля организаций.

Налогообложение в формировании действенной системы межбюджетных отношений выступает сегодня одной из важнейших задач органов государственной власти Российской Федерации. На пополнение региональных бюджетов оказывает влияние налоговый контроль, осуществляемый налоговыми органами в виде камеральных и выездных налоговых проверок.