ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ КАК ИННОВАЦИОННЫЙ ПОДХОД К ПОПОЛНЕНИЮ БЮДЖЕТОВ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Замбровская Т. А.

кандидат экономических наук, заместитель начальника, инспекция Контрольно-счетной палаты Москвы (Россия), 121099, Россия, Москва, ул. Новый Арбат, 36, insp1@mail.ru

УДК 336.14:352
ББК 65.261.783

Цель. Исследование новых способов пополнения бюджетов публично-правовых образований в действующих экономических условиях и необходимости выполнения майских указов Президента Российской Федерации.

Методы. Проанализирована практика инициативного бюджетирования с помощью системного анализа и общенаучных методов.

Результаты. Исходя из анализа практики инициативного бюджетирования в регионах, действующих экономических условий, планируемых изменений в налоговом законодательстве, собственных выводов, обозначены проблемы внедрения инициативного бюджетирования в случае изменения законодательства в действующих экономических условиях.

Научная новизна. В статье представлена авторская позиция проблем и рисков, потенциально возможных к появлению в случае наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления полномочиями по установлению особенностей инициативного бюджетирования.

Область применения результатов. Статья будет полезна руководителям и специалистам органов власти муниципальных образований при поиске новых источников пополнения доходов бюджета для решения текущих социально-экономических проблем на территории

Ключевые слова: инициативные платежи, неналоговые доходы, инициативное бюджетирование, местный бюджет, источники доходов публично-правового образования, самообложение граждан.

INITIATIVE BUDGET AS AN INNOVATIVE APPROACH TO THE FULFILLMENT OF THE BUDGETS OF PUBLIC-LEGAL EDUCATION

Zambrovskaya T. A.

candidate of economic sciences, Deputy Head, Inspection of the Control and Accounts Chamber of Moscow (Russia), 121099, Russia, Moscow, Novy Arbat str., 36, insp1@mail.ru

Purpose. Research of new ways to replenish the budgets of public legal entities in the current economic conditions and the need to implement the may decrees of the President of the Russian Federation.

Methods. The practice of initiative budgeting with the help of system analysis and General scientific methods is analyzed.

Results. Based on the analysis of the practice of initiative budgeting in the regions, the current economic conditions, the planned changes in the tax legislation, its own conclusions, the problems of implementation of initiative budgeting in the case of changes in the legislation in the current economic conditions are identified.

© Замбровская Т. А., 2018

Scientific novelty. The article presents the author's position of the problems and risks, potentially possible to appear in the case of giving the public authorities of the Russian Federation and local authorities the authority to establish the features of the initiative budgeting.

Scope of the results. The article will be useful for managers and specialists of municipal authorities in the search for new sources of replenishment of budget revenues to solve the current socio-economic problems in the territory.

Key words: Initiative payments, no-tax income, participatory budgeting, local budget, public sources of income, self taxation.

В Российской Федерации подавляющее большинство бюджетов местного самоуправления своей главной проблемой называют хроническую нехватку собственных средств для покрытия расходных полномочий органов местного самоуправления. Проблема резко обострилась с учетом необходимости исполнения Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»

Местные налоги не являются основополагающими и изначально недостаточны для покрытия всех затрат муниципального образования. Например, в городских округах поступления в бюджет от налогообложения на имущество физических лиц составляет 0,5 % налоговых доходов (1,7 % в поселениях). В формировании местного бюджета значимую часть налоговых доходов составляет налог на землю (в городских округах 13,4 %, в поселениях 38,4 %).

Финансовая самостоятельность муниципальных образований позволяет им исполнять свои обязательства перед гражданами. Для того чтобы муниципальные образования стали более самостоятельными и независимыми, необходимо расширять внутренние ресурсы формирования доходной части местных бюджетов, в первую очередь за счет иных источников доходов.

Проект Федерального закона о внесении изменений в ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ [1], в БК РФ [2] (далее – проект ФЗ) в части определения правовых основ инициативного бюджетирования и наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления полномочиями по установлению особенностей инициативного бюджетирования предлагает следующее:

1. «Инициативные платежи» закрепить в качестве источника неналоговых доходов бюджета.

2. Из принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов исключить инициативное бюджетирование с целью обеспечения направления инициативных платежей на реализацию проектов граждан.

3. Наделить представительные органы публичноправовых образований полномочием по принятию нормативного правового акта, регулирующего порядок выдвижения и подготовки инициативных проектов граждан.

Согласно проекту ФЗ инициативные платежи – это денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей, организаций, переданные (перечисленные) в бюджет на добровольной основе для решения конкретных вопросов местного значения. Главу 8 «Экономическая основа местного самоуправления» № 131-ФЗ предлагается дополнить положениями об обеспечении реализации инициативных проектов не только денежным средствами, но и имущественным вкладом участников, а также трудовым участием.

Наряду с инициативными платежами в отдельных регионах в бюджет поступают средства самообложения как источник неналоговых доходов. По сравнению с самообложением инициативное бюджетирование позволяет быстро принять решение и не тратить значительные средства на проведение референдума. Степень распространения инициативного бюджетирования и самообложения граждан в российской практике различны из-за существующих отличий в технологии сбора (таблица 1, стр. 62).

При получении нового статуса инициативные платежи должны прогнозироваться и планироваться на очередной финансовый год и плановый период по методике с использованием конкретного метода расчета. С учетом специфики инициативных платежей потребуется внесение нового исключения в действующий порядок планирования доходной базы бюджета.

По мнению Минфина [3], одним из ожидаемых эффектов от внедрения инициативного бюджетирования является снижение иждивенческих настроений граждан (рис. 1, стр. 62).

В условиях повышения ставки налога на добавленную стоимость с 2019 года с 18 до 20 процентов и отрицательной динамикой доходов населения в 2017 году рассматриваемая законодательная инициатива требует более широкого обсуждения как в средствах массовой информации, так и на публичных слушаниях [в 2017 году реальные доходы россиян снизились на 1,7 %, и это был четвертый подряд год сокращения].

Таблица 1. **Сравнительный анализ инициативного бюджетирования и самообложения граждан**

Показатель	**Самообложение граждан**	**Инициативное бюджетирование**	
		Сейчас	**Проект ФЗ**
Принятие решения	Референдум	Индивидуально	Собрание, конференция граждан на публичных слушаниях по вопросу формирования бюджета, староста населенного пункта
Размер платежей	Абсолютная величина одинаковая для всех	Может быть разной для каждого	
Охват населения	Все жители публично-правового образования	Желающие	
Отражение в бюджете	Неналоговые доходы	Безвозмездные поступления	Неналоговые доходы

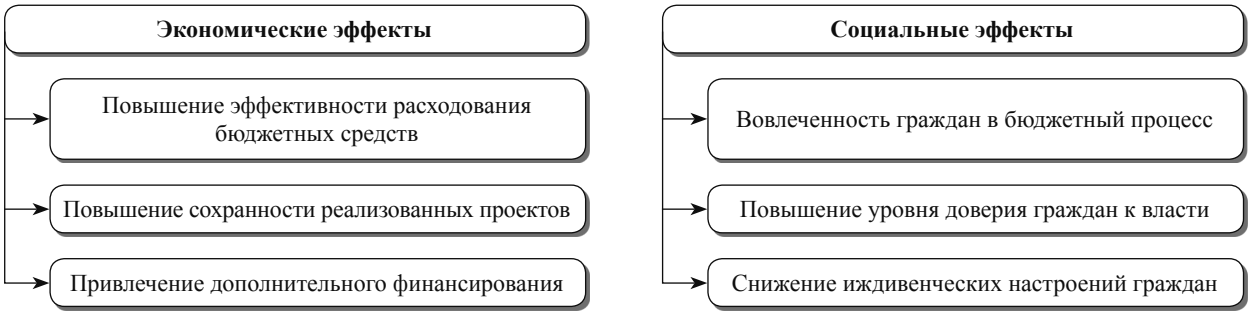


Рис.1. **Эффекты от внедрения инициативного бюджетирования (источник данных: www.minfin.ru)**

Одновременно важно учитывать, что по данным Казначейства [4] по состоянию на 01.12.2017 большинство консолидированных региональных бюджетов были выполнены с профицитом – 695,9 млрд рублей. Вместе с тем, по состоянию на 01.01.2018 консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации исполнены с дефицитом в объеме 51,9 млрд рублей, при этом с *дефицитом* (188,6 млрд рублей) – бюджеты 47 регионов, с профицитом (136,7 млрд рублей) – бюджеты 38 регионов. Данные факты свидетельствуют о недостатках при управлении финансовыми ресурсами на местах и зачастую о механическом увеличении расходов в декабре.

Инициативное бюджетирование предлагается Минфином к использованию в условиях дефицита бюджетных средств для решения социально значимых для территорий задач. Представляется, что данный инструмент не может системно решить проблемы региональных и местных бюджетов.

На дату написания статьи при отсутствии в законодательстве права на сбор инициативных платежей объемы инициативного бюджетирования с 2015 по 2017 год увеличились в разы на основе

Таблица 2. **Динамика показателей развития инициативного бюджетирования в 2015–2016 гг. (источник информации: www.budget4me.ru)**

Показатель	**2015 г.**	**2016 г.**	**2017 г.**
Количество субъектов Российской Федерации, вовлеченных в реализацию практик инициативного бюджетирования, ед.	7	16	47
Объем региональных субсидий на реализацию программ инициативного бюджетирования, млрд рублей	1,4	5,1	н/д
Софинансирование со стороны населения и бизнеса, млрд рублей	0,4	0,7	н/д
Общая стоимость проектов инициативного бюджетирования, млрд рублей	2,4	7,0	н/д
Количество реализованных проектов, единиц	2657	8732	н/д

договоров пожертвования, что свидетельствует высокой востребованности рассматриваемого способа бюджтирования. Так, количество проектов в 2016 году по сравнению с 2015 годом увеличилось в три раза и составило 8732 проекта суммарной стоимостью порядка 7 млрд рублей (таблица 2).

Из таблицы видно, что в 2017 году 47 субъектов (больше половина регионов – 55,3 % от 85 регионов) были вовлечены в процесс внедрения инициативного бюджетирования. Доля участия граждан в общем объеме стоимости проекта уменьшилась с 16,7 процента в 2015 году до 10,0 процентов в 2016 году, что является положительной тенденцией развития инициативного бюджетирования.

По содержанию инициативное бюджетирование – это один из видов партисипаторного бюджетирования, при котором граждане участвуют в распределении средств бюджета, а также в составлении проекта решения вопросов местного значения и в последующем контроле за реализацией проекта.

В упрощенном виде, механизм инициативного бюджетирования заключается в следующем: формируя бюджет на следующий год, публично-правовое образование в бюджете предусматривает средства, которые планируется направить на реализацию проектов граждан (например, строительство детских площадок, ремонт дорог, благоустройство скверов и т.п.), информируют граждан о сущности инициативного бюджетирования, собирают заявления от граждан на инициативное участие, комиссия отбирает проекты, граждане софинансируют и контролируют реализацию проекта.

Схема финансирования проекта в рамках инициативного бюджетирования представлена на рис. 2.



Рис 2. **Схема финансирования проекта (составлена автором)**

При отсутствии законодательного права по регулированию инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации в 2016 году в Пермском крае принят первый региональный закон от 02.06.2016 № 654-ПК «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае» (далее Закон 654-ПК). В соответствии с Закон 654-ПК (ст. 1) под инициативным бюджетированием понимается форма участия жителей в решении вопросов местного значения посредством определения направлений расходования бюджетных средств, т.е. обязательность софинансирования проектов не предусмотрена. Однако в порядке финансирования (ст. 6 Закона 654-ПК) предусмотрена только единственная схема финансирования проекта, а именно: обязательность софинансирования с гражданами и юридическими лицами, осуществляющими свою деятельность на территории Пермского края.

Кроме того, средства бюджета Пермского края на реализацию проектов инициативного бюджетирования могут предоставляться в форме субсидий муниципальным образованиям Пермского края не более 90 % от стоимости проекта, оставшиеся 10 % стоимости проекта обеспечивается за счет софинансирования из местного бюджета, в том числе за счет средств населения муниципального образования и юридических лиц.

В Законе 654-ПК отсутствуют положения, касающиеся требований к решаемым задачам в рамках инициативного бюджетирования. По результатам анализа итогов реализации проектов за 2017 год в Пермском крае можно выделить следующие направления инициативного бюджетирования: ремонт водопровода, ремонт автомобильных дорог, ремонт тротуаров и т.п. При этом оной из основных причин отклонения проекта при инициативном бюджетировании являлось отсутствие подтверждения софинансирования со стороны населения и бизнеса, в частности, гарантийные письма, подтверждающие их финансовое участие. В основном реализуемые проекты касались вопросов жизнеобеспечения, а не развития территории. В 2018 году в Пермском крае выбрано 102 проектов, из которых большая часть проектов также решает текущие задачи (примеры приведены в таблице 3, стр. 64).

Из таблицы видно, что финансирование проектов в основном осуществляется за счет краевого бюджета и населения, бизнеса.

Анализ проектов инициативного бюджетирования в других регионах показал, что в основном проекты направлены на решение текущих острых задач территории. Например, в Тульской области при использовании инициативного бюджетирования произведена замена окон в ряде детских садов, покраска и ремонт фасадов отдельных школ, устройство ограждений детских учреждений, отпиливание аварийных деревьев на территории детских садов.

В регионах введено обязательное условие – софинансирование от жителей. Для привлечения средств населения используется схема, предполагающая

Таблица 3. **Примеры направлений инициативного бюджетирования, тыс. рублей**

Направление проекта	**Общая стоимость проекта**	**Краевой бюджет**	**Местный бюджет**	**Население, бизнес (% от общей стоимости проекта)**
Текущий ремонт сети уличного водоснабжения с. Брюзли	1800,0	1,6	0,2	198,0 (11)
Текущий ремонт дорог	883,9	795,55	0,88	87,51 (9,9)
Ремонт тротуара	1000,0	900,0	1,0	99,0 (11)
Ремонт изношенных водопроводных сетей и колодцев в с. Ножовка по ул. Труда	400,0	360,0	0,32	39,68 (9,9)

заключение договора пожертвования с юридическими и физическими лицами. Имеют место случаи, когда участие население в проекте заключается в форме субботников, рабочих рук (например, расчистка и выравнивание площадки, сборка и установка детской площадки и т.п.), строительных материалов. Данный способ позволяет привлечь к работе все население вне зависимости от уровня доходов.

Инициативное бюджетирование уже активно внедрено в Ставропольском крае, Республиках Северная Осетия-Алания, Башкортостан, Карелии, Коми, Ульяновской, Тверской, Тульской, Иркутской областях, в Хабаровском крае. Однако в условиях неурегулированного законодательства механизм реализации инициативного бюджетирования отличается в регионах: глава региона и министр финансов решают вопрос в республике Башкортостана, в республике Коми только губернатор.

Более результативным инициативное бюджетирование отмечается в тех регионах, где оно реализуется в форме региональной приоритетной программы (например, Ульяновская область), что позволяет выявлять наиболее острые проблемы, требующие решения. Так, в Иркутской области функционирует информационно-аналитическая система «Живой регион» (www.expert.irkobl.ru), где внедрено IT-голосование за проекты в рамках инициативного бюджетирования, имеется чат по каждому проекту.

На практике, инициативное бюджетирование становится упрощенным способом решения острых задач местного значения по обращениям граждан. Следует отметить, что данный способ «голосованием рублем при выборе ключевых проблем» не должен быть критерием при решении местных задач. Складывается парадоксальная ситуация: гражданина обязывают на добровольной основе инициировать и софинансировать мероприятия по решению задач, связанных с обеспечением его безопасности и жизнедеятельности. Решение жизненно важной проблемы (например, ремонт канализации, водопровода и т.п.) в рамках инициативного бюджетирования является следствием неправильной организации всего бюджетного процесса, в результате которой муниципальная власть не имеет средств для решения вопросов местного значения.

Инициативный проект граждан согласно проекту ФЗ должен содержать следующее:

- постановку проблемы, имеющей приоритетное значение для жителей публично-правового образования;
- обоснование предложений по ее решению;
- предварительный расчет его текущей стоимости;
- сведения о возможном финансовом, имущественном и (или) трудовом участии заинтересованных лиц в реализации данного проекта.

Возникает вопрос: каким образом граждане без специального образования способны выдвигать проекты и участвовать на всем жизненном цикле реализации проекта.

Примечательно, что на главной странице ИАС «Живой регион» приведена следующая фраза: «Сумасшедшим становится тот, кто пытается разобраться в этом сумасшедшем мире».

Представляется, что механизмы самофинансирования не должны заменять средства бюджетов публично-правовых образований: ключевым при инициативном бюджетировании должна являться инициатива граждан по вопросам развития территории проживания, а не обязанность по перечислению инициативных платежей на решение текущих задач.

В заключении, следует отметить, что при внедрении нового вида бюджетирования есть опасность использования схем «пожертвования в обмен на лояльность органов власти» в отношении предпринимателей, а также давления на граждан в целях сбора необходимого минимума пожертвований. Кроме того, нужно принять во внимание недоверие жителей в связи с отражением средств не как софинансирования конкретного проекта, а как «неналоговых доходов» в бюджет.

К сожалению, новации законодательства в части введения понятия инициативных платежей четко не определяют технологию их сбора по существу, что несет риск злоупотреблений и недобросовестности на местах.

С учетом планируемых изменений в законодательстве инициативное бюджетирование является привлекательным способом пополнения доходов бюджетов на местах по сравнению с самообложением. Вместе с тем, решение местных задач путем инициативного бюджетирования требует тщательного взвешенного подхода к балансу частных и публичных интересов.

Литература:

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 года №131-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 года №145-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года №320-ПП. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
4. Росказна. [электронный ресурс]. URL: www.roskazna.ru (дата обращения 19.07.2018)
5. *Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А.* Практики инициативного бюджетирования в деятельности муниципальных органов власти // Власть. 2015. №12. С. 42–47.
6. Информационный бюллетень. [электронный ресурс]. URL: http://budget4me.ru/materials/80ede0a4-be1f-11e6-b670-0242ac10f406/ (дата обращения 09.07.2018).
7. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях: документ от 01 июля 2018 года. [электронный ресурс]. URL: http://minfin.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения 09.07.2018).
8. Концепция развития и регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации: одобрена на заседании Рабочей группы Минфина России по развитию проекта «Бюджет для граждан» (протокол №1 от 27 апреля 2016 г.). С. 46.
9. Эксперт. [электронный ресурс]. URL: www.expert.irkobl.ru (дата обращения 09.07.2018).
10. Официальный сайт Пермского края. [электронный ресурс]. URL: www.permkrai.ru (дата обращения 09.07.2018)

References:

1. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law №442-FL of 06 October 2003. Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
2. Budget Code of the Russian Federation: Federal Law №145-FL of 31 July 1998. Access from ref.-legal system “ConsulantPlus”
3. On approval of the state program of the Russian Federation “Public Finance Management and Regulation of Financial Markets”: Resolution of the Government of the Russian Federation №320-PP of 15 April 2014. Access from ref.-legal system “ConsulantPlus”
4. Roskazna. [e-resource]. URL: www.roskazna.ru (date of reference 19.07.2018)
5. *Vagin V. V., Gavrilova N. V., Shapovalova N. A.* Practices of initiative budgeting in the activity of municipal authorities // Vlast. 2015. №12. P. 42–47.
6. Information Bulletin. [e-resource]. URL: http://budget4me.ru/materials/80ede0a4-be1f-11e6-b670-0242ac10f406/ (reference date is 09.07.2013).
7. Information on the results of monitoring the implementation of local budgets and intergovernmental fiscal relations in the constituent entities of the Russian Federation at the regional and municipal levels: a document of 01 July 2018. [e-resource]. URL: http://minfin.ru/en/perfomance/regions/monitoring_results / Monitoring_local / results / (date of reference 09.07.2018).
8. The concept of development and regulation of initiative budgeting in the Russian Federation: approved at a meeting of the Working Group of the Ministry of Finance of Russia on the development of the project “Budget for Citizens” (Protocol №1 27 of April 2016). P. 46.
9. Expert. [e-resource]. www.expert.irkobl.ru (date of reference 09.07.2013).
10. Official site of Perm Krai. [e-resource]. URL: www.permkrai.ru (date of reference 09.07.2018)