

Нормативно-правовое обеспечение открытости бюджета на региональном уровне в России

Владимир Викторович Климанов (e-mail: vvk@irof.ru), д. э. н., заведующий кафедрой Института общественных наук РАНХиГС; директор Института реформирования общественных финансов (г. Москва)

Анна Александровна Михайлова (e-mail: aam@irof.ru), к. э. н., доцент кафедры Института общественных наук РАНХиГС; начальник отдела Института реформирования общественных финансов (г. Москва)

Вита Александровна Яговкина (e-mail: vava@irof.ru), к. ю. н., доцент, доцент кафедры Института общественных наук РАНХиГС; старший консультант-юрист Института реформирования общественных финансов (г. Москва)

Аннотация

В статье анализируется, как в нормативных правовых актах и практической деятельности субъектов Российской Федерации используются такие понятия, как открытый (прозрачный) бюджет, бюджет для граждан, народный бюджет, инициативный бюджет и партисипаторный (партисипативный) бюджет. Приводятся примеры отражения данных терминов в нормативных правовых документах; рассматривается, каким образом указанные виды бюджетов соотносятся между собой, в частности, выявлено, что народный и инициативный бюджеты аналогичны по своему содержанию в нормативных актах регионов. Сделан вывод о том, что в настоящее время принцип открытости (прозрачности) бюджета нашел полное отражение в законодательных актах субъектов Российской Федерации и, таким образом, сформирована система открытого бюджета на всех уровнях государственного управления.

Ключевые слова:

открытость бюджета, бюджет для граждан, партисипаторное бюджетирование, вовлечение граждан

JEL: H72, H76, H79

Понятие открытости (прозрачности) бюджета закреплено в ст. 36 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ) в качестве одного из принципов бюджетной системы, причем с точки зрения дефиниции открытость и прозрачность бюджета используются как синонимы и определение для них дается общее. В нормативных актах и на практике в подавляющем большинстве случаев применяется только один из этих терминов, а именно «открытость бюджета». Термин «прозрачность бюджета» встречается в региональных актах буквально в считанных случаях, причем одновременно используется и термин «открытость» как синоним¹.

Статья подготовлена в рамках исследования «Повышение открытости бюджета как элемент государственного управления», выполняемого в рамках государственного задания РАНХиГС.

¹ См., напр., Постановление правительства Мурманской области № 479-ПП от 29.09.2016 «Об обеспечении прозрачности (открытости) бюджетного процесса в доступной и понятной для граждан форме».

В настоящее время под принципом прозрачности (открытости) бюджета понимается в соответствии с указанной статьей БК РФ: опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полнота представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти; открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти, процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов; обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы Российской Федерации; стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода), утверждение секретных статей только в составе федерального бюджета. Следует отметить, что даже если субъект Федерации не принял нормативный акт, обеспечивающий опубликование данных о бюджете, или не ввел соответствующую норму в акт, регламентирующий бюджетный процесс, от данной обязанности это его не освобождает. В связи с этим в данной статье не будет рассматриваться подробно закрепление (или отсутствие такового) в нормативных правовых актах региона составляющих принципа открытости бюджета, указанных в ст. 36 БК РФ.

В разработанном Минфином России проекте новой редакции БК РФ предложено объединить принципы подотчетности и прозрачности (открытости) бюджетов². Следует отметить, что ранее (до 2007 г.) вместо принципа открытости бюджета в БК РФ закреплялся принцип гласности, который имел более узкое наполнение, и практически полностью содержание этого принципа вошло в нынешнее содержание открытости бюджета. В то же время в юридической литературе говорится о том, что принцип прозрачности (открытости) бюджета является выражением общеправового принципа гласности, и иногда этот принцип называют принципом транспарентности бюджета [1] или публичности [2].

Прозрачность (открытость) формирования и расходования бюджетных средств принято называть одним из основополагающих принципов управления публичными финансами, а прозрачность бюджетов всех уровней — считать главной характеристикой для определения уровня развитости бюджетной системы государства [3; 4].

Принцип открытости (прозрачности) бюджета имеет международную основу. Так, в 1998 г. Международный валютный фонд принял Кодекс транспарентности, то есть руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, которое носит рекомендательный характер. Помимо этого документа на международном уровне существуют и иные акты по открытости бюджетов, например Хартия открытых данных «Группы восьми» 2013 г., предполагающая в т. ч. открытие данных о национальных и местных бюджетах, Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ (редакция 2007 г.), Кодекс прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ 2014 г. и др., которые неоднократно анализировались в литературе [см., напр., 5].

Если понимать открытость бюджета в широком смысле, то нельзя сводить ее только к публикации данных в средствах массовой информации или в сети «Интернет» (в т. ч. путем реализации проекта «Электронный бюджет» в рамках формирования и развития интегрированной информационной системы управления общественными финансами). Следует говорить о закреплении в нормативных актах помимо собственно термина «открытый бюджет» таких инструментов, как «инициативный бюджет», «народный бюджет», «партисипаторный (партисипативный) бюджет» и «бюджет для граждан», увеличивающих

² Ст. 13 проекта новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/bud_codex/#.

степень открытости бюджетных данных и бюджетного процесса. Представляется, что усиление участия физических и юридических лиц в определении направлений расходования бюджетных средств, в частичном софинансировании избранных проектов и контроле за бюджетными расходами при решении вопросов местного значения также служит повышению открытости бюджета в широком смысле. Нормативно-правовое закрепление каждого из указанных инструментов будет подробнее рассмотрено ниже.

ОТКРЫТЫЙ БЮДЖЕТ

Как было сказано выше, открытость бюджетных данных обеспечивается в первую очередь обязательным опубликованием определенного объема данных о региональном бюджете в сети «Интернет», поскольку это самый простой, экономичный, доступный и быстрый способ придать данным открытость и публичность. Иногда на уровне региона такая обязанность находит свое закрепление не в акте, посвященном бюджетному процессу, а в отдельном нормативном акте³. Достаточно часто в качестве дополнительной гарантии доступности информации о бюджете регион использует так называемый бюджет для граждан и регламентирует состав и порядок обнародования данных, входящих в него.

Интересен опыт регионов, которые приняли план мероприятий («дорожную карту») по обеспечению открытости бюджетных данных, например опыт Тюменской области⁴. В документе указанного региона четко обозначены сроки исполнения тех или иных действий, ведущих к открытости бюджетных данных, и органы, ответственные за каждое действие.

Также одним из основных инструментов, позволяющих оценить открытость бюджетов, является мониторинг открытости бюджетных данных по определенным показателям (и, как следствие, составление рейтинга субъектов Российской Федерации⁵ или муниципальных образований региона по уровню открытости бюджетных данных). Показатели такого мониторинга устанавливают ориентиры в отношении состава, содержания и доступности документов в соответствии с требованиями законодательства к открытости бюджета и осуществлению общественного контроля за бюджетными отношениями. При этом необходимо учитывать, что открытость бюджетных данных — это часть прозрачности бюджетных данных в целом в рамках оценки качества управления региональными и муниципальными финансами⁶. Таким образом, процесс мониторинга и рейтингования муниципальных образований по степени открытости бюджетных данных на уровне регионов — прямое следствие деятельности Минфина России по проведению аналогичного мониторинга и составления рейтинга субъектов Российской Федерации.

Часто нормативное правовое регулирование открытости бюджета на уровне регионов заключается именно в регламентировании порядка указанного мониторинга и составления соответствующего рейтинга муниципальных образований (Астраханская, Брянская, Вологодская, Курская, Мурманская, Московская, Нижегородская и др. области, Республика Хакасия, Республика Коми и пр.), причем за основу критериев оценки обычно берутся

³ См., напр., распоряжение губернатора Астраханской области № 921-Р от 18.10.2004 «О проекте «Открытый бюджет»»; приказ министерства финансов и налоговой политики Новосибирской области № 49-НПА от 31.08.2017 «О портале «Открытый бюджет Новосибирской области»»; Постановление правительства Севастополя № 925-ПП от 07.10.2015 «О создании официального портала «Открытый бюджет города Севастополя» и проведении модернизации Единой информационной системы управления бюджетным процессом города Севастополя».

⁴ Распоряжение правительства Тюменской области № 121-рп от 21.02.2017 «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») исполнительных органов государственной власти Тюменской области по обеспечению открытости бюджетных данных».

⁵ Приказ Минфина России № 552 от 03.12.2010 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами».

⁶ Там же.

показатели, которые использует Российская Федерация для оценки открытости бюджетных данных субъектов Федерации. Методика оценки, как правило, состоит из нескольких этапов, отражающих стадии бюджетного процесса или бюджетного цикла.

Практически всегда при мониторинге открытости бюджетных данных регион напрямую увязывает открытость бюджета с наличием и содержательным наполнением «бюджета для граждан», который по сути становится обязательной частью «открытого бюджета».

БЮДЖЕТ ДЛЯ ГРАЖДАН

В нормативных правовых актах субъектов Федерации о «бюджете для граждан» речь идет в двух случаях: при установлении правил проведения конкурса на соответствующую тему и при регламентировании создания и функционирования информационных ресурсов и иных инструментов, раскрывающих данные о бюджете региона (в чем-то аналогично «открытому бюджету», но в более доступной и понятной для усвоения населением форме). Таким образом, проведение конкурса часто влечет выявление лучшей формы подачи информации о бюджете, который затем реализуется на практике. В связи с этим иногда возникает ситуация, когда у региона существует одновременно несколько нормативных актов, касающихся реализации проекта «Бюджет для граждан» — в рамках конкурса и как информационного ресурса⁷.

Если речь идет о проведении конкурса, то критерии отбора проектов и номинации у многих регионов в нормативных правовых актах приблизительно одинаковые, что обусловлено тем, что в подавляющем большинстве случаев такие конкурсы проводятся субъектами Федерации в рамках общероссийского (федерального) конкурса на обозначенную тему. Участниками конкурса могут быть как муниципальные образования в отношении своих бюджетов (что обычно влечет проведение аналогичного конкурса на уровне муниципалитета), так и физические/юридические лица относительно регионального или федерального бюджета. Очевидно, что такие конкурсы объявляются в конкретном году, поэтому нормативный акт, регламентирующий его проведение на уровне субъекта Федерации, может приниматься заново в соответствии с новыми требованиями и номинациями или корректироваться. В любом случае цель проведения таких конкурсов как в рамках федеральных мероприятий, так и по собственной инициативе региона — повышение информированности населения региона об отношениях в бюджетной сфере. Отмечается, что благодаря такому федеральному конкурсу проект «Бюджет для граждан» в 2017 г. реализовывался по всем основным направлениям⁸. Таким образом, в данном случае также можно говорить о значительной роли Минфина России в методическом и организационном обеспечении и стимулировании открытости бюджетных данных в части проведения конкурсов на создание и наполнение информационных ресурсов и иных инструментов, раскрывающих данные о бюджете региона или муниципального образования.

В ряде регионов, например в Астраханской области, уделяется внимание подготовке информации о бюджете для различных категорий населения: работников бюджетной сферы, студентов, молодежи, многодетных семей, для лиц, желающих улучшить жилищные условия, для пенсионеров и проч. На необходимость такого представления указывает и Минфин России в приказе № 145н от 22.09.2015, где говорится о желательности структурирования информации о расходах бюджета с учетом интересов целевых групп пользователей. Информация для такой группы может быть представлена по следующим направлениям:

⁷ Напр., в Астраханской области были приняты распоряжение минфина Астраханской области № 449-р от 24.12.2013 «О реализации проекта “Бюджет для граждан”» и Постановление минфина Астраханской области № 57-п от 15.12.2014 «О конкурсе проектов “Бюджет для граждан”».

⁸ Бюджет для граждан / Открытое правительство. URL: <http://budget.open.gov.ru/budget/news/5516547>.

количественные характеристики, меры поддержки за счет средств бюджета публично-правового образования, государственные и муниципальные услуги, оказываемые представителям целевой группы за счет средств бюджета, мероприятия государственных программ регионов, направленные непосредственно на целевую группу.

Внедрение «Бюджета для граждан» в качестве информационного ресурса соотносится с институтом открытого бюджета и обусловлено в т. ч. созданием на федеральном уровне единого портала бюджетной системы Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.budget.gov.ru), который в соответствии со ст. 241.2 БК РФ предназначен для обеспечения доступа к информации о бюджетной системе и об организации бюджетного процесса в Российской Федерации, к информации об осуществлении публично-правовыми образованиями бюджетных полномочий и их участии в отношениях, регулируемых бюджетным законодательством РФ, а также к иным сведениям, определяемым Минфином России в соответствии с его бюджетными полномочиями.

Как подчеркивает О. В. Болтинова, именно отсутствие полноценного механизма реализации закрепленного в БК РФ принципа прозрачности бюджетных данных для широкого круга пользователей стало одной из причин формирования такой информационной системы [6]. В литературе указывается, что электронный бюджет как элемент сервисного государства позволяет открыть не только результат финансово-хозяйственной деятельности, но и сам процесс принятия решения, и не только путем доступа к документам — отчетным данным, проектам, прогнозам, но и путем предоставления гражданам возможности понять логику принятия решений [7]. Также отмечается, что «Электронный бюджет» выступает ключевым направлением при построении и развитии государственных информационных ресурсов наряду с кассовым обслуживанием исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и общественным контролем за расходованием государственных средств [3; 8].

С 2016 г. все регионы представляют основные положения своих законов о бюджетах в доступной форме, каковой может быть не только размещение информации собственно о бюджете на очередной год в электронном виде в сети «Интернет», но и выпуск соответствующих печатных материалов (информационных брошюр и буклетов), видеопродукции, слайдов, мобильных приложений и т. п.

В некоторых регионах предпринята попытка закрепить определение «Бюджета для граждан» нормативным образом. Так, в Астраханской области «Бюджет для граждан» — это документ (аналитический материал), содержащий основные положения закона области о бюджете региона на очередной финансовый год и на плановый период в доступной для широкого круга заинтересованных пользователей форме, разрабатываемый в целях ознакомления с основными задачами и приоритетными направлениями бюджетной политики области, планируемыми и достигнутыми результатами использования бюджетных средств. Республика Коми определяет его как документ, публикуемый в открытом доступе министерством финансов Республики Коми в целях предоставления гражданам актуальной информации о бюджете на очередной финансовый год и плановый период и отчет о его исполнении в объективной, заслуживающей доверия, доступной и простой для понимания форме⁹.

Информация, входящая в «Бюджет для граждан», обычно строится на основе трех ключевых документов: проекта закона о бюджете региона, принятого закона о бюджете и проекта закона (принятого закона) об исполнении бюджета субъекта Федерации за отчетный финансовый год.

⁹ Приказ минфина Республики Коми № 132 от 22.11.2013 «О составлении информационных брошюр о республиканском бюджете Республики Коми на очередной финансовый год и плановый период и об исполнении республиканского бюджета Республики Коми в формате «Бюджет для граждан»».

В основном в «Бюджете для граждан» на практике регионами отображаются общие характеристики бюджета региона, объемы доходов, расходы бюджета, межбюджетные отношения и государственный долг. Часто этот перечень дополняется иной информацией:

- о бюджетном процессе (Кировская область, Республика Коми);
- об используемых терминах (Республика Коми);
- о консолидированном бюджете (Магаданская область);
- краткой характеристикой макроэкономических показателей, заложенных в основу формирования бюджета (Республика Коми);
- о показателях бюджета региона в сравнении с аналогичными показателями других субъектов Федерации, схожих по уровню социально-экономического развития, и (или) с регионами, входящими в состав соответствующего федерального округа (Астраханская область);
- о капитальных вложениях и приобретении объектов недвижимого имущества, бюджетных инвестициях (Астраханская область);
- о государственных программах региона (Томская область);
- о государственных учреждениях (Ненецкий автономный округ) и (или) услугах (Кировская область).

Каждая из указанных частей в той или иной степени детализируется регионами, т. е. у одного региона она может быть представлена в виде общей информации внутри какого-либо основного раздела, а у другого — выделена в качестве самостоятельной единицы информации.

НАРОДНЫЙ БЮДЖЕТ

Под «народным бюджетом» обычно понимают вовлечение в финансирование каких-либо бюджетных проектов населения и юридических лиц. Например, В. В. Гамукин выделил следующие признаки «народного бюджета»: планирование использования средств с привлечением широкого круга экспертов; обсуждение проекта бюджета в условиях коллегиальности; прохождение всех прогнозируемых поступлений и платежей в строгом соответствии с графиком; устранение коррупции; отсутствие неожиданных событий или катастроф [9]. Следует обратить внимание, что при реализации «народного бюджета» речь идет о проектах, которые воплощаются на муниципальном, а не на региональном уровне.

В Омской области проект «Народный бюджет» — это комплекс мероприятий, направленных на обеспечение участия населения региона в решении вопросов социально-экономического развития данного субъекта Федерации¹⁰. В Республике Коми под народным проектом, финансируемым в рамках «Народного бюджета», понимают проект, предлагаемый к реализации органами местного самоуправления, сформированный с учетом предложений населения соответствующего муниципального образования.

При этом отбор проектов, на которые необходимо потратить бюджетные средства, происходит по конкурсу. В этом случае часть средств предоставляет региональный бюджет в виде субсидий, часть — местный бюджет, а оставшиеся средства собирают за счет добровольных пожертвований физических и юридических лиц, а также индивидуальных предпринимателей, причем обычно устанавливается минимальная доля софинансирования со стороны муниципальных образований и населения. Например, в Орловской области детально закреплено, что при реализации мероприятий по установке и ремонту детских площадок, расположенных на земельных участках, управление и распоряжение которыми осуществляется органами местного самоуправления муниципальных образований

¹⁰ Постановление правительства Омской области № 50-п 26.03.2014 «Об утверждении положения о проекте «Народный бюджет» в Омской области».

области, доля софинансирования со стороны местного бюджета должна быть не менее 10 %, а со стороны физических и юридических лиц — не менее 25 %; для иных мероприятий доля участия местного бюджета должна быть не менее 12 %, а вот доля участия населения различается в зависимости от вида муниципального образования. Для сельских поселений это не менее 8 %, для остальных — не менее 15 %¹¹. Иногда средства выделяются из регионального бюджета в виде гранта (например, в Кировской области)¹².

Целями предоставления субсидий (грантов) в регионах называются софинансирование реализуемых в рамках проекта «Народный бюджет» общественно значимых муниципальных проектов (Вологодская область), развитие социального партнерства органов местного самоуправления и общества в бюджетной сфере как механизма повышения гражданской активности, создание условий для развития институтов гражданского общества (Кировская область).

Критерии отбора проектов во многом схожи, но в зависимости от региона могут отличаться большей или меньшей степенью подробности или введением дополнительных критериев. Наиболее часто встречающиеся критерии — это актуальность (полезность) проекта; уровень софинансирования со стороны муниципального образования, населения и юридических лиц; социальный эффект проекта как для региона в целом, так и для благополучателей, а также возможная длительность этого эффекта; активность населения при выборе проекта (особенно детален учет этого компонента в Тульской и Омской областях).

ИНИЦИАТИВНЫЙ БЮДЖЕТ

Данный инструмент при своем закреплении в региональных нормативных правовых актах аналогичен по своему содержанию «народному бюджету» и используется чаще, чем последний. Инициативный бюджет считается видом партисипаторного (с участием граждан) бюджетирования. Среди особенностей инициативного бюджетирования называют поддержку инициатив граждан, направленных на решение вопросов развития инфраструктуры; участие населения в реализации проектов на всех стадиях от составления документации до контроля и дальнейшей эксплуатации созданных объектов; софинансирование проектов населением; встроенность в национальную административную и бюджетную системы и пр.

Регионы начинают формировать собственную повестку инициативного бюджетирования [10; 11]. В некоторых нормативных актах субъектов Федерации можно встретить определение инициативного бюджета (инициативного бюджетирования) как технологии участия граждан в определении приоритетов расходов бюджетных средств и последующей реализации проектов, направленных на решение вопросов местного значения¹³, или как совокупности 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 проектов¹⁴. В Пермском крае был избран лаконичный вариант

¹¹ Постановление правительства Орловской области № 412 от 02.10.2017 «Об утверждении положения о проекте “Народный бюджет” в Орловской области».

¹² Постановление правительства Кировской области № 26/104 от 24.02.2015 «О реализации проектов “Народный бюджет”».

¹³ Постановление правительства Республики Саха (Якутия) № 457 от 26.12.2016 «Об утверждении Программы Правительства Республики Саха (Якутия) по повышению эффективности управления региональными финансами на 2017–2019 годы».

¹⁴ Постановление правительства Чувашской Республики № 71 от 22.02.2017 «О реализации на территории Чувашской Республики проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах».

формулировки — это форма участия жителей в решении вопросов местного значения посредством определения направлений расходования бюджетных средств¹⁵.

Следует обратить внимание на разные формы закрепления инициативного бюджетирования в регионах — от принятия закона (Ленинградская область, Пермский край) до включения этого проекта в государственную программу (Республика Саха (Якутия)) или принятия подзаконного акта органа исполнительной власти (Чувашская Республика).

Как и в случае с «Народным бюджетом», речь идет о долевом софинансировании проектов, отобранных по установленным критериям на конкурсной основе по определенному каждому региону перечню направлений. Инициаторами проектов могут быть как сами муниципальные образования, так и граждане (инициативные группы граждан) либо общественные объединения и некоммерческие организации (например, в Свердловской области).

В числе критериев отбора в подавляющем числе регионов называют:

- уровни софинансирования проектов за счет местных бюджетов и средств граждан (юридических лиц);
- социальную и экономическую эффективность проектов (включая экологический эффект), их актуальность;
- уровень участия населения в определении направлений, в отборе проектов и дальнейшей их реализации (включая неденежную форму участия);
- использование средств массовой информации в процессе отбора проектов.

Также в числе критериев указывается соответствие социально-экономическим приоритетам муниципального образования и (или) региона (Свердловская область), количество созданных или сохраненных рабочих мест в рамках реализации проекта (Амурская и Саратовская области, Республика Башкортостан, Хабаровский край), охват проектом жителей (Ярославская область, Кабардино-Балкарская Республика), наличие возможности дальнейшей реализации проекта после завершения его субсидирования (Мурманская и Новосибирская области, Кабардино-Балкарская Республика, Пермский край), использование новых эффективных решений, в т. ч. технических (Свердловская область).

Финансирование проектов осуществляется в основном за счет субсидий (Воронежская, Амурская, Мурманская области, Пермский и Алтайский края), хотя в Свердловской области, например, софинансирование происходит за счет иных межбюджетных трансфертов, порядок предоставления которых определен в рамках реализации государственной программы «Совершенствование социально-экономической политики»¹⁶. В Воронежской области до 2018 г. финансирование осуществлялось за счет субсидий в виде грантов.

В Ярославской области используются две формы трансфертов — субсидии (на реализацию мероприятий инициативного бюджетирования) и иные трансферты (на поддержку лучших практик инициативного бюджетирования), причем предоставляются они также в рамках государственной программы области, посвященной развитию местного самоуправления, но делается это через проектный офис губернатора¹⁷.

¹⁵ Закон Пермского края № 654-ПК от 02.06.2016 «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае».

¹⁶ Постановление правительства Свердловской области № 1209-ПП от 25.12.2014 «Об утверждении государственной программы Свердловской области «Совершенствование социально-экономической политики на территории Свердловской области до 2024 года»».

¹⁷ Постановление правительства Ярославской области № 192-п от 27.02.2015 «Об утверждении государственной программы Ярославской области «Местное самоуправление в Ярославской области» на 2015–2020 годы»; Постановление правительства Ярославской области № 411-п от 18.05.2017 «Об утверждении основного мероприятия государственной программы Ярославской области «Местное самоуправление в Ярославской области» на 2015–2019 годы» (срок реализации программы был изменен на 2020 г., но в тексте последнего документа это не отражено).

В рамках государственных программ поддерживают инициативное бюджетирование и иные субъекты Федерации, причем программы отличаются. Например, в Пермском крае это программа «Региональная политика и развитие территорий»¹⁸; Московская область предусмотрела реализацию практик инициативного бюджетирования на территории муниципальных образований в рамках госпрограммы «Управление имуществом и финансами»¹⁹; Амурская область развивает инициативное бюджетирование в рамках госпрограммы «Повышение эффективности деятельности органов государственной власти и управления»²⁰, а Кировская — в рамках госпрограммы «Содействие развитию гражданского общества, поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций и укрепление единства российской нации»²¹.

Средства регионального бюджета предоставляются по итогам конкурсного отбора среди местных инициатив. Часто, например в Свердловской области и Пермском крае, сначала проект отбирается конкурсной муниципальной комиссией и лишь затем представляется для оценки в региональную конкурсную комиссию.

Иногда регионы ограничивают количество проектов. Так, Кабардино-Балкарская Республика и Саратовская область позволяют одному муниципальному образованию реализовать лишь один проект в течение года, Республика Башкортостан также устанавливает ограничение в один проект от одного поселения (но не городского округа) по направлению «развитие общественной инфраструктуры», Мурманская область допускает до конкурса не более пяти проектов от каждого муниципального образования, Ненецкий автономный округ устанавливает максимально возможное количество заявок от одного сельского (городского) поселения — не более двух, от городского округа — не более четырех.

Также ставятся ограничения на процент (в Ненецком автономном округе это максимально 89 %) или сумму софинансирования из регионального бюджета как на один проект — например, в Ненецком автономном округе сумма субсидии из регионального бюджета на реализацию одного проекта не может превышать 1 млн руб., как и в Республике Саха (Якутия), но в последней сумма может быть увеличена до 1,5 млн руб. для административных центров муниципального района, городского округа и некоторых указанных в нормативном акте арктических и северных районов, — так и на все проекты в течение года для одного муниципального образования.

Редким и интересным примером можно назвать формирование инициативного бюджета со стороны отдельных целевых групп населения. Так, в Сахалинской области принят так называемый молодежный бюджет²², который предназначен для реализации комплекса мероприятий, направленных на обеспечение участия старшеклассников образовательных учреждений системы общего образования в решении вопросов местного значения (при этом в регионе существует отдельный нормативный акт, посвященный реализации общественно значимых проектов, основанных на местных инициативах). В число финансируемых проектов, избранных непосредственно молодежью, входят проекты по строительству (реконструкции), ремонту и благоустройству объектов инфраструктуры муниципальной собственности, направленные на улучшение качества жизни населения, при этом сумма субсидии на реализацию каждого проекта может достигать 3 млн руб., а уровень софинансирования со стороны муниципального образования должен быть не менее 1 % от стоимости проекта.

¹⁸ Постановление правительства Пермского края № 1305-п от 01.10.2013.

¹⁹ Постановление правительства Московской области № 855/38 от 17.10.2017.

²⁰ Постановление правительства Амурской области № 442 от 25.09.2013.

²¹ Постановление правительства Кировской области № 189/839 от 28.12.2012.

²² Постановление правительства Сахалинской области № 400 от 29.08.2017 «Об отдельных вопросах реализации в Сахалинской области общественно значимых проектов, основанных на местных инициативах в рамках проекта “Молодежный бюджет”».

Следует отметить, что предоставление регионами значительного объема средств муниципальным образованиям для поддержки инициативного и народного бюджетирования связано с получением субъектами Российской Федерации федеральных трансфертов на цели поддержки местных инициатив, и в данном случае также можно говорить о стимулировании со стороны федерального центра повышения степени открытости бюджетных данных на региональном и местном уровнях.

ПАРТИСИПАТОРНЫЙ (ПАРТИСИПАТИВНЫЙ) БЮДЖЕТ

Этот термин практически не встречается на федеральном уровне в документах, касающихся бюджетных вопросов, а на региональном уровне он используется очень редко по сравнению с остальными.

В программных документах он выявлен в Тульской области и Республике Саха (Якутия). В первом из указанных регионов в программе совершенствования государственного управления области говорилось о необходимости ориентации на привлечение максимального числа жителей региона к участию в управлении, в т. ч. через механизмы гражданского участия в процессе формирования и принятия решений, что трактовалось именно как партисипативный бюджет²³.

Программа правительства Республики Саха (Якутия) по повышению эффективности управления региональными финансами²⁴ рассматривает понятие инициативного бюджетирования как технологию участия граждан в определении приоритетов расходов бюджетных средств и последующей реализации проектов местного значения, являющегося разновидностью партисипаторного (с участием граждан) бюджетирования, но не предполагает его реализацию в регионе.

В документах стратегического планирования регионов партисипаторное бюджетирование упоминается в долгосрочном бюджетном прогнозе Ярославской области²⁵, где закреплено, что на уровне региона предстоит разработка и внедрение портала «Открытый бюджет» с дальнейшим применением технологий партисипаторного бюджетирования и экстрабюджетирования при непосредственном участии населения Ярославской области.

В Республике Дагестан это понятие было использовано при составлении Плана действий по формированию позитивных ожиданий населения в Республике Дагестан на 2015 г., где речь идет о внедрении механизмов партисипативного бюджетирования и вовлечении населения в процесс распределения бюджетных средств, направляемых на развитие инженерной инфраструктуры²⁶.

Таким образом, термин «партисипативный (партисипаторный) бюджет (бюджетирование)» в субъектах Федерации применяется исключительно редко (в нескольких документах программного или стратегического характера или при проведении конкурсов на более широкую тему открытости бюджетов), вместо него обычно используются иные формулировки.

²³ Постановление правительства Тульской области № 209 от 22.04.2014 «О программе совершенствования государственного управления в Тульской области “Открытый регион” на 2014–2016 годы».

²⁴ Постановление правительства Республики Саха (Якутия) № 457 от 26.12.2016 «Об утверждении Программы Правительства Республики Саха (Якутия) по повышению эффективности управления региональными финансами на 2017–2019 годы».

²⁵ Постановление правительства Ярославской области № 139-п от 12.02.2016 «Об утверждении Бюджетного прогноза Ярославской области на долгосрочный период (на 2016–2027 годы)».

²⁶ Распоряжение правительства Республики Дагестан № 190-р от 21.05.2015 «Об утверждении Плана действий по формированию позитивных ожиданий населения в Республике Дагестан на 2015 год».

ВЫВОДЫ

В нормативных правовых актах и в российской региональной практике используются понятия: открытый (прозрачный) бюджет, бюджет для граждан, народный бюджет, инициативный бюджет и партисипаторный (партисипативный) бюджет.

Инструмент «инициативного бюджетирования» при своем закреплении в региональных нормативных правовых актах аналогичен по своему содержанию «народному бюджету» и используется чаще, чем последний, а термин «партисипаторный» бюджет встречается в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации крайне редко.

К настоящему моменту принцип открытости (прозрачности бюджета) достаточно полно отражен в нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации. Этот факт свидетельствует о том, что система открытого бюджета сформировалась на всех уровнях государственного управления.

Также следует отметить значительное влияние Минфина России на повышение степени открытости бюджетных данных, в т. ч. в связи с выделением субсидий регионам на соответствующие цели, а также организационную и методическую поддержку, оказываемую федеральным финансовым органом регионам и муниципалитетам в сфере усиления степени открытости бюджетных данных.

Библиография

1. Казна и бюджет / Отв. ред. Д. Л. Комягин. М.: Наука, 2014. 501 с.
2. Буянкина А. Н., Маркова Х. Принцип публичности (гласности) бюджетного процесса в Российской Федерации и государственных бюджетов в Чешской Республике // Современное право. 2016. № 5. С. 115–119.
3. Поветкина Н. А., Хазова Е. В. Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 11–17. DOI: 10.12737/5496.
4. Беленчук А. А., Климанов В. В., Михайлова А. А. Бюджетная открытость Российской Федерации в международном контексте: результаты 2017 года // Финансы. 2018. № 2. С. 7–12.
5. Голованова Н. В. Оценка открытости (прозрачности) бюджетной системы: обзор международного и российского опыта // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3 (25). С. 98–107.
6. Болтинова О. В. К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 7. С. 810–815.
7. Шеховцева Е. В. К вопросу о едином портале бюджетной системы Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2017. № 2. С. 152–159.
8. Климанов В. В., Михайлова А. А. Открытость и прозрачность бюджета: международные сопоставления и перспективы Российской Федерации // Финансы. 2016. № 4. С. 13–17.
9. Гамукин В. В. Бюджетные риски и бюджетные ошибки // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 12 (246). С. 15–24.
10. Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тренды и возможности развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 1 (41). С. 110–122.
11. Цуркан М. В. Анализ региональных практик инициативного бюджетирования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 3 (37). С. 119–130.

V. V. Klimanov, A. A. Mikhaylova, V. A. Yagovkina

Regulatory and Legal Support for the Budget Transparency at the Regional Level in Russia

Authors' affiliation:

Vladimir V. Klimanov (e-mail: vvk@irof.ru), ORCID 0000-0001-9282-0812, RANEPa, Moscow, 119571, Russian Federation; Institute for Public Finance Reform, Moscow, 125009, Russian Federation

Anna A. Mikhaylova (e-mail: aam@irof.ru), ORCID 0000-0003-0831-2554, RANEPa, Moscow, 119571, Russian Federation; Institute for Public Finance Reform, Moscow, 125009, Russian Federation

Vita A. Yagovkina (e-mail: vaya@irof.ru), RANEPa, Moscow, 119571, Russian Federation; Institute for Public Finance Reform, Moscow, 125009, Russian Federation

Abstract

The article shows how in the Russian Federation the following concepts are used in normative legal acts and in practice: open (transparent) budget, citizens budget, people's budget, initiative budget and participatory budget. All the above-mentioned budget types have been consolidated at the regional level in the Russian Federation. The authors present the examples of how these terms are reflected in normative legal documents and how these types of budgets are correlated, in particular, that the people's and initiative budgets are similar in content in the normative acts of the regions. The conclusion is drawn that at present the principle of budget transparency can be fully detected in the legislative acts of the Russian regions, thus an open budget system has been created at all levels of government. The authors also emphasize the significant impact of the Ministry of Finance on increase of the transparency degree in budget data.

Keywords:

budget transparency, citizens budget, participatory budgeting, citizens involvement

JEL: H72, H76, H79

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-5-46-57>

References

1. Treasury and Budget. Ed. by D. L. Komyagin. Moscow: Nauka Publ., 2014, 501 p.
2. Buyankina A. N., Markova H. The Principle of Publicity (Openness) of Budget Process in the Russian Federation and Public Budgets in the Czech Republic. *Sovremennoe pravo – Contemporary law*, 2016, no. 5, pp. 115–119.
3. Povetkina N. A., Khazova E. V. Integrated Information Systems of Management of Public Finance in Provision of Transparency of Budget System of the Russian Federation. *Zhurnal rossijskogo prava – Journal of Russian Law*, 2014, no. 9, pp. 11–17. DOI: 10.12737/5496.
4. Belenchuk A. A., Klimanov V. V., Mikhailova A. A. Budgetary Transparency of the Russian Federation in the International Context: Results of 2017. *Finansy – Finance*, 2018, no. 2, pp. 7–12.
5. Golovanova N. Measuring Budget Transparency: International and Russian Experience. *Finansovyj zhurnal – Financial Journal*, 2015, no. 3 (25), pp. 98–107.
6. Boltinova O. V. On the Implementation of the Principle of Transparency (Openness) of the Budget. *Aktual'nyje problemy rossijskogo prava – Actual Problems of Russian Law*, 2013, no. 7, pp. 810–815.
7. Shekhovtseva E. V. On the Issue of a Single Portal of the Budgetary System of the Russian Federation. *Leningradskij yuridicheskij zhurnal – Leningrad Law Journal*, 2017, no. 2, pp. 152–159.
8. Klimanov V. V., Mikhailova A. A. Openness and Transparency of the Budget: International Comparison and Prospects of the Russian Federation. *Finansy – Finance*, 2016, no. 4, pp. 13–17.
9. Gamukin V. V. Budgetary risks and budgetary errors. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya – Financial Analytics: Science and Experience*, 2015, no. 12 (246), pp. 15–24.
10. Vagin V. V., Shapovalova N. A. Status of Initiative Budgeting in the Russian Federation: New Trends and Opportunities for Development. *Finansovyj zhurnal – Financial Journal*, 2018, no. 1 (41), pp. 110–122.
11. Tsurkan M. V. Analysis of Regional Participatory Budgeting Practices in the Framework of Local Initiatives Support Program. *Finansovyj zhurnal – Financial Journal*, 2017, no. 3 (37), pp. 119–130.