

УДК 342
DOI 10.36511/2078-5356-2020-4-48-58

Васильева Наталья Викторовна
Natalya V. Vasilyeva

доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой предпринимательского и финансового права

Байкальский государственный университет (664003, Иркутск, ул. Ленина, 11)

doctor of sciences (law), associate professor, head of the department of business and financial law
Baikal State University (11 Lenin st., Irkutsk, Russian Federation, 664003)

E-mail: nativi@yandex.ru

Пятковская Юлия Валерьевна
Yulia V. Pyatkovskaya

доктор юридических наук, доцент, проректор по научной работе
Байкальский государственный университет (664003, Иркутск, ул. Ленина, 11)

doctor of sciences (law), associate professor, vice-rector for research
Baikal State University (11 Lenin st., Irkutsk, Russian Federation, 664003)

E-mail: julart@yandex.ru

**К вопросу об использовании форм непосредственной демократии
в целях обеспечения участия общественности
в бюджетном процессе муниципального образования**

**Using forms of direct democracy to ensure public participation
in the municipal budget process**

В статье отмечается, что требование открытости (прозрачности) бюджетных отношений является одним из приоритетных направлений государственной политики и критерием международного рейтинга. Наиболее низкий рейтинг Россия имеет по индексу участия общественности в бюджетном процессе. В этом плане бюджетные отношения муниципального уровня находятся в более выгодном положении, поскольку по проектам местного бюджета и отчета о его исполнении обязательно проведение публичных слушаний. Авторами оценивается данная форма прямой демократии в целях обеспечения участия общественности в бюджетном процессе, делается вывод о ее минимальной достаточности, предлагается в рамках публичных слушаний осуществлять работу по доведению до населения «бюджета для граждан».

Далее в статье рассматриваются иные формы непосредственной демократии. Делается вывод о наличии законодательного запрета на использование в рамках бюджетного процесса форм императивной демократии, а также о законности и целесообразности такого регулирования. Из форм консультативной демократии рекомендовано использовать опрос

граждан. Также предлагается рассмотреть возможность применения в бюджетных отношениях общественных обсуждений и проведения публичных слушаний в формате видеоконференции.

Ключевые слова: открытость, прозрачность, бюджетный процесс, участие общественности, публичные слушания, местный референдум, опрос граждан, общественные слушания.

The article notes that the requirement of openness (transparency) of budget relations is one of the priority directions of state policy and the criterion of the international rating. Russia has the lowest rating on the index of public participation in the budget process. In this regard, the budget relations at the municipal level are in a better position, since public hearings are required for drafts of the local budget and the report on its implementation. The authors evaluate this form of direct democracy in order to ensure public participation in the budget process, conclude that it is minimally sufficient, and suggest that public hearings should work to bring the «budget for citizens» to the public.

© Васильева Н.В., Пятковская Ю.В., 2020

The article also discusses other forms of direct democracy. It is concluded that there is a legislative ban on the use of forms of mandatory democracy in the budget process, as well as on the legality and expediency of such regulation. It is recommended to use a survey of citizens as a form of consultative democracy. It is proposed to consider the pos-

sibility of using public discussions and holding public hearings in the format of a video conference in budget relations.

Keywords: openness, transparency, budget process, public participation, public hearings, local referendum, citizens' survey.

Местному самоуправлению по самой его природе присуще широкое использование различных форм непосредственной демократии. Вместе с тем, для бюджетного процесса, в том числе муниципального образования, широкое участие населения отнюдь не является неотъемлемой характеристикой. В силу своей природы документы бюджетного процесса сложны для понимания и без специальной переработки и в известной степени упрощения не могут быть предметом дискуссии, очевидным и понятным для широких масс населения. И хотя, вне всяких сомнений, определение приоритетов расходования бюджетных средств близко каждому жителю муниципального образования, непосредственно затрагивает его права и законные интересы, а также в определенном смысле является гарантией реализации их прав, предметом массового общественного участия вопросы местного бюджета не являлись вплоть до конца предыдущего столетия.

Начало XXI века ознаменовалось настолько бурным развитием информационных технологий и формированием информационной экономики [1, с. 3], что заставило переоценить, казалось бы, незыблемые прежде устои. Так, для конца XX века достаточным проявлением демократизма в бюджетном процессе являлась обязательность опубликования правового акта, которым утверждался бюджет и отчет о его исполнении, возможность освещения в прессе процесса его принятия и возможных дискуссий по этому поводу. Однако современный этап развития процесса управления местными финансами бросает новые вызовы.

Сравнительно новым для отечественной науки является вопрос открытости (прозрачности) бюджета. Методологические основы по открытости бюджетных отношений разработаны международными организациями. На сегодняшний день Международным валютным фондом (МВФ) принят Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, носящий рекомендательный характер для стран — участников МВФ, а также разработано руководство по обеспечению

прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, предназначенное для раскрытия и разъяснения принципов указанного Кодекса [2]. Международное бюджетное партнерство, которое сотрудничает с гражданским обществом во всем мире, рассчитывает индекс страны по открытости бюджета. И хотя само по себе место Российской Федерации в рейтинге стран мира по открытости бюджетного процесса не является самоцелью, совершенно очевидно, что игнорировать его не следует. Обеспечение прозрачности для населения бюджетов, в особенности местного уровня, является одной из приоритетных задач финансово-бюджетной политики Российской Федерации [3].

В этой связи следует учитывать, что в качестве одного из трех основных показателей рейтинга открытости бюджета выступает индекс участия общественности в бюджетном процессе. Данный индекс определяет степень, в которой органы власти предоставляют возможности для участия общественности в бюджетном процессе. Именно этот показатель представляет наибольшую проблему для Российской Федерации, так как начиная с 2006 года он лишь снижается. Можно согласиться с мнением В.А. Федосова, что падение России в мировом рейтинге по этому индексу прежде всего связано с увеличением показателей, принимаемых к оценке, и несоответствием Российской Федерации новым показателям. А основные проблемы низкого российского рейтинга по индексу участия общественности в бюджетном процессе связаны с отсутствием механизмов для выявления общественной точки зрения на исполнение бюджета, публикаций материалов по итогам взаимодействия с общественностью, обратной связи органов государственной власти с общественностью на разных этапах бюджетного процесса [4, с. 17—19]. На наш взгляд, такая неготовность России к обеспечению участия граждан в бюджетных отношениях является в том числе следствием отсутствия нормативного регулирования данного вопроса на федеральном уровне. Безусловно, введение обязательных процедур было бы излишним. Но на уровне концептуаль-

ного регулирования федеральному законодателью можно предложить подумать о закреплении участия общественности в качестве составной части принципа прозрачности (открытости), предусмотренного статьей 36 Бюджетного кодекса РФ [5], ведь индекс открытости бюджета в нем отражен достаточно полно и по этому показателю Россия в мировом рейтинге стабильна. Пока участие населения не является необходимым элементом на уровне общих начал организации бюджетного процесса, ему не будет уделено сколько бы то ни было должное внимание в нормативном регулировании и практике осуществления.

В настоящий момент единственным исключением в этом плане являются случаи обязательного проведения публичных слушаний по проекту местного бюджета и отчету о его исполнении. Это положение было введено ныне действующим Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6] (далее — Федеральный закон о местном самоуправлении) (п. 2 ч. 3 ст. 28), тогда как ранее действовавший федеральный закон [7] не предусматривал не только обязательность какого-либо участия населения в бюджетном процессе муниципального образования, но и такой формы непосредственной демократии, как публичные слушания. Для середины первого десятилетия XXI века введение обязательности проведения публичных слушаний в рамках бюджетного процесса муниципального образования было вызовом существующей практике. Однако этой «новации» насчитывается уже более 15 лет. В этой связи, на наш взгляд, следует переосмыслить устоявшиеся подходы к использованию форм непосредственной демократии в бюджетном процессе муниципальных образований и оценить их на предмет обеспечения участия общественности в бюджетных отношениях.

Согласно Федеральному закону о местном самоуправлении *публичные слушания по проектам местного бюджета и отчету о его исполнении* проводятся в целях обсуждения населением указанных проектов. Это способствует учету мнения населения, а также сглаживанию противоречий, которые могут иметь место между представительным органом муниципального образования и местной администрацией.

Из общего смысла положений федерального законодательства явствует, что обязательность проведения публичных слушаний означает, что ни проект местного бюджета, ни отчет о его исполнении не могут быть утверждены пред-

ставительным органом муниципального образования без предварительного обсуждения на публичных слушаниях. Единственным исключением является бюджетный процесс поселения, в котором функции представительного органа осуществляются сходом граждан (ч. 6 ст. 28 Федерального закона о местном самоуправлении). Такое изъятие вполне оправданно, поскольку население имеет возможность обсудить указанные проекты непосредственно в процессе их принятия.

Федеральный законодатель не наметил сколько-нибудь конкретных контуров процедуры публичных слушаний. Полномочия по правовому регулированию практически в полной мере возложены на представительный орган муниципального образования. Федеральный закон о местном самоуправлении (ч. 4 ст. 28) определяет лишь обязательность регулирования муниципальным правовым актом следующих вопросов:

- заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний;
- заблаговременное ознакомление жителей муниципального образования с проектом муниципального правового акта;
- другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования;
- опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений.

Но даже из столь краткого регулирования явствует, что под публичными слушаниями понимается собрание, на котором жителям предлагается обсудить проект местного бюджета либо отчет о его исполнении. Собрание проводится в определенном месте и в определенное время, о чем жители должны быть уведомлены заблаговременно. Перед собранием жители должны иметь возможность ознакомиться с текстом обсуждаемых проектов. Результаты обсуждения подлежат опубликованию или обнародованию в иной форме. (Это, казалось бы, непосредственно вытекающее из Федерального закона о местном самоуправлении понимание публичных слушаний как особого рода собрания на практике может успешно игнорироваться. Например, в Ростове-на-Дону публичные слушания могут проводиться в форме заседания городской Думы и коллегии администрации города с участием представителей членов городского сообщества и (или) общественности города, депутатских слушаний с участием представителей членов городского сообщества и (или) общественно-

сти города, встречи, собрания (конференции) по месту жительства, круглого стола, фокус-группы, пресс-конференции [8, ч. 1 ст. 7]. Такое регулирование трудно оценить иначе, чем желание «поставить галочку» с минимальными усилиями.)

Как представляется, такое регулирование в полной мере соответствует концепции открытых бюджетных отношений, поскольку обязывает органы местного самоуправления создавать условия, обеспечивающие возможность ознакомления жителей с важнейшими бюджетными документами на стадии, предшествующей их утверждению.

Одновременно муниципалитету оставлены широкие пределы правотворческого усмотрения, когда он может определить процедуру публичных слушаний, исходя из местных особенностей и традиций. И, как показывает анализ муниципальных правовых актов по вопросам организации и проведения публичных слушаний, у представительного органа муниципального образования имеются два варианта определения предмета правового регулирования нормативного правового акта, регулирующего порядок подготовки и проведения публичных слушаний:

1) предусмотреть данную процедуру, исходя из ее универсальности и применения к любым проектам муниципальных правовых актов, не выделяя публичные слушания в рамках бюджетного процесса в отдельную разновидность процедуры [см., например: 9];

2) регулировать порядок организации и проведения публичных слушаний в рамках бюджетного процесса отдельным правовым актом [см., например: 10].

Как представляется, второй подход целесообразен только в том случае, когда публичные слушания в рамках бюджетного процесса имеют отличительные особенности по сравнению с публичными слушаниями по иным проектам.

И, на наш взгляд, такие особенности должны быть. Концепция открытости (прозрачности) бюджетных отношений подразумевает не только доведение до населения проектов важнейших бюджетных документов, но и представление их в доступной форме, то есть в известной степени упрощение, объяснение для лиц, не имеющих специальных познаний в этой сфере [см. об этом подробно: 11]. В противном случае публичные слушания превратятся в формальную процедуру, в значительной степени игнорируемую местными жителями [12]. Методические рекомендации по данному направлению рабо-

ты утверждены Минфином России [13]. Доведение доступной информации о бюджете или о его исполнении, разумеется, не должно подменять собой предоставление жителям возможности ознакомления с самими текстами проектов. В этой связи «бюджет для граждан (G2C)» может оставаться за рамками процедуры публичных слушаний, что нецелесообразно. Как представляется, именно на стадии подготовки публичных слушаний наиболее эффективно предоставление доступной информации о бюджете и его исполнении, потому этот процесс целесообразно урегулировать именно в рамках процедуры публичных слушаний. На необходимость использования «бюджета для граждан» в рамках публичных слушаний, в том числе указывается в пункте 3 вышеупомянутых Методических рекомендаций. Кроме того, не будучи урегулированным в рамках правового акта о публичных слушаниях, процесс доведения до граждан доступной информации о бюджете и его исполнении может оказаться совершенно вне правового поля, то есть на полном усмотрении финансового органа муниципального образования. А подобной свободой органы власти часто злоупотребляют.

Как минимум особенность оглашения «бюджета для граждан» может стать основанием для регулирования процедуры публичных слушаний в рамках бюджетного процесса отдельным нормативным правовым актом. Но могут быть и иные: связанные со сроками, участниками, принятием решения и т. п. В научной литературе высказываются предложения по мерам, направленным на вовлечение максимального числа граждан в бюджетный процесс посредством организации публичными органами «обратной связи» с гражданами [см., например: 14]. Для этого предлагается использовать все возможные способы опросов мнения горожан: через средства массовой информации, портал городской администрации, горячую линию или онлайн-приемную, а также анкетирование в социальных сетях. Предлагается сформировать консультативно-совещательные органы, в состав которых вошли бы представители местных жителей и администраций города и районов, для ответов на возникающие вопросы, учета предложений и устранения основной массы замечаний, которые могут возникать в ходе проведения публичных слушаний [15, с. 101—102]. Все эти особенности возможно урегулировать в рамках муниципального правового акта, посвященного исключительно порядку организации и проведения публичных слушаний в рамках

бюджетного процесса. Одновременно следует предостеречь федерального законодателя от попытки вмешаться в этот вопрос. Работа с «бюджетом для граждан» сложна и доступна не для всякого муниципального образования. Представляется необходимым оставить любые особенности проведения публичных слушаний по вопросам бюджета или его исполнения на усмотрение муниципалитета. Какое-либо обвязывание в этих отношениях будет только вредно.

Сложен вопрос с учетом результатов публичных слушаний в рамках бюджетного процесса. В литературе достаточно широко распространена точка зрения, что отсутствие механизма учета мнений и рекомендаций, высказанных в процессе проведения публичных слушаний, является существенным недостатком правового регулирования [см., например: 16, с. 31]. Целесообразность проведения публичных слушаний без механизма реализации их результата выхолащивает содержание и сводится к очередной «галочке» [17]. На наш взгляд, с такой оценкой можно поспорить.

Публичные слушания, действительно, являются формой консультативной демократии и не обязывают орган власти учитывать высказанное населением мнение. Следует ли это считать недостатком? Ведь целью открытого (прозрачного) бюджетного процесса является вовлечение населения в вопросы управления публичными финансами, а не принятие итогового решения. Не умаляя ни в коем случае значение высказанных гражданами предложений, следует отметить, что мнение населения зачастую эмоционально, необъективно и достаточно противоречиво. Так, один из наиболее известных французских исследователей референдума Жан Синьорель отмечал: «Я отвергаю референдум, потому что я не хочу делать толпу органом законодательной власти, потому что я боюсь ее излишеств, ее капризов, ее склонности к химерическим новшествам и особенно ее произвола. Я не понимаю и никогда не понимал смысла существования референдума... Этот троянский конь, эта коробка конфет, начиненная динамитом, сделает общественные власти рабами народных масс» [цит. по: 18, с. 205]. Это в полной мере применимо к бюджетному процессу.

Предоставление населению (причем, не каждому жителю, а лишь той заинтересованной части, что присутствовала на публичных слушаниях) возможности императивно решать вопросы формирования и расходования бюджетных средств было бы непозволительно опрометчивым. Времена «наивной демократии» прошли

во всем мире. Потому, на наш взгляд, необязательность учета мнений, высказанных в процессе публичных слушаний, проводимых в рамках бюджетного процесса, в полной мере обоснована. Это вопрос не столько усмотрения власти, сколько настроения населения. Ведь в подавляющем большинстве случаев неэффективность механизма публичных слушаний объясняется отсутствием заинтересованности жителей. Организаторы публичных слушаний вынуждены обеспечивать минимальный состав участников, выступления заинтересованных лиц. Следует ли в таком случае рассчитывать на объективность оценки и предложений? И, напротив, мнение решительно настроенной значительной массы жителей не станет игнорировать ни одна здравомыслящая властная структура. Как представляется, цель публичных слушаний в привлечении максимально широкого круга лиц к обсуждению наиболее важных для них вопросов, возможности донесения своих «местничков» желаний до представителей власти, а отнюдь не в принятии обязательных решений.

Оценив возможность использования публичных слушаний для обеспечения участия общественности в бюджетном процессе муниципального образования, можно сделать вывод, что этой юридической процедуры (разумеется, при ответственном и добросовестном подходе к ее организации) достаточно для обеспечения минимально необходимой степени открытости (прозрачности) бюджетного процесса.

Однако перечень форм непосредственной демократии на местном уровне этим отнюдь не исчерпан. Федеральный закон о местном самоуправлении предусматривает, что для решения вопросов местного значения могут быть использованы такие формы, как местный референдум, сход граждан, правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, общественные обсуждения, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, а также иные формы, не противоречащие Конституции РФ [19] и законодательству. Оценим возможности использования этих форм непосредственной демократии для обеспечения участия общественности в бюджетном процессе муниципального образования.

Первостепенного внимания заслуживают формы императивной демократии — *местный референдум и сход граждан*.

Анализ положений федеральных законов показывает, что применение этих форм осуществ-

вления населением местного самоуправления невозможно. Так, согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [20] на местный референдум не могут быть вынесены вопросы о принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования (подп. «г» п. 8 ст. 12). Статья 25¹ Федерального закона о местном самоуправлении, закрепляющая основания проведения схода граждан не в целях осуществления функций представительного органа, также не предусматривает возможности проведения схода граждан в рамках бюджетного процесса. Таким образом, действующее законодательство не допускает принятие населением императивно обязательных решений по вопросам бюджетного процесса в муниципальном образовании.

Эти законодательные положения не могут быть рассмотрены как ограничение прав граждан на непосредственное осуществление местного самоуправления. Референдум как всенародное голосование и свободные выборы как способ формирования органов народного представительства являются, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ [21], высшими формами непосредственной демократии, которые равноценны и дополняют друг друга. В конституционном механизме осуществления народовластия средствами волеобразования и волеизъявления народа являются институты не только непосредственной, но и представительной демократии. Референдум, обеспечивающий непосредственное участие граждан в управлении делами государства и открытость процессов принятия политических решений, легитимизируемых волей народа, не может подменять органы народного представительства [22]. Необходимо отметить позицию Парламентской Ассамблеи Совета Европы, которая в Рекомендации 1704 (2005) от 29 апреля 2005 года [23] обращает внимание на то, что прямая и представительная формы демократии дополняют друг друга, при этом референдумы не должны рассматриваться в качестве альтернативы парламентской демократии, ими не следует злоупотреблять, они не должны использоваться для подрыва легитимности, примата парламентов как законодательных органов и в обход принципа верховенства права (п. 5 и 8).

С учетом этих позиций решение законодателя об исключении возможности непосредственного осуществления населением местного самоуправ-

ления в рамках бюджетного процесса и отнесение этих вопросов исключительно к компетенции органов местного самоуправления представляется вполне законным и обоснованным.

Наконец, эта позиция попросту целесообразна. В силу особой социальной и экономической значимости вопросов, возникающих в рамках бюджетного процесса, принятие непосредственно населением юридически значимых решений может осуществляться спонтанно, исходя из личной заинтересованности, под влиянием какого-либо воздействия, без учета объективных экономических факторов. В результате под угрозой может оказаться реализация многих конституционных прав граждан, в том числе на образование, охрану здоровья, социальное обеспечение и пр. Для обеспечения нормальной жизнедеятельности граждан требуется непрерывное функционирование учреждений социально-культурной сферы, для чего необходимо оптимально сформировать местный бюджет, что требует профессионального подхода.

Рассмотрим *формы участия населения в осуществлении местного самоуправления* в целях решения вопросов местного значения (правотворческая инициатива граждан, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления) на предмет возможной институционализации участия общественности в бюджетном процессе. (В рамках настоящей статьи авторы не рассматривают возможность участия населения в бюджетном процессе муниципального образования посредством осуществления территориального общественного самоуправления. Данная форма по своей природе предназначена для решения проблем, в том числе хозяйственных, определенной территориальной части муниципального образования. В этой связи территориальное общественное самоуправление следует рассматривать не столько с целью повышения степени участия населения в бюджетном процессе муниципального образования в целом, сколько в контексте инициативного бюджетирования.)

Возможность применения *правотворческой инициативы граждан* в рассматриваемых целях вызывает сомнения. Положения статьи 26 Федерального закона о местном самоуправлении не ограничивают проекты муниципальных правовых актов, которые граждане могут внести в порядке правотворческой инициативы. Однако формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного

самоуправления с соблюдением требований, установленных законодательством. Согласно статье 154 Бюджетного кодекса РФ обеспечение подготовки проекта местного бюджета и отчета о его исполнении, внесение этих проектов на утверждение представительного органа осуществляет исполнительно-распорядительный орган муниципального образования. В отношении этих наиболее важных документов законодатель исходит из исключительной принадлежности полномочия правотворческой инициативы. Проект местного бюджета или отчета о его исполнении не может быть внесен на рассмотрение представительного органа не только в порядке правотворческой инициативы граждан, но и любым другим участником ординарного правотворческого процесса на местном уровне, в том числе депутатами представительного органа муниципального образования.

В этой связи вполне оправданными выглядят ограничения на предмет правотворческой инициативы, устанавливаемые во многих муниципальных правовых актах. В качестве примера приведем Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан на территории городского округа город Уфа Республики Башкортостан [24], согласно которому вопросы, связанные с принятием бюджета городского округа, внесением изменений и (или) дополнений в бюджет городского округа, не являются предметом правотворческой инициативы (п. 4.1).

В отношении иных документов, предусматривающих управление муниципальными финансами, подобного императива нет. В Федеральном законе о местном самоуправлении закреплено, что нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии заключения главы местной администрации (ч. 12 ст. 35). Тем самым допускается возможность внесения подобных проектов муниципальных правовых актов иными субъектами, помимо главы местной администрации. Однако в данном случае речь идет не столько об участии населения в бюджетном процессе, сколько об управлении муниципальными финансами в широком смысле этого термина. Любой правовой акт, предусматривающий осуществление нового полномочия органа местного самоуправления, устанавливающий меры поддержки для отдельных категорий граждан,

изменяющий размер гарантий, предоставляемых муниципалитетом, влечет осуществление расходов местного бюджета. Внесение подобных актов, безусловно, возможно в порядке правотворческой инициативы. Но речь будет идти о выдвижении инициативы по конкретному вопросу, а не о повышении участия общественности в бюджетном процессе муниципального образования.

В отношении таких форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, как *собрание граждан и конференция граждан (собрание делегатов)* сомнений в возможности использования в рамках бюджетного процесса муниципального образования нет. Это вполне правомерно. Есть сомнения в целесообразности такого использования. По своей сути собрание и конференция граждан — это формы, однородные с публичными слушаниями. Согласно Федеральному закону о местном самоуправлении они используются в целях обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 29, ч. 1 ст. 30). В рамках бюджетного процесса эти функции исполняют публичные слушания. Теоретически эти формы могут быть использованы для обсуждения вопросов бюджетного процесса, не имеющих выражения в качестве правового акта (например, самостоятельное собрание в целях обсуждения «бюджета для граждан»). Однако востребованность такого процесса, во многом параллельного проведению публичных слушаний, требует тщательного обоснования.

Совершенно иначе следует подходить к возможности проведения *опроса граждан* при принятии органами местного самоуправления решений в рамках бюджетного процесса. Эта форма участия населения в осуществлении местного самоуправления в настоящий момент недооценена. Опрос граждан может проводиться в различных формах (например, в форме консультативного местного референдума, квартального (подомового) обхода, опросного собрания [25]), но наиболее полно мнение граждан выявляется при их опросе в форме консультативного референдума. В условиях когда проведение местного референдума законодательно запрещено, опрос граждан способен его заменить в полной мере, с той лишь разницей, что его результаты имеют рекомендательный характер (ч. 1 ст. 31 Федерального закона о местном самоуправлении). Более того, для консультативного референдума прямо предусмотрена возможность его проведения как на всей территории муни-

ципального образования, так и на ее части, а также не установлено ограничений по формулировке вопроса таким образом, чтобы ответами на него были только «за» и «против». Потому в качестве ответа на вопрос консультативного референдума может быть несколько вариантов, не сводящихся к односложному ответу. Как представляется, такая форма оптимально подходит для выявления мнения населения по вопросам выбора между различными направлениями использования бюджетных средств, в том числе в рамках определенного населенного пункта или его части. Потому можно призвать муниципальные образования шире использовать форму опроса граждан для вовлечения общественности в бюджетный процесс.

Также отдельной формой непосредственной демократии признаются *обращения граждан (индивидуальные и коллективные) в органы местного самоуправления*, которые подлежат обязательному рассмотрению (ст. 32 Федерального закона о местном самоуправлении). Однако наиболее эффективны обращения при решении конкретных проблем конкретных людей, а не для вовлечения широкой общественности в управление муниципальными финансами. Некоторым исключением в этом плане может являться обращение гражданина с запросом информации. В этом случае реализуется не только конституционное право гражданина на обращение в органы публичной власти (ст. 33 Конституции РФ), но и конституционное право свободно получать информацию (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ). В ситуации когда в муниципальном образовании не реализуется в должной мере политика информирования населения о ходе бюджетного процесса, такая форма может использоваться достаточно эффективно, но ее реализация будет способствовать повышению индекса открытости бюджета, а не вовлечению общественности в бюджетные отношения.

Завершая обзор форм непосредственной демократии на местном уровне, обратимся к самой новой из них — *общественным обсуждениям*. В настоящий момент эта форма предусмотрена только применительно к градостроительным отношениям (ч. 5 ст. 28 Федерального закона о местном самоуправлении). Однако, на наш взгляд, она может достаточно эффективно использоваться и в бюджетном процессе. Градостроительный кодекс РФ [26] предусматривает общественные обсуждения как альтернативу публичным слушаниям (ст. 5¹). Существенное отличие между ними состоит в том, что главный элемент публичных слушаний — собрание,

на котором и происходит обсуждение, в рамках общественных обсуждений не проводится. Информация о проектах, подлежащих обсуждению, заблаговременно размещается в сети «Интернет», граждане имеют возможность направить свои замечания и предложения посредством информационно-телекоммуникационных сетей или организатору общественных обсуждений в письменной форме. Также в рамках общественных обсуждений проводятся экспозиция или экспозиции обсуждаемого проекта, в ходе работы которых должны быть организованы консультации посетителей экспозиции и распространение информационных материалов об обсуждаемом проекте.

Как представляется, такая форма может быть эффективной и в целях привлечения общественности к участию в бюджетном процессе. Дистанционная форма взаимодействия без собрания большого количества людей в одном помещении может даже стать преимуществом с учетом существующей эпидемиологической обстановки.

Введение общественных обсуждений в бюджетный процесс муниципального образования представляется возможным как на уровне федерального законодательства, так и муниципальными правовыми актами. Ведь перечень форм непосредственной демократии открыт и может быть дополнен в соответствии со статьей 33 Федерального закона о местном самоуправлении с учетом специфики конкретного вопроса и местных особенностей при условии соблюдения минимальных требований. Однако только федеральный законодатель может предусмотреть общественные обсуждения как альтернативу публичным слушаниям. Муниципалитеты же могут ввести такую форму непосредственной демократии только как реализуемую наряду с публичными слушаниями, но не заменяющую их. Поэтому использование общественных слушаний в бюджетном процессе муниципального образования без изменения положений федерального законодательства представляется маловероятным.

Кроме того, в современных условиях вполне возможен некоторый синтез публичных слушаний и общественных обсуждений посредством организации презентации бюджетных решений и их обсуждения в режиме видеоконференции. Для значительной части работающего населения дистанционный формат участия в подобных мероприятиях может стать преимуществом, поскольку он не требует временных и финансовых затрат на перемещение в пространстве и позво-

ляет параллельно заниматься другой деятельностью. Это возможно предусмотреть в рамках регулирования публичных слушаний. Федеральному законодателю достаточно дополнить положения части 4 статьи 28 Федерального закона о местном самоуправлении, указав на возможность проведения видеоконференции.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод, что именно на уровне муниципального бюджетного процесса в Российской Федерации существуют минимальные гарантии участия общественности в бюджетных отношениях. Обеспечивается оно посредством обязательности публичных слушаний по проектам местного бюджета и отчета о его исполнении. Такая форма непосредственной демократии при условии ответственного и добросовестного отношения органов местного самоуправления к организации и проведению способна стать площадкой для вовлечения широкой общественности в бюджетный процесс. Одновременно можно рекомендовать муниципальным образованиям при подготовке публичных слушаний доводить до граждан не только сами проекты бюджетных документов, но и их упрощенного доступного варианта — «бюджета для граждан». Это может существенно повысить эффективность обсуждения. Также можно предложить при осуществлении бюджетного процесса использовать опрос граждан в целях выявления наиболее важных для граждан направлений расходования бюджетных средств.

В целом форм непосредственной демократии, предусмотренных законодательством о местном самоуправлении, достаточно для обеспечения участия граждан в бюджетном процессе. Однако в целях повышения их открытости (прозрачности) можно предложить федеральному законодателю усовершенствовать процедуру проведения публичных слушаний посредством указания на возможность использования дистанционных технологий, а также предусмотреть общественные обсуждения по аналогии с градостроительным законодательством.

Примечания

1. Тагаров Б.Ж. Современные подходы к определению критериев информационной экономики // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). 2012. № 4.

2. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. URL: http://www.misbfm.ru/sites/all/files/rukovodstvo_po_obespecheniyu_prozrachnosti_v_byudzhetho-

[nalogovoy_sfere_2007.pdf](#) (дата обращения: 20.11.2020).

3. О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»: распоряжение Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р (ред. от 14.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 31, ст. 4773.

4. Федосов В.А. Повышение открытости бюджетов и общественного участия в бюджетном процессе в Российской Федерации // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2017. № 9. С. 17—25.

5. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 15.10.2020.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31, ст. 3823.

6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 20.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 28 мая 1995 г. № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35, ст. 3506. (Утратил силу.)

8. Положение о публичных слушаниях в городе Ростове-на-Дону, утвержденное решением городской Думы Ростова-на-Дону от 29 ноября 2005 г. № 72 (ред. от 27.06.2017) // Ростов официальный. 2005. № 50 (577).

9. Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городском округе город Уфа Республики Башкортостан: решение Совета городского округа г. Уфа Республики Башкортостан от 29 августа 2018 г. № 30/8 (ред. от 23.06.2020) // Официальный сайт Совета городского округа г. Уфа Республики Башкортостан. URL: <http://www.gorsovnet-ufa.ru> (дата обращения: 31.08.2018); Об утверждении Порядка организации и проведения публичных слушаний в городе Кургане: решение Курганской городской Думы от 22 февраля 2017 г. № 17 (ред. от 29.05.2019) // Курган и курганцы. 2017. 2 марта.

10. О порядке организации и проведения публичных слушаний по проектам бюджета города и отчета о его исполнении: решение Красноярского городского совета от 20 ноября 2006 г. № В-241 (ред. от 15.05.2012) // Красноярские ведомости. 2007. № 19; Об утверждении Административного регламента по исполнению государственной функции «Проведение публичных слушаний по проекту областного бюджета и годовому отчету об исполнении областного бюджета»: приказ ДФБП Воронежской обл. от 2 марта 2011 г. № 380/н (ред. от 15.09.2017) // Воронежский курьер. 2011. 10 марта.

11. Бахтаирова Е.А., Ооржак Ч.Д. Бюджет для граждан как элемент концепции открытости органов власти // Известия Байкальского государственного университета. 2020. Т. 30. № 1. С. 130—136.

12. Андриянов В.Н., Трубников В.В. Эффективность местного самоуправления: критерии и показатели // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2012. № 1 (81). С. 139—142.

13. Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме: приказ Минфина России от 22 сентября 2015 г. № 145н (ред. от 15.10.2020). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.11.2020).

14. Самаруха А.В. Информационно-коммуникационные технологии в аспекте управления социально-экономическим развитием региона на основе финансового и бюджетного проектирования // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2016. Т. 26. № 3. С. 392—399. DOI: 10.17150/1993-3541.2016.26(3).392-399.

15. Иванова О.Б., Денисенко С.Н. Публичные слушания проекта местного бюджета как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления // Финансовые исследования. 2017. № 1 (54). С. 96—104.

16. Миронова С.М. Формы участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований и практика их реализации // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2017. № 1 (40). С. 30—36.

17. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в муниципальном нормотворчестве (подг. для системы «КонсультантПлюс», 2014). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.11.2020).

18. Филиппова И.А. Непосредственная демократия и ее роль в развитии общества // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 1998. № 1. С. 203—210.

19. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2020).

20. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24, ст. 2253.

21. По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации”»: постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 4.

22. По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Фе-

дерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа: постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 3.

23. Рекомендация 1704 (2005) от 29 апреля 2005 г. // Официальный сайт Совета Европы. URL: https://www.coe.int/t/R/Parliamentary_Assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2005%5D/%5BApr2005%5D/Rec1704_rus.asp#P4_84 (дата обращения: 01.11.2020).

24. Об утверждении Положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан на территории городского округа город Уфа Республики Башкортостан: решение Совета городского округа г. Уфа Республики Башкортостан от 20 февраля 2013 г. № 14/14 // Вечерняя Уфа. 2013. 27 февраля.

25. Об основах назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Иркутской области: закон Иркутской области от 2 марта 2016 г. № 7-ОЗ // Областная. 2016. 9 марта. № 23.

26. Градостроительный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1, ч. 1, ст. 16.

References

1. Tagarov B.Zh. Modern approaches to determining the criteria of information economy. *Proceedings of the Irkutsk state academy of economics (Baikal state university of economics and law)*, 2012, no. 4. (In Russ.)

2. Code of good practice for ensuring transparency in the budget and tax sphere. URL: http://www.mis-bfm.ru/sites/all/files/rukovodstvo_po_obespecheniyu_prozrachnosti_v_byudzhetho-nalогоvoy_sfere_2007.pdf (accessed 20.11.2020). (In Russ.)

3. On the Concept of creation and development of the state integrated information system for public Finance management “Electronic budget”: decree of the Government of the Russian Federation no. 1275-R dated July 20, 2011 (ed. from 14.12.2018). *Collection of legislative acts of the RF*, 2011, no. 31, art. 4773. (In Russ.)

4. Fedosov V.A. Increasing the openness of budgets and public participation in the budget process in the Russian Federation. *Accounting in budget and non-profit organizations*, 2017, no. 9, pp. 17—25. (In Russ.)

5. Budget code of the Russian Federation: federal law no. 145-FZ of July 31, 1998 (ed. from 15.10.2020). *Collection of legislative acts of the RF*, 1998, no. 31, art. 3823. (In Russ.)

6. On General principles of organization of local government in the Russian Federation: federal law of 6 October 2003 no. 131-FZ (as amended on 20.07.2020). *Collection of legislative acts of the RF*, 2003, no. 40, art. 3822. (In Russ.)

7. On General principles of organization of local government in the Russian Federation: federal law of May 28, 1995 no. 154-FZ. *Collection of legislative acts*

of the RF, 1995, no. 35, art. 3506. (The law is no longer in force.) (In Russ.)

8. Regulations on public hearings in the city of Rostov-on-Don, approved by the decision of the city Duma of Rostov-on-Don dated November 29, 2005 no. 72 (ed. from 27.06.2017). *Rostov official*, 2005, no. 50 (577). (In Russ.)

9. On approval of the Regulations on public hearings in the Ufa city district of the Republic of Bashkortostan: decision of the Ufa city district Council of the Republic of Bashkortostan dated August 29, 2018 no. 30/8 (ed. from 23.06.2020). *Official website of the Ufa city district Council of the Republic of Bashkortostan*. URL: <http://www.gorsoviet-ufa.ru> (accessed 31.08.2018); On approval of the Procedure for organizing and conducting public hearings in the city of Kurgan: decision of the Kurgan city Duma of February 22, 2017 no. 17 (ed. from 29.05.2019). *Kurgan and kurgans*, 2017, March 2. (In Russ.)

10. On the procedure for organizing and conducting public hearings on city budget projects and the report on its execution: decision of the Krasnoyarsk city Council of November 20, 2006 no. B-241 (ed. from 15.05.2012). *Krasnoyarsk vedomosti*, 2007, no. 19; On approval of the Administrative regulations for the execution of the state function "Holding public hearings on the draft regional budget and the annual report on the execution of the regional budget": order of the Voronezh region's Federal budget FUND of March 2, 2011 no. 38o/n (ed. from 15.09.2017). *Voronezh courier*, 2011, March 10. (In Russ.)

11. Bakhtairova E.A., Oorzhak C.D. Budget for citizens as an element of the concept of openness of the authorities. *Proceedings of the Baikal state University*, 2020, vol. 30, no. 1, pp. 130—136. (In Russ.)

12. Andriyanov V.N., Trubnikov V.V. Efficiency of local self-government: criteria and indicators. *Proceedings of the Irkutsk state economic Academy*, 2012, no. 1 (81), pp. 139—142. (In Russ.)

13. On approval of Methodological recommendations for the submission of budgets of the subjects of the Russian Federation and local budgets and reports on their implementation in a form accessible to citizens: order of the Ministry of Finance of the Russian Federation no. 145n of September 22, 2015 (ed. from 15.10.2020). Access from the reference legal system "ConsultantPlus" (accessed 01.11.2020). (In Russ.)

14. Samarukha A.V. Information and communication technologies in the aspect of managing the socio-economic development of the region based on financial and budget design. *Proceedings of the Irkutsk state Academy of Economics*, 2016, vol. 26, no. 3, pp. 392—399. DOI: 10.17150/1993-3541.2016.26(3).392-399. (In Russ.)

15. Ivanova O.B., Denisenko S.N. Public hearings of the local budget project as a form of public participation in the implementation of local self-government. *Financial research*, 2017, no. 1 (54), pp. 96—104. (In Russ.)

16. Mironova S.M. Forms of participation of citizens in the financial activities of the state and municipalities

and the practice of their implementation. *Bulletin of the Volgograd Academy of the Ministry of internal Affairs of Russia*, 2017, no. 1 (40), pp. 30—36. (In Russ.)

17. Komarova V.V. Forms of direct democracy in municipal rule-making (prepared for the "ConsultantPlus" system, 2014). Access from the reference legal system "ConsultantPlus" (accessed 01.11.2020). (In Russ.)

18. Filippova I.A. Direct democracy and its role in the development of society. *Bulletin of the Lobachevsky University of Nizhny Novgorod*, 1998, no. 1, pp. 203—210. (In Russ.)

19. The Constitution of the Russian Federation, adopted by popular vote on December 12, 1993 (with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020). *Official Internet portal of legal information*. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (accessed 04.07.2020). (In Russ.)

20. On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in the referendum of citizens of the Russian Federation: federal law no. 67-FZ of June 12, 2002 (ed. from 27.12.2018). *Collection of legislative acts of the RF*, 2002, no. 24, art. 2253. (In Russ.)

21. In the case of checking the constitutionality of the Federal constitutional law "On amendments and additions to the Federal constitutional law «On the referendum of the Russian Federation»": resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 11-P of June 11, 2003. *Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation*, 2003, no. 4. (In Russ.)

22. In the case of checking the constitutionality of a number of provisions of articles 6 and 15 of the Federal constitutional law "On the referendum of the Russian Federation" in connection with the complaint of citizens V.I. Lakeev, V.G. Solovyov and V.D. Ulas: resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 3-P of March 21, 2007. *Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation*, 2007, no. 3. (In Russ.)

23. Recommendation 1704 (2005) of 29 April 2005. *Official website of the Council of Europe*. URL: https://www.coe.int/t/R/Parliamentary_Assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2005%5D/%5BApr2005%5D/Rec1704_rus.asp#P4_84 (accessed 01.11.2020). (In Russ.)

24. On approval of the Regulations on the procedure for implementing the law-making initiative of citizens on the territory of the Ufa city district of the Republic of Bashkortostan: decision of the Ufa city district Council of the Republic of Bashkortostan dated February 20, 2013 no. 14/14. *Vechernyaya Ufa*, 2013, February 27. (In Russ.)

25. On the basis of the appointment and conduct of a survey of citizens in the municipalities of the Irkutsk region: law of the Irkutsk region of March 2, 2016 no. 7-OZ. *Regional*, 2016, March 9, no. 23. (In Russ.)

26. Town-Planning code of the Russian Federation: federal law no. 190-FZ of December 29, 2004 (ed. from 31.07.2020). *Collection of legislative acts of the RF*, 2005, no. 1, part 1, art. 16. (In Russ.)