

УДК 346.6  
ББК 65.261-18

**Mironova Svetlana Mihaylovna**,  
candidate of law, associate professor, head of the department  
of constitutional and administrative law  
of Volgograd Business Institute,  
Volgograd,  
e-mail: svmironova@rambler.ru

**Миронова Светлана Михайловна**,  
канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой  
конституционного и административного права  
Волгоградского института бизнеса,  
г. Волгоград,  
e-mail: svmironova@rambler.ru

## ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ К ЭФФЕКТИВНОМУ ИСПОЛЬЗОВАНИЮ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

### FINANCIAL AND LEGAL ASPECTS OF ATTRACTING POPULATION TO EFFECTIVE USE OF THE BUDGET FUNDS AT THE MUNICIPAL LEVEL

12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

12.00.04 – Financial law; tax law; budget law

*Статья посвящена изучению программы поддержки местных инициатив как правового института, его финансово-правовых аспектов, правовой природы субсидий и грантов, предоставляемых на поддержку местных инициатив. Проведен анализ программ поддержки местных инициатив при участии Всемирного банка, а также в рамках федеральной целевой программы по развитию устойчивости сельских территорий, приводятся их сходства и различия. Обращается внимание на особенности правовой природы грантов на поддержку местных инициатив. Делается вывод о необходимости дальнейшего теоретического развития данного института в рамках финансового права, а также практической реализации с целью оптимизации бюджетных расходов и вовлечения граждан в бюджетный процесс на местном уровне.*

*The article examines the programs of support of the local initiatives as a legal institution, its financial and legal aspects; the legal nature of subsidies and grants to support local initiatives. The analysis of support programs of local initiatives in partnership with the World Bank, as well as within the framework of the Federal target program for development of stability of rural areas is conducted; their similarities and differences are presented. Attention is drawn to the peculiarities of the legal nature of grants to support local initiatives. The conclusion is made about necessity for further theoretical development of this institution within the financial law, as well as the practical implementation with the aim of optimizing budget expenditures and involving citizens in the budget process at the local level.*

*Ключевые слова: программа поддержки местных инициатив, бюджет, бюджетные расходы, финансовая деятельность муниципальных образований, межбюджетные трансферты, субсидии, гранты, инициативное бюджетирование, территориальное общественное самоуправление, софинансирование.*

*Keywords: program to support local initiatives, budget, budget expenditures, financial activities of municipalities, intergovernmental transfers, subsidies, grants, initiative budgeting, territorial public self-government, co-financing.*

В современных условиях недостаточности финансовых ресурсов все более актуальным становится использование различных форм взаимодействия власти, бизнеса и населения, в том числе путем привлечения денежных средств

названных лиц на условиях софинансирования государственных и муниципальных проектов. Например, в рамках государственного и муниципального частного партнерства [1; 2], концессионных соглашений [3], путем привлечения средств самообложения граждан [4] и др.

Наиболее актуальным это является для местного самоуправления, как в целом, так и для его самого низового уровня — поселенческого, поскольку в условиях дефицитных федерального и региональных бюджетов финансирование муниципалитетов сокращается, а собственных средств у муниципальных образований недостаточно для решения вопросов местного значения.

По состоянию на 22 мая 2015 года по данным Росстата в Российской Федерации действуют 22 923 муниципальных образований, из них сельских поселений — 18 654, таким образом, число сельских поселений составляет 81 % от всех муниципальных образований. При этом доля межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней (без субвенций) и другие безвозмездные поступления составляют в структуре местных бюджетов сельских поселений 60,1 % [5], что является максимальным показателем среди других видов муниципальных образований.

Приближенность местного самоуправления к населению предполагает максимальное вовлечение населения в решение вопросов местного значения, в то же время, как отмечается в докладе Министерства финансов РФ об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации, многие субъекты РФ отмечают проблему низкого уровня заинтересованности и вовлеченности граждан в бюджетный процесс.

27 апреля 2016 года рабочей группой Минфина России по развитию проекта «Бюджет для граждан» одобрен Проект Концепции развития и регулирования инициативного бюджетирования в субъектах РФ, включающий основные цели, задачи и принципы развития и регулирования инициативного бюджетирования, а также основные тенденции развития практик решения вопросов местного значения, реализуемых при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств.

В настоящее время в России используются различные формы участия граждан в решении вопросов местного значения — инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, народный бюджет, программы поддержки местных инициатив. Большая часть из них находится в стадии становления и нормативно не закреплена. Наиболее развитой из них на практике и применяемой дольше

всех является программа поддержки местных инициатив (далее — ППМИ), которая начала действовать в России в 2007 году при поддержке Всемирного банка.

За 10 лет накоплен большой практический опыт реализации в российских регионах программ поддержки местных инициатив, что вызывает необходимость проведения теоретического исследования ППМИ.

Основные публикации, посвященные ППМИ в России, носят прикладной характер, представляют принципы, механизмы, процедуры и методическую базу проведения ППМИ в России, а также содержат примеры реализации конкретных программ поддержки местных инициатив [6; 7]. Как правило, такие пособия (руководства) предназначены для органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, представителей проектных центров инициативного бюджетирования, организаций и консультантов, вовлеченных в реализацию ППМИ в субъекте Российской Федерации.

Среди теоретических работ следует выделить диссертацию и монографию экономиста М. В. Цуркан, которая рассматривает ППМИ как инструмент реализации региональных инвестиционных проектов с участием государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления и населения (носителя территориального интереса) [8].

В то же время отсутствуют правовые исследования на тему поддержки местных инициатив как в рамках муниципального права, так и затрагивающие финансово-правовые аспекты данного института. В связи с этим представляется необходимым проведения такого исследования, выявления особенностей правового регулирования программ поддержки местных инициатив на федеральном и региональном уровне, а также правового закрепления форм финансового обеспечения ППМИ их бюджетно-правовой природы.

Нормативно понятия «программа поддержки местных инициатив», «поддержка местных инициатив» не закреплены, хотя в литературе делаются отдельные попытки таких определений. Так, И. И. Егоров, под ППМИ понимает выделение на конкурсной основе субсидий из областного бюджета на реализацию проектов, направленных на благоустройство и ремонт объектов общественной инфраструктуры. Отбор, реализация и контроль реализации проектов — при обязательном участии населения [9]. Следует отметить неполноту данного определения, поскольку в рамках ППМИ могут быть выделены не только субсидии, но и гранты. Как будет показано дальше в исследовании, формы финансовой поддержки в виде субсидий и грантов будут отличаться друг от друга.

М. В. Цуркан полагает, что ППМИ представляет собой совокупность инвестиционных проектов, а в рамках Программы поддержки местных инициатив реализуются инвестиционные проекты [10, с. 135.].

Программа поддержки местных инициатив является одной из практик инициативного бюджетирования, которые все шире и активнее реализуются как в Российской Федерации, так и во многих зарубежных странах. В основе инициативного бюджетирования лежит концепция непосредственного вовлечения граждан в решение вопросов местного значения и, в частности, в решение о выборе приоритетных направлений расходования части бюджетных средств на муниципальном, региональном или национальном уровне, а также в последующий контроль за реализацией этих решений [6, с. 3].

С 2007 года российская программа, получившая название «Программа поддержки местных инициатив», стартовала в отдельных субъектах РФ при поддержке региональных органов власти и Всемирного банка. Первым

в 2007 году стал Ставропольский край, где запуск программы был осуществлен под кураторством регионально-го министерства экономического развития, а впоследствии — министерством финансов края. За ним последовали еще семь российских регионов, и к 2015 году ППМИ при участии Всемирного банка уже успешно реализовывалось также в Кировской (с 2010 года), Нижегородской и Тверской областях (с 2013 года), Хабаровском крае (с 2013 года), Республике Башкортостан (с 2014 года), Республике Северная Осетия — Алания (с 2014 года) и в Еврейской автономной области (с 2015 года) [6, с. 6].

С 2007 по 2016 год в российских регионах было реализовано около четырех тысяч проектов, из них более 1 000 — в 2016 году. Только в Кировской области за период 2010–2015 годов построено около 500 поселенческих дорог и отремонтировано более 370 объектов водоснабжения. К концу 2015 года только в двух регионах — Тверской области и Ставропольском крае реконструировано около 190 домов культуры. Прямыми благополучателями ППМИ ежегодно становятся более 1,5 млн человек [7, с. 17].

При этом на федеральном уровне нормативное закрепление такого института как ППМИ появилось только в 2010 году, когда была принята Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 06.09.2010 № 1485-р), в которой одним из механизмов реализации оптимального сценария развития Северо-Кавказского федерального округа названа поддержка местных инициатив. Необходимо отметить, что еще в 2009–2010 годах было предусмотрено осуществление внешних заимствований в МБРР на Проект «Поддержка местных инициатив Южного федерального округа» (Федеральный закон от 24.07.2007 № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»).

Дальнейшее нормативное развитие на федеральном уровне поддержка местных инициатив получила в 2013 году с принятием Федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 год» [11], одной из основных задач которой была закреплена грантовая поддержка местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности.

Таким образом, федеральное законодательство предусматривает поддержку местных инициатив только в сельской местности, что идет в разрез с проектом Всемирного банка, который реализуется и в других типах муниципальных образований, например, городских поселениях и городских округах.

Рассмотрим основные отличия между ППМИ, реализуемые Всемирным банком, и осуществлением программ поддержки местных инициатив в соответствии с Федеральной целевой программой.

Ставропольский край является самым первым регионом, применившим практики поддержки местных инициатив. В 2007–2009 годах это был единственный субъект РФ, реализующий ППМИ. ППМИ реализуется в семи восточных районах края. За 10 лет там было построено 292 объекта социальной инфраструктуры. Только краевых средств на эти цели направлено более 450 млн руб.

Конкурсный отбор осуществляет министерство экономического развития Ставропольского края. Правилами предоставления субсидий муниципальным образованиям Ставропольского края (Приложение к подпрограмме «Повышение сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Ставропольского края» государственной программы Ставропольского края «Управление финансами», утвержденной постановлением Правительства Ставропольского края от 24 декабря 2015 г. № 550-п) установлено, что

получателями субсидий являются поселения Ставропольского края и городские округа Ставропольского края, представившие проекты развития территорий муниципальных образований края, основанные на местных инициативах, реализация которых будет осуществляться в населенных пунктах муниципальных образований края, признанных победителями конкурсного отбора.

Проект развития территории муниципального образования края, основанный на местных инициативах, должен предусматривать реализацию мероприятий, направленных на решение одного из двенадцати установленных вопросов местного значения.

Конкурсный отбор проектов осуществляет министерство финансов Ставропольского края. Правила предоставления субсидий муниципальным образованиям Ставропольского края устанавливают два требования к объему финансовых средств:

— объем субсидии, запрашиваемой муниципальным образованием края, не должен превышать 2 млн руб.;

— объем, указанный в проекте, средств бюджета муниципального образования края, направляемых на реализацию проекта, должен составлять не менее пяти процентов по отношению к сумме объема средств бюджета муниципального образования края, направляемых на реализацию проекта, и объема субсидии.

Кировская область также является активным участником программы поддержки местных инициатив. Если 2010 год для Кировской области стал «пилотным» в реализации проекта, были определены шесть муниципальных районов, 41 поселение которых могло принять участие в проекте, а в 2013 году участниками ППМИ, помимо городских, сельских поселений и муниципальных районов, стали городские округа, то в 2016 году начал проводиться пилотный проект для всех форм муниципальных образований по вопросам, инициированным членами садоводческих некоммерческих товариществ.

Для решения вопросов местного значения консолидировано направлено почти 1,9 млрд руб., при этом доля региональных средств составила порядка 70 % [12].

Постановление Правительства Кировской области от 06.12.2009 № 33/481 устанавливает разные требования к объемам предоставляемых субсидий и размерам софинансирования в зависимости от типа муниципальных образований: количество поданных заявок; максимальные объемы субсидии; размер средств софинансирования, выделяемых из местного бюджета и вносимых физическими лицами. Во всех случаях субсидии предоставляются муниципальным образованиям.

Тверская область реализует ППМИ с 2013 года. Вся информация о проводимых конкурсах проектов представлена на официальном сайте ППМИ Тверской области [13].

Реализация программ поддержки местных инициатив в Тверской области осуществляется в соответствии с государственной программой Тверской области «Управление общественными финансами и совершенствование региональной налоговой политики» на 2013–2018 годы», утвержденной Постановлением Правительства Тверской области от 16.10.2012 № 604-пп.

Конкурсный отбор и предоставление субсидий осуществляется Министерством финансов Тверской области. Требования к финансовому обеспечению проектов (размер субсидии, доля софинансирования из местного бюджета, а также за счет безвозмездных поступлений) различаются по типам муниципальных образований: для городских округов, сельских поселений и городских поселений. При этом софинансирование из областного бюджета может осуществляться

не только путем предоставления субсидий, но и за счет средств, передаваемых на реализацию мероприятий по обращениям, поступающим к депутатам Законодательного Собрания Тверской области.

Рассмотрим, как осуществляется реализация программ поддержки местных инициатив в соответствии с Федеральной целевой программой «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года». Одной из основных задач ФЦП является грантовая поддержка местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности: за время действия программы планируется реализовать 571 проект местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности.

Порядок предоставления субсидий из федерального бюджета закреплен в правилах (приложением № 9 к федеральной целевой программе), которые определяют основные понятия, процедуры, а также требования к субсидиям и грантам.

Понятие гранта позволяет определить круг субъектов, которым он может быть выделен, — к ним относятся орган местного самоуправления или орган территориального общественного самоуправления сельского поселения. Таким образом, круг муниципальных образований, которые могут реализовать проекты местных инициатив, ограничен только сельскими поселениями, другие типы муниципальных образований не вправе рассчитывать на грантовую помощь по данной целевой программе.

В то же время на региональном уровне можно встретить сужение круга субъектов, которым могут быть выделены гранты, например, указание в качестве получателя гранта только ТОСов (например, в Волгоградской области) или возможность выделения субсидии только органам местного самоуправления (например, в Республике Саха (Якутия)).

Закрепление на федеральном уровне понятия гранта, а также определение основных требований к нему, выявили расхождения между федеральными нормами и нормами регионального законодательства. Такие случаи становятся предметом судебных разбирательств. Например, в Республике Саха (Якутия) оспаривались абз. 2 п. 1, п. 6 Правил предоставления грантов на поддержку местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, утвержденных Постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 09.12.2013 № 421 «О реализации мероприятий федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» в Республике Саха (Якутия), поскольку они неправомерно сужают понятие гранта на поддержку местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, по сравнению с определением, содержащимся в Федеральной программе и предполагающим возможность предоставления средств государственной поддержки не только органу местного самоуправления, но и органу территориального общественного самоуправления сельского поселения [14]. Требования прокурора были удовлетворены и положения региональных правил признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими (Определением Верховного Суда РФ от 13.08.2014 № 74-АПГ14-6 решение ВС Республики Саха (Якутия) от 24.04.2014 оставлено без изменения).

Следует отметить неоднозначность судебного решения, поскольку федеральная целевая программа не закрепляет обязательного условия предоставления грантов обоим субъектам: и органам местного самоуправления, и органам территориального общественного самоуправления, а устанавливает вариативность в этом вопросе (используется разделительный союз «или»), что предоставляет субъектам РФ самим определить среди них перечень субъектов, которым будут предоставляться гранты. Имеются и другие подобные дела [15].

Размер гранта определяется субъектом РФ исходя из следующих критериев: 1) размер гранта, не превышающий 2 млн руб., определяется органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ; 2) если размер гранта превышает 2 млн руб., финансовое обеспечение выплаты гранта в размере, превышающем указанную сумму, осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ.

При этом размер гранта не может превышать 60 % общей стоимости проекта. Оставшаяся стоимость проекта должна быть финансово обеспечена за счет средств местного бюджета, а также обязательного вклада граждан и юридических лиц (индивидуальных предпринимателей) в реализацию проекта в различных формах (денежные средства, трудовое участие, предоставление помещений, технических средств и др.).

Очевидно, что неденежные формы участия граждан и организаций должны иметь денежную оценку, чтобы можно было определить процент такого участия в объеме стоимости проекта.

Субсидия предоставляется бюджету субъекта Российской Федерации и расходуется на следующих условиях:

- а) наличие региональной программы, предусматривающей мероприятия по предоставлению грантов;
- б) наличие в законе субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации соответствующих бюджетных ассигнований.

Определена доля расходов регионального бюджета в финансировании проекта местных инициатив (при этом в целях сокращения средств местных бюджетов и внебюджетных источников регионы вправе увеличивать долю своих расходов):

— в высокودотационных регионах такая доля должна составлять не менее 5 %;

— для иных субъектов РФ не менее 30 %.

Министерство сельского хозяйства РФ устанавливает основные критерии отбора проектов поддержки местных инициатив, а также принимает решения о выделении субсидий (Приказ Минсельхоза России от 11.02.2015 № 48 «Об утверждении порядка отбора государственных программ субъектов Российской Федерации (подпрограмм государственных программ субъектов Российской Федерации), направленных на устойчивое развитие сельских территорий»).

Необходимым условием участия субъектов РФ в федеральной целевой программе является принятие собственных региональных нормативно-правовых актов по реализации проектов местных инициатив, в том числе региональной программы по развитию сельских территорий. Например, в Волгоградской области в 2013 году была принята государственная программа Волгоградской области «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» (утверждена Постановлением Правительства Волгоградской обл. от 29.11.2013 № 681-п), одним из целевых показателей которой установлена необходимость реализации 40 проектов местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, получивших грантовую поддержку.

В Волгоградской области предоставление грантов предусмотрено только для территориальных общественных самоуправлений, а именно территориальному общественному самоуправлению сельского поселения, являющемуся юридическим лицом (Постановление Правительства Волгоградской обл. от 09.06.2014 № 298-п (ред. от 24.05.2016) «Об утверждении Порядка предоставления грантов на поддержку местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности»).

В соответствии с Соглашением, заключенным комитетом сельского хозяйства Волгоградской области с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, в текущем году на софинансирование расходных обязательств региона по реализации мероприятий по грантовой поддержке местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, выделено 3 млн 823 тыс. руб. [16].

Таким образом, на реализацию указанного направления в бюджете региона предусмотрено 13 млн 823 тыс. руб.

В 2016 году для участия в отборе проектов в Комитет представлены документы на 78 проектов из 22 муниципальных районов области. Активное участие приняли ТОСы Киквидзенского, Руднянского, Алексеевского, Клетского, Нехаевского, Серафимовичского, Среднеахтубинского, Светлоярского районов. Из этих районов на отбор представлено от 5 до 10 проектов. Из 78 проектов к участию в отборе проектов допущено всего 17 проектов.

Анализ региональных программ, принятых с целью участия регионов в федеральной целевой программе, позволяет сделать выводы, что в регионах по-разному определяется количество проектов местных инициатив. Например, в Ленинградской области на первом этапе — 2014–2017 годы — запланировано 14 проектов, к концу 2020 года — 23 проекта. В республике Алтай до 2020 года запланирована реализация 48 проектов. В Рязанской области на 2014–2017 годы и на период до 2020 года предусмотрена реализация 70 проектов местных инициатив. Государственная программа Республики Адыгея закрепляет ожидаемые результаты до 2020 года в количестве шести проектов местных инициатив.

Количество запланированных проектов зависит от объема финансирования, в том числе средств, выделяемых из федерального бюджета. Проследим, как распределялись субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на софинансирование расходных обязательств субъектов РФ, связанных с реализацией мероприятий по предоставлению грантов на поддержку местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, в рамках Федеральной целевой программы (Распоряжения Правительства РФ от 31.03.2014 № 479-р; от 18.08.2015 № 1584-р; от 29.02.2016 № 335-р).

В 2014 году из федерального бюджета было выделено 95 млн руб. двадцати трем субъектам РФ. Больше всего средств было предоставлено Алтайскому краю (21 млн 600 тыс. руб.); Ростовской области (14 млн 351 тыс. руб.); Республике Коми (11 млн 265 тыс. руб.) и Ульяновской области (9 млн 414 тыс. руб.).

В 2015 году количество субъектов РФ, которым предоставляются субсидии на финансирование ППМИ, увеличилось до 33, в то же время общая сумма, представляемая субъектам РФ, была снижена до 85 млн 500 тыс. руб. Наибольший объем субсидий получили: Алтайский край — 14 млн 653 тыс. руб.; Республика Саха (Якутия) — 8 млн 875 тыс. руб.; Вологодская область — 8 млн 446 тыс. руб.; Ульяновская область — 5 млн 401 тыс. руб.

В 2016 году из федерального бюджета было выделено 81 млн 292 тыс. руб. тридцати восьми субъектам РФ. Наибольший объем субсидий получили: Алтайский край — 12 млн 575 тыс. руб.; Вологодская область — 6 млн 781 тыс. руб.; Ульяновская область — 4 млн 909 тыс. руб.; Республика Крым — 4 млн 657 тыс. руб.

Таким образом, видна постепенная тенденция увеличения количества субъектов РФ, участвующих в реализации федеральной целевой программы, но уменьшения при этом общего объема финансирования.

Как видно из представленных данных, в число получателей субсидий из федерального бюджета не вошли регионы-

лидеры по числу проектов ППМИ, а также по объемам финансирования (Ставропольский край, Кировская область, Тверская область, Нижегородская область, Хабаровский край). Исключение составила Республика Башкортостан, которой выделялись субсидии в 2015 и 2016 годах, в то же время объем этих субсидий в общей доле субсидий, предоставляемых всем субъектам РФ, невысок. Таким образом, регионы-лидеры ППМИ реализуют данные проекты самостоятельно, не используя финансовую поддержку федерального бюджета.

В рамках реализации программ поддержки местных инициатив с использованием средств федерального бюджета (по федеральной целевой программе) финансирование местных инициатив осуществляется поэтапно:

1. На первом этапе выделяется субсидия из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ.

2. На втором этапе из регионального бюджета предоставляется грант в форме субсидии органам местного самоуправления или органам территориального общественного самоуправления.

Финансовая помощь будет иметь различную правовую природу и основываться на разных нормах бюджетного законодательства. В связи с этим целесообразно рассмотреть место субсидии в числе бюджетных платежей, а также выявить отличительные признаки различных видов субсидий, предоставляемых на поддержку местных инициатив.

Как отмечает Х. В. Пешкова, «...финансовая помощь представляет собой денежные средства, перечисляемые в бюджет одного уровня из бюджета другого уровня бюджетной системы как результат установления нормами права распределения финансовых ресурсов между общественно-территориальными образованиями с недостаточной бюджетной обеспеченностью в целях покрытия расходов на реализацию публичных задач и функций, поддерживающих благополучное развитие общества» [17, с. 236]. Представляется, что в случае с субсидиями на поддержку местных инициатив недостаточная бюджетная обеспеченность не является решающим фактором при вынесении решения о выделении субсидии, поскольку федеральной программой ставятся другие цели, связанные с развитием сельских территорий.

Субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ можно отнести к межбюджетным субсидиям. А. Г. Пауль, обращая внимание на неопределенность прав бюджетов нижестоящего уровня по определению гарантированного объема финансовой помощи, относит межбюджетные субсидии к вторичным (производным) доходам [18, с. 5, 13]. Точки зрения о вторичности межбюджетных трансфертов в системе доходов бюджета придерживается и Х. В. Пешкова [19, с. 357–358].

С точки зрения расходования бюджетных средств А. В. Ильин говорит «...об одной самостоятельной форме расходов бюджета, каковой является субсидия, предоставляемая одним публично-правовым образованием другому публично-правовому образованию в целях софинансирования расходных обязательств получателя субсидии» [20, с. 39].

Е. А. Бочкарева разграничивает межбюджетные субсидии «...в зависимости от вида софинансируемого мероприятия: субсидии на осуществление капитальных расходов; субсидии на модернизацию бюджетного сектора; субсидии на обеспечение мер социальной поддержки населения; субсидии на поддержку определенной отрасли экономики, «обратные» субсидии» [21, с. 173]. Исходя из этой классификации, субсидию

на поддержку местных инициатив сложно отнести к какой-либо определенной категории, скорее всего можно такую субсидию отнести к субсидии на развитие определенной территории, что является мерой стимулирования для субъектов РФ. Следует согласиться с Е. А. Бочкаревой, что в межбюджетной субсидии прослеживается функциональная связь: «субсидия — стимулирование» [21, с. 173].

Выделение грантов в форме субсидий из бюджетов субъектов РФ будет иметь отличия в зависимости от того, выделяется ли такой грант органу местного самоуправления или органу территориального самоуправления.

В литературе обращается внимание, что достаточно часто используемая грантовая форма финансовой поддержки не нашла должного закрепления в Бюджетном кодексе РФ [22, с. 44]. Бюджетный кодекс РФ лишь предусматривает возможность предоставления грантов в форме субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам (ст. 78 БК РФ), а также некоммерческим организациям, не являющимся казенными учреждениями (ст. 78.1 БК РФ).

А. В. Ильин выделяет несколько форм субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями. Субсидию на поддержку местных инициатив можно отнести к формам поддержки социально-значимой деятельности некоммерческих организаций [20, с. 33].

Правовая природа субсидии, предоставляемой органу местного самоуправления, остается неопределенной.

Таким образом, в настоящее время программы поддержки местных инициатив реализуются по двум направлениям:

1. В рамках программы Всемирного банка.

2. В рамках федеральной целевой программы по устойчивому развитию сельских территорий.

Несмотря на схожие механизмы реализации программ, каждая из них имеет свои особенности как с точки зрения субъектного состава — участников проектов (программы поддержки местных инициатив при участии Всемирного банка рассчитаны на большее количество муниципальных образований), так и с точки зрения финансовой поддержки (программа по устойчивому развитию сельских территорий реализуется с помощью финансовой поддержки из федерального бюджета). Имеются и другие отличия.

В целом программы поддержки местных инициатив являются относительно новым институтом как в российской экономике, так и в правовом поле, следует оценить положительно их реализацию и отметить необходимость их дальнейшего развития, на что обращается внимание на самом высшем уровне. Например, Совет Федерации в своем постановлении от 30.03.2016 №137-СФ отмечает необходимость продолжить работу по консолидации субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, и в случае экономии бюджетных средств направить их на финансовую поддержку субъектов Российской Федерации, в том числе на реализацию программ поддержки местных инициатив.

В рамках исследования финансового права институт ППМИ может стать одной из форм участия граждан РФ в финансовой деятельности органов местного самоуправления как одного из основополагающих принципов финансового права в целом.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Прядко И. А. Концепция развития государственно-частных партнерств в регионах России // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2016. № 4 (37). С. 176–182.

2. Миронова С. М. Муниципально-частное партнерство как инструмент развития муниципальных образований: финансово-правовые аспекты // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2015. № 4 (33). С. 300–305.
3. Лукина А. Н. Проблемы бюджетного финансирования при реализации концессионных соглашений // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2014. № 4. С. 168–175.
4. Миронова С. М. Средства самообложения граждан в системе формирования доходов местных бюджетов: правовая природа и практика применения // Научный вестник ВФ РАНХиГС. 2016. № 1. С. 31–36.
5. Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.12.2016 [Электронный ресурс] // Министерство финансов РФ. URL: <http://minfin.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/> (дата обращения: 10.01.2017).
6. Хачатрян Г., Шульга И., Гридин С., Сухова А. Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив. М. : Алекс, 2016. 88 с.
7. Шульга И., Сухова А. Программа поддержки местных инициатив: совершенствование местного самоуправления и развитие инициативного бюджетирования. М. : Алекс, 2016 52 с.
8. Цуркан М. В. Модернизация и развитие общественно-инфраструктурного комплекса региона в контексте Программы поддержки местных инициатив : монография. Тверь : Твер. гос. ун-т, 2014. 196 с.
9. Егоров И. И. Как учить местную власть: «школа ППМИ» в Тверской области [Электронный ресурс] // Материалы I Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию. URL: <http://www.nifi.ru/ru/nifi-events/archive/799-211015-pb-conf.html> (дата обращения: 01.08.2016).
10. Цуркан М. В. Региональная поддержка местных инициатив: разграничение понятий «программа» и «проект» // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2014. № 3.
11. Постановление Правительства РФ от 15.07.2013 № 598 (ред. от 25.05.2016) «О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. М. : Юрид. лит., 2013. № 30 (часть II). Ст. 4110.
12. Информация о Проекте по поддержке местных инициатив в Кировской области [Электронный ресурс] // Портал социальных услуг Кировской области. URL: <http://socialkirov.ru/social/root/ppmi/Info.htm> (дата обращения: 10.01.2017).
13. Официальный сайт ППМИ Тверской области [Электронный ресурс]. URL: <http://ppmi.tverfin.ru> (дата обращения: 14.01.2017).
14. Решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 24.04.2014 по делу № 3-8/14 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
15. Определение Верховного суда Республики Карелия от 26.05.2015 № 3-38/2015 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
16. Протокол совещания по вопросу предоставления грантов на поддержку местных инициатив граждан, проживающих с сельской местности в рамках государственной программы Волгоградской области «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» от 16 июня 2016 года [Электронный ресурс] // Комитет сельского хозяйства Волгоградской области. URL: <http://ksh.volgograd.ru/> (дата обращения: 15.01.2017).
17. Пешкова Х. В. Современное законодательство об условиях предоставления финансовой помощи субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2006. № 1.
18. Пауль А. Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2014.
19. Пешкова Х. В. Бюджетное устройство государства (российская правовая концепция) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.
20. Ильин А. В. Расходы бюджета в конституционном государстве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Спб., 2016.
21. Бочкарева Е. А. Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.
22. Васянина Е. Л. Теоретические основы правового регулирования публичных доходов в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016.

## REFERENCES

1. Pryadko I. A. Concept of public-private partnerships in the regions of Russia // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2016. No. 4 (37). P. 176–182.
2. Mironov S. M. Municipal-private partnership as a tool of community development: financial and legal aspects of the Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2015. No. 4 (33). P. 300–305.
3. Lukin A. N. The issues of budget financing in the implementation of concession agreements // journal of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2014. No. 4. P. 168–175.
4. Mironov S. M., The means of self-taxation of citizens in the system of formation of revenues of local budgets: legal nature and practice of application // Scientific bulletin of VF Ranepa. 2016. No. 1. P. 31–36.
5. Data on execution of local budgets of the Russian Federation as of 01.12.2016 [Electronic resource] // Ministry of Finance of the Russian Federation URL: <http://minfin.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/> (date of viewing: 10.01.2017).
6. Khachatryan G., Shulga I., Gridin S., Sukhov A. Operational management practices proactive budgeting: sample Program to support local initiatives. M. : Aleks, 2016. 88 p.
7. Shulga I., Sukhov A. M. Program to support local initiatives: improving local governance and development initiative budgeting. M. : Alex, 2016. 52 p.
8. Tsurkan M. V. Modernization and development of public infrastructure complex of the region in the context of the Program to support local initiatives. Tver : Tver state University, 2014. 196 p.
9. Egorov I. How to teach local authorities: «the school of PPMI» in the Tver region [Electronic resource] // Materials of the I All-Russian conference on proactive budgeting. URL: <http://www.nifi.ru/ru/nifi-events/archive/799-211015-pb-conf.html> (date of viewing: 01.08.2016).
10. Tsurkan M. V. Regional support for local initiatives: the distinction between «program» and «project» // Bulletin of Tver state University. Series: Economics and management. 2014. No. 3.

11. Decree of the RF Government dated 15.07.2013 № 598 (revision as of 25.05.2016) «On the Federal target program «Sustainable development of rural territories for 2014-2017 and for the period till 2020» // Collection of the RF legislation. М. : Legal literature. 2013. No. 30 (part II). Art. 4110.

12. Information about the Project to support local initiatives in the Kirov region [Electronic resource] // the Portal of social services of the Kirov region. URL: <http://socialkirov.ru/social/root/ppmi/Info.htm> (date of viewing: 10.01.2017).

13. The official website of PMI Tver region [Electronic resource]. URL: <http://ppmi.tverfin.ru> (date of viewing: 14.01.2017).

14. The decision of the Supreme Court of the Republic of Sakha (Yakutia) dated 24.04.2014 on the case of N 3-8/14 [Electronic resource]. Access from RLS «ConsultantPlus».

15. Determination of the Supreme Court of the Republic of Karelia dated 26.05.2015 No. 3-38/2015 [Electronic resource]. Access from RLS «ConsultantPlus».

16. The meeting minutes on the issue of providing grants to support local initiatives of citizens living in rural areas in the framework of the state program of the Volgograd region «Sustainable development of rural territories for 2014-2017 and for the period till 2020» dated June 16, 2016 [Electronic resource] // Committee of agriculture of the Volgograd region. URL: <http://ksh.volgograd.ru/> (date of viewing: 15.01.2017).

17. Peshkova Kh. V. Current legislation on the conditions for granting financial assistance to the constituent entities of the Russian Federation and municipal formations // Bulletin of Voronezh state University. Series: Law. 2006. No. 1.

18. Paul A. G. budget Revenues (budget-legal research) : dissertation of the doctor of law. Voronezh, 2014.

19. Peshkova Kh. V the fiscal structure of the state (the Russian legal concept) : dissertation of the doctor of law. М., 2014.

20. Pyin A. V. Spending budget in the constitutional state : abstract of the thesis of the doctor of law. SPb., 2016.

21. Bochkareva E. A. the Legal model of a balanced budgetary system in the Russian Federation : dissertation of the doctor of law. М., 2014.

22. Vasenina E. L. Theoretical bases of legal regulation of public revenues in the Russian Federation : dissertation of the doctor of law. М., 2016.

**Как цитировать статью:** Миронова С. М. Финансово-правовые аспекты привлечения населения к эффективному использованию бюджетных средств на муниципальном уровне // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2017. № 1 (38). С. 222–228.

**For citation:** Mironova S. M. Financial and legal aspects of attracting population to effective use of the budget funds at the municipal level // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2017. No. 1 (38). P. 222–228.

УДК 347.122

ББК 67.404.2

**Morodumov Rinat Negamatullaevich,**

candidate of law, assistant professor,  
assistant professor of the department of civil law disciplines  
Ural institute of law of the MIA of Russia,  
Yekaterinburg,  
e-mail: morodumov@bk.ru

**Мородумов Ринат Негаматуллаевич,**

канд. юрид. наук, доцент,  
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин  
Уральского юридического института МВД России,  
г. Екатеринбург,  
e-mail: morodumov@bk.ru

**Kotelnikov Nikolay Vasilievich,**

candidate of law, assistant professor,  
deputy head of the department of civil law disciplines  
of the Volgograd Academy of the RF Ministry of Internal Affairs,  
Volgograd,  
e-mail: nivako26@yandex.ru

**Котельников Николай Васильевич,**

канд. юрид. наук, доцент,  
зам. начальника кафедры гражданско-правовых дисциплин  
Волгоградской академии МВД России,  
г. Волгоград,  
e-mail: nivako26@yandex.ru

**Melikhov Aleksandr Ivanovich,**

candidate of law,  
assistant professor of the department of constitutional  
and administrative law  
of the Volgograd Academy of the RF Ministry of Internal Affairs,  
Volgograd,  
e-mail: m-13913@yandex.ru

**Мелихов Александр Иванович,**

канд. юрид. наук,  
доцент кафедры конституционного  
и административного права  
Волгоградской академии МВД России,  
г. Волгоград  
e-mail: m-13913@yandex.ru

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОЗМЕЗДНОГО ОКАЗАНИЯ УСЛУГ

### SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE PAID SERVICES RENDERING

12.00.03 – Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право  
12.00.03 – Civil law; entrepreneurial law; family law; international private law

*В данной статье представлены результаты анализа научных публикаций в журнале «Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса»,*

*посвященных проблемам правового регулирования возмездного оказания услуг. Подвергнуты всестороннему анализу результаты научных исследований возмездного оказания*