

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ФЕДЕРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ
И ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265 Тел. 8(495)692-87-94 Факс 8(495)692-32-32 E-mail: clocal@duma.gov.ru

6 сентября 201 9 г.

№ 3.20-12/97

**Руководителям исполнительных
органов государственной власти
субъектов Российской Федерации
(по списку)**

Уважаемые коллеги!

В соответствии с планом работы Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления 17 декабря 2018 года в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации состоялось заседание «круглого стола» на тему: «Инициативное бюджетирование как механизм поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения» с участием депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представителей федеральных министерств и ведомств, Счетной палаты Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, Общероссийского Конгресса муниципальных образований, Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, межмуниципальных объединений России, институтов гражданского общества и экспертного сообщества.

В ходе данного мероприятия были рассмотрены вопросы реализации практики инициативного бюджетирования, повышения бюджетной грамотности населения в Российской Федерации, обсуждены проблемные вопросы при проведении мероприятий, направленных на реализацию проектов инициативного бюджетирования, а также вопросы разработки основных направлений развития данного института.

В соответствии с решением Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления «О рекомендациях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по итогам «круглого стола» на тему: «Инициативное бюджетирование как механизм поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения» направляю данное решение и указанные рекомендации для возможного учета и использования в работе.

Приложение: на 17 л. в 1 экз.

С уважением,

Председатель Комитета

А.Н.Диденко

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ФЕДЕРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ И ВОПРОСАМ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Р Е Ш Е Н И Е

05 февраля 2019 г.

№ 88/8

**О рекомендациях Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления
по итогам «круглого стола» на тему: «Инициативное бюджетирование
как механизм поддержки местных инициатив и участия населения
в решении вопросов местного значения»**

Рассмотрев и обсудив итоги «круглого стола» на тему: «Инициативное бюджетирование как механизм поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения», проведенного 17 декабря 2018 года в Государственной Думе в соответствии с планом работы Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на период осенней сессии 2018 года, а также проект рекомендаций, доработанный с учетом состоявшейся на «круглом столе» дискуссии и поступивших в ходе подготовки и после проведения «круглого стола» замечаний и предложений, Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления **р е ш и л**:

1. Утвердить рекомендации по итогам «круглого стола» на тему: «Инициативное бюджетирование как механизм поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения», проведенного Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления 17 декабря 2018 года (прилагаются).

2. Передать копию рекомендаций, указанных в пункте 1 настоящего решения, в Парламентскую библиотеку для обеспечения доступа читателей

к материалам «круглого стола» в читальном зале и размещения в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы.

3. Направить рекомендации, указанные в пункте 1 настоящего решения, в комитеты и комиссии Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, рабочую группу по совершенствованию законодательства в части развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам, Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации, Управление Президента Российской Федерации по внутренней политике, Правительство Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, «Научно-исследовательский финансовый институт» Министерства финансов Российской Федерации, Всемирный банк, профильные комиссии Общественной палаты Российской Федерации, законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Общероссийский конгресс муниципальных образований, Всероссийский совет местного самоуправления, Общенациональную ассоциацию территориального общественного самоуправления.

4. Разместить рекомендации, указанные в пункте 1 настоящего решения, и другие материалы «круглого стола» на официальном сайте Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и опубликовать в журнале «Местное право».

Председатель Комитета

А.Н.Диденко



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Комитет по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления

КРУГЛЫЙ СТОЛ на тему «Инициативное бюджетирование как механизм поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения»

г. Москва

17 декабря 2018 г.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Рассмотрев и обсудив вопросы, связанные с реализацией практики инициативного бюджетирования как механизма поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения, повышения бюджетной грамотности населения в Российской Федерации, проблемные вопросы при проведении мероприятий, направленных на реализацию проектов инициативного бюджетирования, а также вопросы разработки основных направлений развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, в том числе его законодательного регулирования, участники «круглого стола» отмечают следующее.

В настоящее время в действующем законодательстве закреплены институты, предоставляющие возможность вносить гражданам и юридическим лицам денежные средства в местные бюджеты в целях осуществления мероприятий и проектов по решению вопросов местного значения, в том числе с использованием механизмов софинансирования реализации соответствующих мероприятий и проектов из бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Так, например, средства самообложения граждан являются одним из самостоятельных источников собственных доходов местных бюджетов.

Возможность введения данных платежей предусматривается в статье 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) в качестве неналоговых доходов и в статье 56 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

При этом Государственной Думой принят Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 389-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25¹ и 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которым внесены изменения в нормы Федерального закона № 131-ФЗ, допускающие возможность принятия решений о введении и об использовании средств самообложения граждан не только на местном референдуме в пределах территории отдельного муниципального образования, но и на сходе граждан в отдельных населенных пунктах, входящих в состав поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, либо в населенных пунктах, расположенных на межселенной территории в границах муниципального района, что дает возможность использовать привлечение средств граждан и осуществлять софинансирование расходов из соответствующих региональных бюджетов для решения конкретных вопросов местного значения в пределах отдельных населенных пунктов, для которых этот вопрос актуален.

Согласно части 1 статьи 56 Федерального закона № 131-ФЗ под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения.

При этом участники «круглого стола» полагают необходимым отметить хоть и незначительный, но продолжающийся рост поступлений в местные бюджеты за счет средств самообложения граждан. Так, в 2017 году объем указанных средств вырос на 12,4% относительно показателя 2016 года, и составил 240,1 млн. рублей (по отношению к 2013 году объем средств самообложения вырос в 9,3 раза). К настоящему времени география введения самообложения граждан включает в себя 36 субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, на основании представленной регионами к «круглому столу» информации, самообложение граждан вводилось в 2017 году на территориях 1 687 муниципальных образований, что составляет 7,6% от общего количества муниципальных образований (в 2016 году данным институтом было охвачено 35 регионов, 1 567 муниципальных образований).

При этом наибольший объем поступлений от самообложения в 2017 году (96,0%) приходится только на десять следующих субъектов Российской Федерации:

Субъект Российской Федерации	Объем средств самообложения, млн. рублей	Доля, %
Всего по Российской Федерации	240,1	100%
Республика Татарстан	203,5	84,8%
Кировская область	9,3	3,9%
Пермский край	4,6	1,9%
Липецкая область	2,9	1,2%
Кабардино-Балкарская Республика	2,6	1,1%
Калужская область	2,3	1,0%
Забайкальский край	1,4	0,6%
Ростовская область	1,2	0,5%
Республика Башкортостан	1,1	0,5%
Самарская область	1,1	0,5%

Проведенный анализ свидетельствует, что применение самообложения граждан, с одной стороны позволяет достаточно эффективно решать отдельные вопросы местного значения, наиболее актуальные для конкретных муниципальных образований, в основном связанные с развитием и обустройством территории, но с другой стороны, в силу ряда объективных причин, данный институт оказался невостребованным на подавляющей части территории России, а имеющийся незначительный рост показателей связан с развитием данного института лишь в одном субъекте Российской Федерации – Республике Татарстан.

Кроме того, участники «круглого стола» отмечают, что согласно положениям пункта 4 статьи 41 БК РФ в качестве источника неналоговых доходов бюджетов определены также безвозмездные и безвозвратные перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования. Правовые аспекты института добровольных пожертвований, порядок, условия их внесения и использования регулируются нормами статьи 582 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). Основные характерные черты пожертвования – целевое использование, общепользная цель, добровольность. При этом предметом пожертвований может быть всякое имущество, в том числе денежные средства и вещи.

Пожертвования могут делаться гражданам, медицинским, образовательным организациям, организациям социального обслуживания и другим аналогичным организациям, благотворительным и научным организациям, фондам, музеям и другим учреждениям культуры,

общественным и религиозным организациям, иным некоммерческим организациям в соответствии с законом, а также публично-правовым образованиям – Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям.

Нормы статьи 35 БК РФ предусматривают, что добровольные взносы, пожертвования наравне со средствами самообложения граждан, в соответствии с законом (решением) о бюджете могут быть увязаны с определенными расходами бюджета. В связи с этим добровольные взносы и пожертвования граждан и юридических лиц в местные бюджеты также могут носить целевой характер.

В то же время средства самообложения граждан следует отличать от «пожертвований», которые являются самостоятельным видом собственных доходов местных бюджетов и уплачиваются гражданами и юридическими лицами в местные бюджеты на добровольной основе без проведения местного референдума (схода граждан). При этом порядок внесения и использования пожертвований, как указывалось выше, регулируется нормами гражданского законодательства, что относит пожертвования исключительно к гражданско-правовым, а не налоговым обязательствам.

Таким образом, для взимания с граждан определенных целевых платежей, представительные органы муниципальных образований могут предусматривать в решениях о местном бюджете возможность уплаты гражданами и юридическими лицами пожертвований для решения конкретных вопросов местного значения. В то же время такие пожертвования могут уплачиваться гражданами исключительно на добровольной основе, поэтому вопрос об их уплате зависит от сознательности и материального положения населения соответствующего муниципального образования. Жители муниципальных образований могут и непосредственно заключать с организациями договоры гражданско-правового характера о выполнении ими за плату определенных общественно полезных работ и оказания услуг. В данном случае не требуется зачисление платежей граждан в местные бюджеты для их последующего использования органами местного самоуправления в целях решения конкретных вопросов местного значения. При этом органы местного самоуправления могут оказывать содействие гражданам в выборе указанных организаций и заключении с ними договоров, а также осуществлять координацию исполнения данных договоров этими организациями посредством механизмов муниципально-частного партнерства.

Вместе с тем участники «круглого стола» отмечают, что данные институты также не получили широкого распространения (за исключением опять-таки отдельных регионов) и не способствуют в должной мере разрешению глобальной задачи по привлечению граждан и их средств

к решению вопросов местного значения. Таким образом, законодательно установленные на сегодняшний день механизмы самообложения граждан и добровольных пожертвований не решают своей главной задачи, ради которой они и создавались.

В этой связи участники «круглого стола» констатируют, что в настоящее время формируется и получает все большее распространение еще один институт привлечения граждан к участию в софинансировании за счет собственных средств проектов и мероприятий, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, при условии, что крайне важно, их финансового обеспечения в значительной части из соответствующих бюджетов – **институт инициативного (партисипаторного) бюджетирования**.

В складывающихся условиях социально-экономического развития Российской Федерации, ее регионов и муниципалитетов, во взаимосвязи с продолжающимися процессами совершенствования организации местного самоуправления в нашей стране, направленными, среди прочего, на развитие институтов гражданского общества и вовлечения жителей к управленческим процессам обеспечения своей жизнедеятельности, становится актуальным развитие инструментов финансовой обеспеченности и самостоятельности местных бюджетов, в том числе за счет инновационных практик его софинансирования, включая привлечение средств граждан и юридических лиц для решения вопросов местного значения, эффект использования которых, по мнению участников «круглого стола», можно оценить и посредством включения соответствующего показателя в систему оценки эффективности деятельности как органов государственной власти субъектов Российской Федерации, так и органов местного самоуправления.

В этой связи участники «круглого стола» отмечают положительно складывающуюся практику «копирования» зарубежных перспективных методик, одной из которых и является партисипаторное бюджетирование (далее также – ПБ), на основе которого формируются рычаги привлечения населения муниципальных образований к решению вопросов местного значения, в том числе через механизмы софинансирования за счет их средств расходов муниципальных бюджетов по его отдельным статьям.

Партисипаторное бюджетирование было впервые введено в 1989 году в бразильском городе Порту-Алегри. Сегодня эта практика успешно применяется в более чем 20 странах в Западной и Восточной Европе, США, Латинской Америке, Австралии, Новой Зеландии, Исландии, Южной Корее и Китае.

В 1990-е годы в мире происходит активное вовлечение стран в систему партисипаторного бюджетирования, которое идеологически подается как

социальные проекты, которые после общественных обсуждений посредством голосования отбирают наиболее значимые для населения решения социально-экономических проблем с формированием бюджета на их решения с привлечение финансовых средств населения.

Практики партисипаторного бюджетирования в европейских странах были инициированы, с одной стороны, с целью обеспечения социальной справедливости, с другой стороны, с целью возрождения традиций прямой демократии, укрепления гражданского общества, модернизации работы муниципальных служб и борьбы с коррупцией.

Свидетельством большого интереса к механизмам непосредственного участия граждан в обсуждении и финансировании вопросов местного значения является то, что ПБ реализуется сегодня в столицах многих зарубежных стран, например в таких, как Париж, Мадрид, Лиссабон, Варшава. Российская столица пока не присоединилась к их числу. Крупнейшим городом России, где реализуется ПБ, является г. Санкт-Петербург. Другой город федерального значения – Севастополь – планировал запуск ИБ в 2018 году.

Активное развитие и масштабирование ПБ продолжается в Европе с начала 2000-х. Временная шкала этого процесса выглядит следующим образом: 1994 год – запущена практика ПБ в г. Гроттамаре в Италии; 2001 год – ПБ внедряется в муниципалитетах Франции и Испании; 2002 год – во Франции принят закон о демократии на местном уровне; 2007 год – запущена Программа поддержки местных инициатив в России в Ставропольском крае; 2008 год – ПБ запущено в Лиссабоне; 2009 год – в Польше принят закон о сельских фондах для поддержки практик ПБ; 2014 год – в Париже запущена крупнейшая на сегодняшний день практика ПБ в Европе; 2016 год – в России развитие практик участия граждан в бюджетном процессе вышло на системный уровень благодаря совместным усилиям Министерства финансов Российской Федерации и Всемирного банка; 2016 год – в Португалии запущена первая в мире практика ПБ национального уровня.

Говоря более подробно о данном зарубежном опыте можно отметить, что Италия в 1994 году запустила первую в Европе и наиболее продолжительную по времени практику ПБ, реализуемую на территории г. Гроттамаре и в муниципалитетах региона Лацио. В настоящее время крупнейшая итальянская практика ПБ реализуется в Милане: в 2017 – 2018 годах общий бюджет практики составил более 4,5 млн. евро, до 0,5 млн. евро на проекты каждого из 9 внутригородских районов.

В Португалии реализуется 118 практик ПБ на местном уровне, а также первая в мире национальная программа ПБ.

Во Франции к 2017 году реализовывалось 61 практика ПБ с участием 4 млн. человек и т.д.

Однако, участники «круглого стола» отмечают, что нужно иметь в виду уровень доходов граждан, проживающих в отдельных странах Европы, менее высокие разрывы в группах с наиболее богатыми и наиболее бедными жителями страны, особенности стратификации и прочие особенности при тиражировании зарубежного опыта на реалии инициативного (партиципаторного) бюджетирования (далее также – ИБ), применяемого и распространяемого в Российской Федерации.

В России востребованность программ и проектов, предполагающих вовлечение населения в решение вопросов местного значения, во многом объясняется изменениями, которые происходили на местном уровне в позднесоветское и постсоветское время, когда стал возможным отход от старой централизованной структуры управления процессами на местном уровне.

Наибольшее влияние на формирование региональных практик ИБ в России оказали две модели: Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка и модель «партиципаторного бюджетирования» (ПБ), реализуемая проектной группой Европейского университета в Санкт-Петербурге при участии Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив.

ППМИ – наиболее распространенная на сегодняшний день модель ИБ, она имеет самую продолжительную историю среди российских практик ИБ. Она была подготовлена и запущена в 2007 году в Ставропольском крае как одна из инициатив Всемирного банка в области социальной защиты населения, и в дальнейшем реализована при поддержке Всемирного банка в Кировской, Тверской, Нижегородской, Сахалинской областях, Хабаровском крае, Республиках Башкортостан, Северная Осетия-Алания, Саха (Якутия), Еврейской автономной области. К важнейшим особенностям практики относятся выдвижение приоритетных проектов гражданами на общих собраниях населения, конкурсный характер отбора проектов на основании формализованных критериев, оценивающих степень поддержки проектов местными сообществами, и полная встроенность в национальную административную, бюджетную и правовую системы. Проекты ППМИ осуществляются на средства бюджетов субъектов Российской Федерации при обязательном софинансировании муниципалитетов, населения и местного бизнеса. В настоящее время модель ППМИ активно используется во многих субъектах Российской Федерации, в том числе без прямого участия Всемирного банка.

Модель партиципаторного бюджетирования (ПБ) реализуется в России с 2013 года, когда были запущены первые российские пилотные проекты – «Народный бюджет» в Череповце и «Я планирую бюджет» в Сосновом Бору. С 2014 года эксперимент был распространен на ряд муниципалитетов

Кировской области. С 2016 года ИБ работает также в Санкт-Петербурге. В настоящее время практика внедрена в 13 городах и городских поселениях Ленинградской, Вологодской и Кировской областей. Помимо ППМИ и партиципаторного бюджетирования, в рамках ИБ развиваются отдельные региональные практики.

Данные мониторинга об опыте реализации инициативного бюджетирования за прошлые годы были сформированы в Докладе Министерства финансов Российской Федерации о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, которые свидетельствуют о значительном росте количества различных способов практической реализации инициативного бюджетирования в 2017 году по сравнению с 2016 годом (18 практик) и 2015 годом (17 практик).

По данным анализа за 2017 год, в 21 субъекте Российской Федерации применяется более одного такого способа реализации практики, предусматривающей участие граждан в бюджетных решениях. В 11 регионах было отмечено 3 и более различных видов практик, реализация которых осуществляется на региональном или муниципальном уровне: Республика Башкортостан, Республика Коми, Кемеровская, Костромская, Курганская области, Краснодарский край, Ленинградская, Оренбургская, Тамбовская области, Республика Татарстан, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра.

Вместе с тем подход к организации ИБ в каждом из субъектов Российской Федерации индивидуален. Субъекты Российской Федерации, имеющие многолетний опыт развития инициативного бюджетирования, такие как Ставропольский край, Республика Карелия, Тверская, Тульская, Нижегородская области, продолжают наращивать и развивать единственную практику, нормативное правовое и методическое обеспечение которой осуществляется на региональном уровне.

В отдельных субъектах Российской Федерации складывается комплекс различных практик, внедряются новые подходы как на региональном, так и на муниципальном уровнях. Среди них: Кировская область, Республики Башкортостан и Коми, Ульяновская, Оренбургская области.

В то же время в Ханты-Мансийском автономном округе и Кемеровской области процессы инициативного бюджетирования развиваются преимущественно на муниципальном уровне. Развитие ИБ в Пензенской и Липецкой областях, Краснодарском крае представлено муниципальными проектами.

Необходимость обобщения разнообразных практик привлечения граждан для решения вопросов местного значения, а также использование различных терминов, более характерных для зарубежного опыта

(«партиципаторное бюджетирование», «партиципаторное бюджетирование»), привела к появлению в России единого термина – «инициативное бюджетирование» (ИБ). В настоящее время развитие практик ИБ поддерживается Министерством финансов Российской Федерации на федеральном уровне. Эта работа ведется в рамках реализации утвержденной в 2013 году Программы повышения эффективности управления общественными финансами. Было принято решение первоначально не создавать единую методику для всех регионов. Вместо федеральной законодательной регламентации в сотрудничестве со Всемирным банком был разработан комплекс мероприятий по развитию партиципаторных практик при помощи обучения региональных и муниципальных органов власти и активных граждан.

По данным Министерства финансов Российской Федерации, в 2016 году в России было реализовано 8 732 проекта ИБ. Их количество увеличилось по сравнению с 2015 годом в 3,3 раза. Стоимость реализованных проектов составила около 7 млрд. рублей по сравнению с 2,4 млрд. рублей годом ранее. Общий объем софинансирования средств государственных бюджетов со стороны муниципалитетов, граждан, бизнеса превысил 1,8 млрд. рублей. В 2016 году 35 субъектов Российской Федерации заявили о реализации на их территории проектов ИБ, в ряде других регионов идет подготовка к запуску таких практик.

По информации органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, полученной по запросу Минфина России о предоставлении сведений об опыте реализации инициативного бюджетирования в 2017 году, за прошлый год в 57 субъектах Российской Федерации на проекты, отобранные с участием граждан или с учетом их мнения, было направлено в общей сложности 14,5 млрд. рублей. Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации оцениваются в объеме 7,7 млрд. рублей, софинансирование населением и бизнесом – 1,1 млрд. рублей. Общее количество проектов (включая те, реализация которых была продолжена в 2018 году) достигло 15 942 единицы.

Опыт Российской Федерации в сфере развития участия граждан в определении приоритетов расходования бюджетных средств был высоко оценен и на международном уровне. В 2018 году впервые опыт России был представлен в качестве лучшей практики в составе международной публикации «Надежда на демократию. 30 лет партиципаторного бюджетирования в мире». В 2018 году также впервые опыт российского региона – Республики Саха (Якутия) – по поддержке местных инициатив вышел в финал международного конкурса проектов партиципаторного бюджетирования среди 95 стран мира, проводимого международной организацией «International Observatory

on Participatory Democracy» (IOPD).

С целью распространения лучшей практики в отдельных вопросах организации инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в рамках мониторингового Доклада Минфина России были представлены 11 примеров практик, продемонстрировавших наилучшие результаты в 2017 году. Среди них можно отметить приоритетный проект Ярославской области «Решаем вместе!»; проект по поддержке местных инициатив Кировской области; инициативное бюджетирование в Республике Башкортостан; программа поддержки местных инициатив Республики Саха (Якутия); проект «Твой бюджет» в Санкт-Петербурге; конкурс «Берег Енисея» Красноярского края; программа ППМИ Ставропольского края; программа инициативного бюджетирования Алтайского края; проект «Народный бюджет» Республики Коми; проект «Я Планирую Бюджет» на территории Соснового Бора Ленинградской области и т.д.

При активной поддержке Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам проводится работа по поиску решения о нормативном закреплении основ инициативного бюджетирования в составе федерального законодательства. Минфином России был подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Одновременно предлагается включить в Бюджетный кодекс Российской Федерации положения, позволяющие урегулировать вопросы отражения и использования инициативных платежей при формировании местных бюджетов.

В июле 2018 года в рамках состоявшегося в Совете Федерации совещания на тему «О законодательном регулировании инициативного бюджетирования» было принято решение о создании рабочей группы по доработке указанного законопроекта с участием представителей органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления и экспертного сообщества.

Более того, инициативное бюджетирование названо в числе мероприятий в рамках Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 года. Так же инициативное бюджетирование вошло в основные мероприятия государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320.

Типология реализованных проектов охватывает список вопросов местного значения, определенный в Федеральном законе № 131-ФЗ.

В частности, это такие проекты как создание и ремонт дорог и тротуаров, систем водоснабжения, детских и спортивных площадок, домов культуры, общественных пространств.

Как правило, программы ИБ инициируются региональными органами власти. При этом существенную роль в принятии решения играет позиция высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также регионального министерства финансов, хотя организаторами могут выступать и другие профильные министерства.

Участники «круглого стола» отмечают, что заинтересованность регионов в практиках ИБ объясняется несколькими причинами: оно оказалось важным ресурсом развития местного самоуправления в городских и сельских поселениях, которые именно через региональные программы ИБ получили средства на реализацию давно ожидаемого «бюджета развития» своих территорий, стало инструментом повышения эффективности бюджетных расходов, а также привело к комплексу дополнительных социальных, экономических, управленческих эффектов.

Заслуживает внимания и опыт реализации мероприятий подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий» Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717, по грантовой поддержке местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности.

Целями реализации мероприятий по грантовой поддержке местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, являются:

- активизация участия сельского населения в реализации общественно значимых проектов;
- мобилизация собственных материальных, трудовых и финансовых ресурсов граждан, их объединений, общественных организаций, предпринимательского сообщества, муниципальных образований в целях местного развития;
- формирование и развитие в сельской местности институтов гражданского общества, способствующих созданию условий для устойчивого развития сельских территорий.

Финансирование этого направления в рамках подпрограммы осуществляется в форме субсидий, выделяемых из федерального и региональных бюджетов (не более 2 млн. рублей) органам местного самоуправления (или территориальным общественным самоуправлениям) на реализацию проектов, отобранных на конкурсной основе, и составляет

не более 60% от общей стоимости проекта, остальную часть (40%) должны привлечь сами жители: финансовыми ресурсами или трудовым участием.

Реализация мероприятия по поощрению гражданских инициатив предусмотрена и в Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2020 года, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. № 2136-р (далее – Концепция).

Включению мероприятия по грантовой поддержке инициатив граждан в подпрограмму, являющуюся одним из механизмов реализации Концепции, послужило ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2013 году, в котором была выражена необходимость поддержки гражданской активности на местах, в муниципалитетах, которая даст возможность сельским жителям принимать участие в решении повседневных вопросов, определяющих качество жизни.

В этих целях в ряде регионов (Тамбовская, Тульская, Кировская, Архангельская, Иркутская области, Алтайский, Ставропольский, Красноярский края и другие) уже ранее стартовали проекты поддержки местных инициатив («Народная инициатива», «Народный бюджет» и другие).

Проекты, претендующие на получение грантовой поддержки в рамках подпрограммы, могут быть разработаны жителями сельских населенных пунктов и их объединениями, сельскими муниципальными образованиями, органами территориального общественного самоуправления и действующими на их территориях хозяйствующими субъектами.

Обязательным условием грантовой поддержки проектов является доленое участие в реализации проекта сельского сообщества. Местные сообщества могут принимать участие в реализации своих, прошедших конкурсный отбор проектов не только путем финансовых затрат, но и посредством трудового вклада, а также использования собственных технических средств, оборудования, зданий и сооружений. Приветствуется привлечение внебюджетных ресурсов, участие местного бизнес-сообщества, всех заинтересованных в устойчивом развитии конкретного сельского поселения.

В 2014 – 2017 годах 53 субъекта Российской Федерации приняли участие в мероприятии по грантовой поддержке местных инициатив граждан.

Объем финансирования за счет всех источников составил 1 078,21 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета – 294,71 млн. рублей, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 476,74 млн. рублей, внебюджетных источников – 306,76 млн. рублей.

За период 2014 – 2017 годы реализовано 1287 проектов местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, получивших

грантовую поддержку. К регионам, в которых реализовано наибольшее количество проектов, можно отнести: Ульяновскую область – 273 проекта, Вологодскую область – 125 проектов, Алтайский край – 101 проект, Иркутскую область – 79 проектов, Пензенскую область – 78 проектов, Республику Крым – 60 проектов и ряд других.

По данным субъектов Российской Федерации для реализации проектов привлекается ежегодно более 50 тысяч сельских жителей, от 500 до 600 тысяч местных жителей получают реальную пользу от осуществленной инициативы.

В 2018 году в мероприятии по грантовой поддержке принимают участие 54 субъекта Российской Федерации, до конца года планируется реализовать 269 проектов.

Объем финансирования в этом году за счет всех источников составляет 252,2 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета – 76,5 млн. рублей, бюджетов субъектов Российской Федерации – 86,9 млн. рублей, местных бюджетов – 33,1 млн. рублей, внебюджетных источников – 55,7 млн. рублей.

Ежегодно отмечается тенденция к росту числа субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации мероприятия, а также увеличиваются объемы финансирования проектов за счет средств региональных бюджетов. Уже на 2019 год заявили на участие в мероприятии 58 субъектов Российской Федерации. Проектом закона о федеральном бюджете Российской Федерации на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов на данные цели предусмотрены средства федерального бюджета в размере 72,4 млн. рублей.

Опыт реализации мероприятий по грантовой поддержке местных инициатив сельских граждан в субъектах Российской Федерации показал эффективность такого вида поддержки, поскольку данный механизм позволяет объединить финансовые ресурсы бюджетов всех уровней, средства физических и юридических лиц и направить их на решение социально-значимых проблем.

Активизация человеческого потенциала, проживающего на сельских территориях, формирование установки на социальную активность и мобильность сельского населения обеспечивается эффективным местным самоуправлением, помогающим в распространении информации, разработке проектов, подготовке заявок на получение грантов, обеспечивающие обратную связь с органами управления АПК субъектов Российской Федерации.

По информации Министерства сельского хозяйства Российской Федерации планируется и в дальнейшем продолжать реализацию данного мероприятия, которое доказало свою востребованность и эффективность в плане поддержки небольших, локальных проектов по развитию сельских территорий.

Учитывая вышеуказанный положительный опыт и востребованность описанных институтов и мероприятий, участники

«круглого стола» считают, что в настоящее время необходимо дальнейшее формирование комплекса мер государственной поддержки данных направлений, одним из результатов которого должно стать законодательное закрепление основ инициативного бюджетирования, а также развитие «экосистемы гражданского участия».

Говоря о нормативно-правовом регулировании инициативного бюджетирования на настоящем этапе времени участники «круглого стола» констатируют, что данное регулирование происходит путем принятия региональных и муниципальных правовых актов. Зачастую инициативное бюджетирование в региональном законодательстве рассматривается на основе Федерального закона № 131-ФЗ как иная форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении (статья 33).

Например, подобные законы, регламентирующие реализацию проектов с использованием инициативного бюджетирования, приняты в Пермском крае, Ленинградской, Московской, Кемеровской областях.

На 2017 год непосредственное применение практики инициативного бюджетирования закреплено в законодательных и распорядительных актах более 16 субъектов Российской Федерации, к числу которых, например, относятся:

- Закон Ленинградской области от 14 декабря 2012 г. № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления»;

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

- Постановление Правительства Ульяновской области от 11 декабря 2015 г. № 655-П «О реализации на территории Ульяновской области проектов развития муниципальных образований Ульяновской области, подготовленных на основе местных инициатив граждан»;

- Указ Губернатора Алтайского края от 13 мая 2014 г. № 60 «О грантах Губернатора Алтайского края на поддержку местных инициатив» и другие.

Принятие данных и подобных актов в субъектах Российской Федерации было также обусловлено и применением проектно-ориентированного подхода к регулированию социально-экономических отношений, который можно проиллюстрировать на примере Республики Башкортостан, где нормативно-правовые акты, направленные на реализацию и поддержку местных инициатив, были основаны на региональных документах стратегического планирования.

При этом участники «круглого стола» обращают внимание на факт отсутствия нормативного определения понятия «инициативного

бюджетирования», а также непосредственного правового закрепления данного института на федеральном уровне.

Одновременно следует отметить, что само слово «бюджетирование» в указанном словосочетании означает «бюджетное планирование» (составление бюджета) и часто используется в теории управления общественными финансами при заимствовании иностранных терминов: программно-целевое бюджетирование, бюджетирование, ориентированное на результат, тендерное бюджетирование, бюджетирование по целевым группам населения и др.

Кроме того, законодательство Российской Федерации, в том числе бюджетное, не выделяет отдельные виды бюджетирования, указанные технологии бюджетного планирования встраиваются в бюджетный процесс с помощью отдельных инструментов: государственных (муниципальных) программ, обоснований бюджетных ассигнований, государственных (муниципальных) заданий и т.д., наличие которых свидетельствует о применении соответствующих технологий при планировании бюджета.

В этой связи введение в законодательство Российской Федерации непосредственно термина «инициативное бюджетирование» представляется не совсем корректным, в связи с чем предлагается рассмотреть альтернативный подход, в частности, использование термина **«проектная инициатива граждан»**.

При это, как представляется участникам «круглого стола», раскрытие основных признаков и критериев, присущих инициативному бюджетированию, позволяет следующим образом определить данное понятие: **«Проектная инициатива граждан – местное инициативное бюджетирование, включающее совокупность прав и способов инициативного участия жителей муниципального образования непосредственно, а также через ТОСы и иные организованные формы осуществления местного самоуправления в инициировании и выборе приоритетных направлений развития своей территории, подлежащих обеспечению и финансированию за счет расходов местных бюджетов (в части решения вопросов местного значения и исполнения иных полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных отраслевым законодательством, так и относящихся к правам органов местного самоуправления), с возможностью их софинансирования за счет средств граждан, с одной стороны, регионального и в отдельных случаях федерального бюджетов, с другой, через проведение, в том числе, общественного контроля за их обеспечением и осуществлением. Важнейшим свойством проектной инициативы граждан должно являться право граждан и их объединений на инициирование и выбор проектов в рамках решения вопросов местного значения, исполнения полномочий и прав местного**

самоуправления.

При этом стоит отметить, что софинансирование указанных проектов за счет средств федерального бюджета целесообразно **только** при реализации проектов, имеющих общедоедеральное значение (например, строительство моста, аэропорта и т.п.).

Как полагают участники «круглого стола» данное понятие и его общие правовые основы следует закрепить в главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ, устанавливающей формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. При этом под «иными организованными формами осуществления местного самоуправления», в контексте данного определения, следует понимать установленные в действующем законодательстве формы организации местных сообществ, к которым относятся добровольческие (волонтерские) организации, старосты сельских населенных пунктов, иные организованные местные сообщества, действующие на территории муниципального образования и участвующие в решении вопросов местного значения, исполнении иных полномочий и прав местного самоуправления, которые, в свою очередь, вместе с ТОСами могут институироваться в местные общественные палаты (советы), прежде всего для выдвижения общественных инициатив и осуществления общественного контроля за их реализацией, в том числе при применении механизмов инициативного бюджетирования.

Как представляется, данное предложение координирует с позицией Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам, который 18 июля 2018 года провел совещание по вопросу законодательного регулирования инициативного бюджетирования с участием представителей Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. На данном совещании был рассмотрен вопрос о внесении в главу 8 Федерального закона № 131-ФЗ наряду со средствами самообложения граждан понятия «инициативных платежей». Данное предложение поддерживается участниками «круглого стола», наряду с предложением о внесении корреспондирующих изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Во многом, появление региональных законов в области инициативного бюджетирования вызвано, по мнению региональных властей, отсутствием федерального законодательства в данной сфере. В то же время, участники «круглого стола» отмечают, что сложилась и позиция о том, что инициативное бюджетирование одна из «технологий бюджетирования», не требующая принятия самостоятельного федерального закона. Однако, по итогам заседания

Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, прошедшего 5 августа 2017 года, Президентом Российской Федерации В.В. Путиным было дано поручение Правительству Российской Федерации разработать правовые основы «инициативного бюджетирования».

В соответствии с данным поручением Министерством финансов Российской Федерации, совместно с Министерством юстиции Российской Федерации были подготовлены соответствующие проекты федеральных законов, доработанные позднее, в том числе по итогам деятельности рабочей группы, созданной Комитетом Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам с участием представителей органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления и экспертного сообщества.

Участники «круглого стола» отмечают, что в доработанных вариантах законопроектов в основной своей части отражены вышеуказанные предложения, и с учетом их обсуждения считают целесообразным:

1) закрепить в главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ понятие «проектная инициатива граждан» как местное инициативное бюджетирование с учетом вышеизложенного предложения по его определению;

2) ввести в главу 8 Федерального закона № 131-ФЗ наряду со средствами самообложения граждан понятие «инициативных платежей», под которыми понимаются денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, образованных в соответствии с законодательством Российской Федерации, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в местный бюджет в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в целях реализации инициатив жителей по решению конкретных вопросов местного значения, исполнению иных полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных отраслевым законодательством, а также реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части;

3) предусмотреть, что направления расходования инициативных платежей, механизм общественного и публично-правового (самоуправленческого) контроля за их расходованием, устанавливаются нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования (решением схода граждан, осуществляющего

полномочия представительного органа).

Наряду с этим отдельным законопроектом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» необходимо включить в соответствующие статьи БК РФ следующие положения об инициативных платежах:

1) закрепление механизмов возможного софинансирования проектов и программ проектной инициативы граждан (местного инициативного бюджетирования) соответственно за счет средств местных бюджетов, бюджетов субъектов Российской Федерации и федерального бюджета;

2) исключение инициативных платежей из принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, которое позволит обеспечить направление указанных средств исключительно на реализацию инициатив жителей по решению конкретных вопросов местного значения, исполнению иных полномочий и реализацию предоставленных прав на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения;

3) введение нормы о зачислении инициативных платежей в доходы муниципальных образований в качестве неналоговых доходов бюджетов, наряду со средствами самообложения граждан и добровольными пожертвованиями.

Кроме того, участники «круглого стола» полагают важным:

- разработать план мероприятий по использованию потенциала инициативного бюджетирования как инструмента финансирования местного самоуправления и территориального общественного самоуправления при решении вопросов местного значения, исполнении иных полномочий, предусмотренных отраслевым законодательством, и реализации предоставленных прав на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения;

- рассмотреть возможность расширения использования методологии инициативного бюджетирования при составлении и реализации государственных программ и приоритетных проектов при решении вопросов местного значения, исполнении иных полномочий, предусмотренных отраслевым законодательством, и реализации предоставленных прав на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, также и за счет частичного софинансирования из средств федерального бюджета;

- рассмотреть возможность корректировки порядка использования в 2019 – 2021 годах субсидий, выделяемых бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» в части предоставления субъектам Российской Федерации права самостоятельно определять

условия и порядок отбора проектов в сфере благоустройства территорий муниципальных образований в целях обеспечения эффективного использования бюджетных средств и применения методов инициативного бюджетирования.

Участники «круглого стола» также отмечают, что наряду с закреплением самого права граждан на участие в проектах местного инициативного бюджетирования, должны быть закреплены также право выбора гражданами приоритетных муниципальных нужд в форме выдвижения и выбора проектов инициативного бюджетирования, подлежащих реализации, а также, что не менее важно, право граждан на действенный общественный контроль за реализацией их инициатив.

При этом участники «круглого стола» обращают внимание, что правовые особенности общественного контроля за реализацией проектов инициативного бюджетирования обусловлены тем, что данные проекты осуществляются в рамках муниципальных закупок.

Правила общественного контроля установлены Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ). Однако Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) устанавливает специальный правовой режим в отношении правил общественного контроля в сфере муниципальных закупок. То есть де-юре общественный контроль закупок осуществляется исключительно в соответствии со статьей 102 Федерального закона № 44-ФЗ. Поскольку данным законом установлен закрытый перечень мероприятий, совершаемых в рамках общественного контроля закупок, то субъекты контроля (граждане и общественные объединения, организации) не вправе осуществлять «выездные» проверки, «камеральные проверки» с запросом дополнительных документов о ходе реализации закупки, а также обращаться с запросами к подрядчикам и поставщикам. Таким образом, эффективность мероприятий общественного контроля существенно снижается по причине их формальности, поскольку актуальное правовое регулирование не предоставляет доступа гражданам и общественным организациям к объекту контроля, в том числе в рамках реализации проектов инициативного бюджетирования.

В этой связи участники «круглого стола» считают необходимым рассмотрение в ближайшей перспективе вопроса о выработке действенных механизмов осуществления общественного контроля за реализацией проектов инициативного бюджетирования, в том числе путем внесения изменений в Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах

общественного контроля в Российской Федерации» в части отнесения организованных местных сообществ (прежде всего, организованных местных сообществ, пользующихся доверием граждан, а также ТОСов, сельских старост), наряду с общественными палатами (советами) муниципальных образований, к субъектам общественного контроля.

При этом инициативное бюджетирование можно рассматривать в качестве механизма устойчивого взаимодействия между населением, органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, реализации публично-правовыми образованиями закрепленных за ними полномочий, устранения дифференциации в уровне бюджетной обеспеченности муниципальных образований, обеспечения сбалансированности региональных и местных бюджетов. В связи с этим на практике проекты обеспечиваются в рамках софинансирования муниципальных образований бюджетом субъекта Российской Федерации в соответствии с существующим в регионе нормативно-правовым регулированием межбюджетных отношений.

Для эффективной реализации проектов инициативного бюджетирования необходима дальнейшая оптимизация механизмов их финансирования, предполагающая, среди прочего, софинансирование государственных программ субъектов Российской Федерации, направленных на развитие инициативного бюджетирования, за счет средств федерального бюджета, в частности при реализации проектов, имеющих общегосударственное значение.

В этой связи участники «круглого стола» отмечают, что 19 июля 2018 года в БК РФ были внесены изменения, предусматривающие создание в структуре федерального бюджета Фонда развития. Согласно Бюджетному кодексу под Фондом развития понимается часть средств федерального бюджета, которая будут являться источником формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий государственных программ Российской Федерации. Предельный объем Фонда развития будет устанавливаться ежегодно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, до достижения в 2024 году суммы до 3-х с половиной триллионов рублей. Вместе с тем, к настоящему моменту принципы, порядок и условия финансового обеспечения указанных мероприятий из Фонда развития в БК РФ не установлены. Поэтому оценить его значение и эффективность для укрепления финансовой системы страны пока не представляется возможным.

При этом, к сожалению, в настоящее время в БК РФ не упоминается о фондах (бюджетах) развития регионов и муниципалитетов, что препятствует их созданию в региональных и местных бюджетах и лишает органы

государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления важнейшего финансового инструмента для обеспечений комплексного и устойчивого социального-экономического развития регионов и муниципалитетов на основе документов стратегического планирования, в том числе и через проекты инициативного бюджетирования.

В этой связи участникам «круглого стола» представляется своевременным и целесообразным рассмотрение вопроса об использовании ресурсов федерального Фонда развития для софинансирования государственных программ субъектов Российской Федерации, направленных на развитие инициативного бюджетирования, по крайней мере до момента создания фондов (бюджетов) развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также при реализации проектов, имеющих общегосударственное значение.

Помимо программ ИБ, реализуемых в субъектах Российской Федерации, вовлечение граждан в бюджетный процесс для решения вопросов местного значения чаще всего происходит в форме смежных практик: публичных слушаний, организации территориального общественного самоуправления (ТОС), функционирования института сельских старост, практики самообложения граждан. Для реализации внебюджетных, частных инициатив граждан активно используется механизм привлечения средств через краудсорсинг. Каждая из перечисленных практик имеет собственные цели, задачи, сферу применения, законодательное регулирование, но не относится непосредственно к практикам ИБ.

Однако, участники «круглого стола» полагают, что инициативное бюджетирование, равно как и указанные смежные практики, обладают несомненным потенциалом развития гражданской инициативы в процессе взаимодействия власти и общества.

Наработанные в субъектах Российской Федерации подходы к вовлечению граждан можно рассматривать как благоприятный фактор появления новых региональных программ ИБ. Каждая из указанных смежных практик ИБ обладает значительным потенциалом для проектирования оригинальных инструментов и запуска новых программ ИБ на региональном уровне. Существующие практики могут встраиваться как элементы и инструменты в проектируемые программы ИБ, либо отдельные процедуры ИБ будут интегрироваться в успешно работающие практики (как, например, институт сельских старост в Ленинградской области, ТОС в Архангельской области, Ханты-Мансийском автономном округе, самообложение в Республике Татарстан).

Участникам «круглого стола» представляется правильным, чтобы каждый из субъектов Российской Федерации искал и реализовывал

собственные инновационные подходы к активизации населения для вовлечения в местное самоуправление и бюджетный процесс, опираясь на местный опыт решения значимых для региона проблем.

Системный взгляд на комплекс проблем, возможностей и недостатков отдельных инструментов и форм местного самоуправления, реализуемых в Российской Федерации, а также анализ общемировых трендов в вопросах вовлечения граждан в бюджетные решения, позволяет сделать вывод о том, что ИБ может стать формой общественного участия, в которую способны интегрироваться указанные выше практики.

Основой любой практики инициативного бюджетирования является партисипаторный механизм – комплекс действий, выстроенных на основании последовательных процедур непосредственного участия граждан и предпринимательского сообщества в развитии общественной инфраструктуры. В свою очередь основой партисипаторного механизма является процедура участия граждан – последовательность действий, обеспечивающих вовлеченность граждан в процесс принятия и реализации решений в рамках программ развития инициативного бюджетирования.

Возможность влиять на процесс выделения бюджетных средств для решения наиболее острых проблем, волнующих граждан, непосредственное участие в процессах обсуждения и реализации проектов – ключевые мотивы, обеспечивающие вовлеченность граждан в практики инициативного бюджетирования. Успешность реализации проектов инициативного бюджетирования зависит от того, был ли учтен данный мотивационный комплекс. В случае, если граждане не почувствовали вовлеченность в процесс принятия решения, его эффективность стремительно уменьшается.

В этой связи участникам «круглого стола» представляется необходимым по максимуму использовать наработанный положительный опыт деятельности и потенциал территориального общественного самоуправления (ТОС), как наиболее развитого и распространенного общественного института на территории нашей страны, но используя при этом в совокупности и другие институты самоорганизации граждан.

Институт ТОС, как показывает многолетняя практика, является существенным и достаточно действенным инструментом для привлечения граждан к решению вопросов их непосредственного жизнеобеспечения по месту жительства и привлечения внебюджетных ресурсов для этого, в том числе и через механизмы инициативного бюджетирования. Наиболее эффективны ТОС в таких направлениях деятельности, как благоустройство территории; организация спортивных мероприятий; строительство и реконструкция детских площадок и дворовых спортивных комплексов; проведение дворовых праздников; строительство и ремонт коммунальной

инфраструктуры; совместная работа с органами полиции по профилактике правонарушений; работа с ветеранами; организация досуга населения; социальная поддержка и т.д.

При этом инициативное бюджетирование способно не только стать действенным инструментом финансирования ТОС, но и придать последнему серьезный импульс к развитию. ТОС, в свою очередь, можно рассматривать как фактор появления новых региональных и местных программ инициативного бюджетирования.

При этом участникам «круглого стола» одними из главных препятствий на пути развития территориального общественного самоуправления видится отсутствие механизмов прямого доступа ТОС к бюджетным средствам, а также не получившее широкого развития практика применения самообложения граждан. В этой связи можно наблюдать (что подтверждается представленными регионами в ходе подготовки к «круглому столу» материалами), что со стороны ТОС есть большой интерес к инициативному бюджетированию. Следовательно нужно менять акценты, чтобы инициативное бюджетирование стало одним из важных инструментов финансирования деятельности ТОС, придав тем самым новый вектор их развитию. В этой связи участники «круглого стола» обращают внимание, что в настоящий момент нет никаких препятствий для участия ТОС в программах инициативного бюджетирования, так как в большинстве своем ТОС – это та же самая инициативная группа граждан. Но при этом весьма важно координировать и направлять в нужное русло эту работу.

В этой связи участникам «круглого стола» представляется, что в данном контексте заслуживает внимания созданная в январе 2016 года под эгидой ОКМО Общенациональная Ассоциация территориального общественного самоуправления (ОАТОС).

Основная задача объединить в этой Ассоциации все реальное движение ТОСов, которое есть в стране. А это более двадцати семи с половиной тысяч ТОС более чем в сорока субъектах Российской Федерации.

Более того, по мнению участников «круглого стола» данная Ассоциация могла бы выполнять функцию координатора, обобщающего и тиражирующего лучшие практики участия ТОС в реализации проектов инициативного бюджетирования, в том числе в сфере благоустройства территорий муниципалитетов, в вопросах формирования комфортной городской среды, и в целом ряде иных направлений, так как ТОСы являются непосредственными и самыми активными участниками этих процессов.

Для достижения указанных целей представляется необходимым:

- расширение перечня отраслей, в которых реализуются

приоритетные проекты с механизмами инициативного бюджетирования, в том числе с участием средств федерального бюджета на принципах софинансирования;

- корректировка порядка использования субсидий, выделяемых бюджетам регионов в рамках приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», с целью привлечения к его реализации местных сообществ (ТОСов, местных общественных объединений, добровольческих (волонтерских) организаций и т.д.), на основе принципов инициативного бюджетирования *(то есть, предполагающее непосредственное участие местных сообществ в выдвижении проектов, их отборе, реализации и участии в общественном контроле).*

Кроме того, участникам «круглого стола» представляется целесообразным включение в показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, а также в показатели результативности стратегий и программ развития регионов и муниципальных образований такого показателя, как «Включенность граждан в реализацию общественно-полезных проектов, в инициативное бюджетирование».

Участники «круглого стола» также считают необходимым изучение и распространение положительных практик между регионами и муниципальными образованиями Российской Федерации. Координатором данного процесса должны выступать федеральный центр компетенций, координационный центр развития практик участия населения в решении вопросов социально-экономического развития территорий, реализуемых в рамках государственных программ Российской Федерации и приоритетных проектов, на базе Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации (НИФИ Минфина России), с одновременным использованием потенциала Общероссийского Конгресса муниципальных образований (ОКМО), Всероссийского совета местного самоуправления (ВСМС) и Общенациональной Ассоциации территориального общественного самоуправления (ОАТОС).

На основании изложенного, с учетом состоявшегося обсуждения, участники «круглого стола» считают необходимым рекомендовать:

1. Государственной Думе, Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

а) ускорения внесения в Государственную Думу и рассмотрения

Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», предусматривающих:

- закрепление в главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ понятия «Проектная инициатива граждан – местное инициативное бюджетирование, включающее совокупность прав и способов инициативного участия жителей муниципального образования непосредственно, а также через ТОСы и иные организованные формы осуществления местного самоуправления в инициировании и выборе приоритетных направлений развития своей территории, подлежащих обеспечению и финансированию за счет расходов местных бюджетов (в части решения вопросов местного значения и исполнения иных полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных отраслевым законодательством, так и относящихся к правам органов местного самоуправления), с возможностью их софинансирования за счет средств граждан, с одной стороны, регионального и в отдельных случаях федерального бюджетов, с другой, через проведение, в том числе, общественного контроля за их обеспечением и осуществлением»;

- закрепление в главе 8 Федерального закона № 131-ФЗ наряду со средствами самообложения граждан понятия «инициативных платежей», под которыми понимаются денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, образованных в соответствии с законодательством Российской Федерации, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в местный бюджет в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в целях реализации инициатив жителей по решению конкретных вопросов местного значения, исполнению иных полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных отраслевым законодательством, а также реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части;

- включение в Федеральный закон № 131-ФЗ положения, определяющего, что направления расходования инициативных платежей, механизм общественного и публично-правового (самоуправленческого) контроля за их расходованием, устанавливаются нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования (решением схода граждан, осуществляющего полномочия представительного органа);

- закрепление в Бюджетном кодексе Российской Федерации механизмов

возможного софинансирования проектов и программ инициативного бюджетирования соответственно за счет средств местных бюджетов, бюджетов субъектов Российской Федерации и, возможно, федерального бюджета при реализации проектов, имеющих общедоказательное значение;

- введение в Бюджетный кодекс Российской Федерации нормы об исключении инициативных платежей из принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, которая позволит обеспечить направление указанных средств исключительно на реализацию инициатив жителей по решению конкретных вопросов местного значения, исполнению иных полномочий и реализацию предоставленных прав на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения;

- введение в Бюджетный кодекс Российской Федерации нормы о зачислении инициативных платежей в доходы муниципальных образований в качестве неналоговых доходов бюджетов, наряду со средствами самообложения граждан и добровольными пожертвованиями;

б) законодательного решения вопроса о выработке действенных механизмов осуществления общественного контроля за реализацией проектов инициативного бюджетирования, в том числе путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в части отнесения организованных местных сообществ (прежде всего, организованных местных сообществ, пользующихся доверием граждан, а также ТОСов, старост сельских населенных пунктов), наряду с общественными палатами (советами) муниципальных образований, к субъектам общественного контроля;

в) разработки плана мероприятий по использованию потенциала инициативного бюджетирования как инструмента финансирования местного самоуправления и территориального общественного самоуправления при решении вопросов местного значения, исполнении иных полномочий, предусмотренных отраслевым законодательством, и реализации предоставленных прав на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения.

2. Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

а) расширения перечня отраслей, в которых реализуются приоритетные проекты с механизмами инициативного бюджетирования;

б) расширения использования методологии инициативного бюджетирования при составлении и реализации государственных программ и приоритетных проектов при решении вопросов местного значения, исполнении иных полномочий, предусмотренных отраслевым законодательством, и реализации предоставленных прав на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в том числе за счет частичного

софинансирования из средств федерального бюджета при реализации проектов, имеющих общегосударственное значение, а также включения практик инициативного бюджетирования в методологию формирования государственных программ в качестве инструмента достижения их показателей;

в) корректировки порядка использования в 2019 – 2021 годах субсидий, выделяемых бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 169, в части предоставления субъектам Российской Федерации права самостоятельно определять условия и порядок отбора проектов в сфере благоустройства территорий муниципальных образований в целях обеспечения эффективного использования бюджетных средств и применения методов инициативного бюджетирования, а также с целью привлечения к реализации проектов в сфере благоустройства территорий муниципальных образований местных сообществ (ТОСов, местных общественных объединений, добровольческих (волонтерских) организаций и т.д.) на основе принципов инициативного бюджетирования (предполагающее непосредственное участие местных сообществ в выдвижении проектов, их отборе, реализации и участии в общественном контроле за их реализацией);

г) включения в перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», такого показателя, как «Включенность граждан в реализацию общественно-полезных проектов, в инициативное бюджетирование»;

д) подготовки предложений по дополнению перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», показателями, связанными с внедрением и реализацией на территориях регионов и муниципалитетов проектов и программ инициативного бюджетирования;

е) реализации основных положений резолюции Международного форума стран БРИКС «Вовлечение граждан в развитие общественной

инфраструктуры», состоявшегося 21 – 22 сентября 2017 года, в г. Уфе (Республика Башкортостан);

ж) создания федерального центра компетенций, координационного центра развития практик участия населения в решении вопросов социально-экономического развития территорий, реализуемых в рамках государственных программ Российской Федерации и приоритетных проектов, на базе Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Минфина России, при участии профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и с использованием потенциала Общероссийского конгресса муниципальных образований (ОКМО), Всероссийского совета местного самоуправления (ВСМС) и Общенациональной Ассоциации территориального общественного самоуправления (ОАТОС);

з) разработки мероприятий по стимулированию органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в целях активизации работы по внедрению и развитию практик инициативного бюджетирования.

3. Министерству финансов Российской Федерации совместно с Научно-исследовательским финансовым институтом Министерства финансов Российской Федерации рассмотреть возможность подготовки предложений по:

а) оптимизации механизмов финансирования проектов инициативного бюджетирования, предполагающей, среди прочего, софинансирование в 2020 – 2021 годах государственных программ субъектов Российской Федерации, направленных на развитие инициативного бюджетирования;

б) использованию ресурсов и средств федерального Фонда развития для софинансирования государственных программ субъектов Российской Федерации, направленных на развитие инициативного бюджетирования и связанных с реализацией проектов, имеющих общегосударственное значение;

в) разработке методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организованных местных сообществ и граждан по подготовке и реализации государственных (муниципальных) программ и проектов инициативного бюджетирования;

г) выработке механизмов «горизонтального субсидирования», предусматривающего выделение субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) бюджету другого субъекта Российской Федерации (муниципального образования), с целью финансирования исполнения полномочий субъекта Российской Федерации (муниципального образования), выделяющего субсидию, на территории

другого субъекта Российской Федерации (муниципалитета) как механизм межрегионального и межмуниципального сотрудничества.

4. Министерству сельского хозяйства Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации рассмотреть возможность подготовки предложений по:

а) расширению практики реализации мероприятий подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий» Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717, по грантовой поддержке местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности.

5. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рассмотреть возможность:

а) включения в показатели результативности стратегий и программ развития регионов и муниципальных образований показателя «Включенность граждан в реализацию общественно-полезных проектов, обсуждение бюджетных вопросов, инициативное бюджетирование»;

б) реализации собственных инновационных подходов к активизации населения для вовлечения в местное самоуправление и бюджетный процесс, опираясь на местный опыт решения значимых для региона проблем и задач;

в) активизации работы по изучению и внедрению лучших практик по осуществлению общественного и публично-правового (самоуправленческого) контроля на уровне муниципалитетов, в том числе в сфере благоустройства территорий муниципальных образований и реализации программ формирования современной городской среды, а также по разработке и реализации проектов инициативного бюджетирования;

г) изучения и внедрения опыта Пермского края по привлечению молодёжи к проектам инициативного бюджетирования, в том числе посредством проведения ежегодных «парламентских уроков» по данной тематике;

д) изучения и распространения опыта Республики Саха (Якутия) по поддержке местных инициатив, отмеченного в 2018 году в финале международного конкурса проектов партисипаторного бюджетирования, проводимого международной организацией «International Observatory on Participatory Democracy» (IOPD), а также лучших практик других субъектов Российской Федерации в сфере инициативного бюджетирования.

6. Общероссийскому конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому совету местного самоуправления, Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления, советам

муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иным объединениям муниципальных образований рассмотреть возможность:

а) использования и тиражирования положительного опыта деятельности и потенциала организованных местных сообществ, включая территориальное общественное самоуправление, в сфере реализации проектов и программ инициативного бюджетирования и развития «экосистемы гражданского участия» в целом, в том числе путем разработки при поддержке Научно-исследовательского финансового института Минфина России и распространения методических рекомендаций в данной области.
