

«Анализ правовых возможностей применения инструментов участия граждан при реализации мероприятий по решению вопросов регионального значения»

17 марта 2023 г.

Действующая в Российской Федерации модель региональной практики инициативного бюджетирования



Региональная практика инициативного бюджетирования в настоящее время реализуется посредством предоставления целевой субсидии бюджетам муниципальных образований на поддержку проектов инициативного бюджетирования. Фактически регион софинансирует расходы муниципальных образований по решению вопросов местного значения с учетом мнения граждан

Вопросы местного значения, которые решаются при действующей модели региональной практики

Типы проектов ИБ:

Водоснабжение, водоотведение

Автомобильные дороги, тротуары, пешеходные переходы, остановки

Уличное освещение

Пожарная безопасность

Обеспечение жителей услугами бытового обслуживания

Культурное наследие (памятники, музеи)

Проекты в сфере образования

Проекты в сфере культуры, библиотечного дела, ремонт домов культуры

Физическая культура и массовый спорт

Проекты комплексного благоустройства дворов

Детские игровые площадки

Места массового отдыха населения и объекты организации благоустройства

Места захоронений

Сбор твердых коммунальных/бытовых отходов и мусора

Событийные проекты (праздники, фестивали)

ЖКХ (ремонт фасадов и кровли), организация теплоснабжения, канализации, газопроводов

Крупные инфраструктурные проекты (мосты, плотины, благоустройство водоемов)

Приобретение оборудования, техники, транспорта

Проекты, направленные на уязвимые социальные группы и граждан с ограниченными возможностями

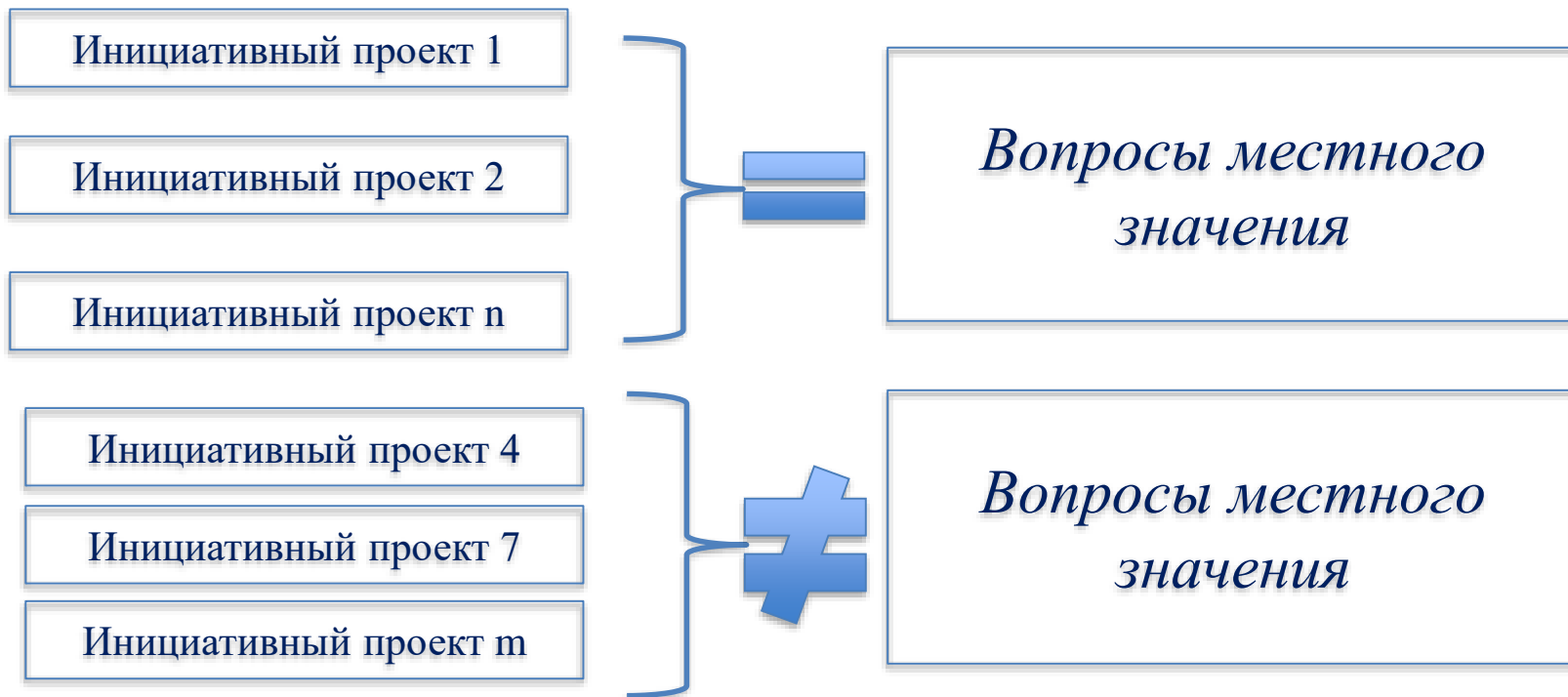
Проекты школьного и молодежного инициативного бюджетирования

Иные объекты

Вопросы местного значения, которые решаются при действующей модели региональной практики

- 1) участие в организации деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению) и транспортированию ТКО;
- 2) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и
- 3) обеспечение безопасности дорожного движения на них,
- 4) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях,
- 5) использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории населенного пункта;
- 6) организация библиотечного обслуживания населения;
- 7) создание музеев поселения;
- 8) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
- 9) обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта,
- 10) организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;
- 11) утверждение правил благоустройства территории поселения, осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства;
- 12) создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения;
- 13) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;
- 14) создание муниципальной пожарной охраны;
- 15) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;
- 16) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;
- 17) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- 18) содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг

Не реализуемые в настоящее время инициативы граждан



Инициативы жителей, которые могут оставаться неудовлетворенными, так как выходят за пределы полномочий органов местного самоуправления (обращение с коммунальными отходами, экология, природопользование и лесное хозяйство, предпринимательство)

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, при реализации которых возможен учет мнения граждан

Полномочия в следующих сферах:

Экология, обращение с ТБО

организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, обращения с твердыми коммунальными отходами; организации деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов;

участия в проведении государственного экологического мониторинга;

создания и обеспечения охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения;

организации охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, почв, за исключением отнесенных к ведению Российской Федерации, ведению Красной книги субъекта Российской Федерации;

Предпринимательство

поддержки сельскохозяйственного производства, разработки и реализации государственных программ (подпрограмм) субъекта Российской Федерации, содержащих мероприятия, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства, и проектов в области развития субъектов малого и среднего предпринимательства;

создания условий и осуществления поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества (волонтерства);

Дорожная деятельность

осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, организации дорожного движения, обеспечения безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), предоставляемых на платной основе или без взимания платы;

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, при реализации которых возможен учет мнения граждан

Полномочия в следующих сферах:

Образование

обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечения дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

организации предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации, создания условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации;

финансового обеспечения получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, посредством предоставления указанным образовательным организациям субсидий на возмещение затрат, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг);

организации предоставления среднего профессионального образования, включая обеспечение государственных гарантий реализации права на получение общедоступного и бесплатного среднего профессионального образования;

организации предоставления дополнительного образования детей в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации;

организации предоставления дополнительного профессионального образования в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации;

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, при реализации которых возможен учет мнения граждан

Полномочия в следующих сферах:

Культура

сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения, выявленных объектов культурного наследия;

организации библиотечного обслуживания населения библиотеками субъекта Российской Федерации, комплектования и обеспечения сохранности их библиотечных фондов;

организации и поддержки государственных музеев (за исключением федеральных государственных музеев);

организации и поддержки учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных государственных учреждений культуры и искусства);

поддержки народных художественных промыслов (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти);

осуществления поддержки региональных и местных национально-культурных автономий;

Физическая культура, спорт, туризм

организации развития физической культуры и спорта в субъекте Российской Федерации, в том числе детско-юношеского спорта, национальных видов спорта, содействия в развитии массового спорта, спорта высших достижений, профессионального спорта, реализации мер по развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта в субъекте Российской Федерации, организации и проведения региональных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий и межмуниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, создания региональных центров спортивной подготовки и обеспечения их деятельности, утверждения программ развития видов спорта в субъектах Российской Федерации, порядка их разработки и представления;

создания благоприятных условий для развития туристской индустрии в субъекте Российской Федерации, беспрепятственного доступа туристов (экскурсантов) к туристским ресурсам, находящимся на территории субъекта Российской Федерации, и средствам связи, получения медицинской, правовой и иных видов помощи, реализации мер по поддержке приоритетных направлений развития туризма в субъекте Российской Федерации, в том числе социального туризма, сельского туризма, детского туризма и самодетельного туризма, организации и проведения мероприятий в сфере туризма на региональном и межмуниципальном уровне, аттестации экскурсоводов (гидов) и гидов-переводчиков;

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, при реализации которых возможен учет мнения граждан

Полномочия в следующих сферах:

Молодежная политика

осуществления региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью;

Инфраструктурная, пространственная политика

участия в организации водоснабжения и водоотведения на территории субъекта Российской Федерации;

создания условий для развития газификации и участия в организации газоснабжения граждан, утверждения программ газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций, установления, изменения, прекращения существования охранной зоны газопровода газораспределительной сети

Соотношение полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации и вопросов местного значения

На примере отрасли «Культура»

Субъект Российской Федерации	Муниципальное образование
сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения, выявленных объектов культурного наследия;	сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения;
организации библиотечного обслуживания населения библиотеками субъекта Российской Федерации, комплектования и обеспечения сохранности их библиотечных фондов;	организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;
организации и поддержки государственных музеев (за исключением федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);	создание музеев поселения;
организации и поддержки учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных государственных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти);	создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
поддержки народных художественных промыслов (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти);	создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры; создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры;
осуществления поддержки региональных и местных национально-культурных автономий	создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;
	создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в муниципальном, городском округе; создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района
	создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов; создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории поселения; оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории поселения

Отраслевая группировка вопросов регионального и местного значения, возможность финансирования инициативных проектов через региональные государственные программы

Экология, обращение с ТБО

Предпринимательство

Дорожная деятельность

Образование

Культура

Физическая культура, спорт, туризм, рекреация, благоустройство

Обеспечение безопасности

Молодежная политика

Инфраструктурная, пространственная политика

Организация ритуальных услуг



Общественно полезные мероприятия

**Отраслевые
государственные
региональные
программы**

субс
идии

**Отраслевые
муниципальные
программы**

Предлагаемые варианты определения региональной практики инициативного бюджетирования исходя из возможности решения вопросов регионального значения при участии граждан

-  практика, которая направлена на решение вопросов регионального значения, нормативно урегулирована на региональном уровне, во всех муниципальных образованиях (в большинстве муниципальных образований) субъекта Российской Федерации реализуется по единой методологии и финансируется из регионального бюджета за счет средств регионального бюджета в форме субвенций, переданных муниципальным образованиям на осуществление полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации
-  практика, которая направлена на решение вопросов регионального значения исходя из целесообразности их реализации на местном уровне, а также вопросов местного значения в рамках стимулирования развития муниципальных образований субъекта Российской Федерации, нормативно урегулирована на региональном уровне, во всех муниципальных образованиях «региональная» часть реализуется по единой методологии, «муниципальная» часть реализуется в соответствии с муниципальными правовыми актами. Практика реализуется за счет субвенций и субсидий из регионального бюджета.

Предлагаемые модели региональной практики инициативного бюджетирования исходя из возможности решения вопросов регионального значения при участии граждан



На **муниципальном уровне** происходят конкурсные отборы инициативных проектов (проектов) инициативного бюджетирования. Те проекты, которые отвечают полномочиям местного самоуправления, финансируются за счет средств местного бюджета, инициативных платежей и субсидий из регионального бюджета на поддержку местных инициативных проектов. После отбора проектов для реализации, остальные проекты анализируются на предмет того, какие из них в большей степени отвечают региональным полномочиям (и, или муниципальным полномочиям, переданным на региональный уровень), затем такие проекты передаются на региональный уровень. На региональном уровне происходит конкурсный отбор и проекты реализуются за счет программных средств субъекта Российской Федерации в рамках отраслевых мероприятий.



На **региональном уровне** организуется одинаковая для всех муниципальных образований система выдвижения и выбора проектов в муниципальных образованиях с привлечением общерегионального информационного ресурса (например, «Добродел» в Московской области), проекты ранжируются, в том числе определяется, какие проекты в большей степени отвечают вопросам местного значения, а какие – полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Первые проекты остаются в муниципальных образованиях для реализации, финансируются за счет средств местного бюджета, инициативных платежей и субсидий муниципальным образованиям из регионального бюджета, а вторые проекты реализуются через отраслевые государственные программы субъекта Российской Федерации.

Отрасли, в которых уже реализуются элементы вовлечения граждан

Комфортная
городская среда

Развитие
территорий

Туризм

Отраслевые государственные
Программы Российской
Федерации

Правила предоставления и распределения
субсидий бюджетам субъектов
Российской Федерации из федерального бюджета

субс
идии

Отраслевые
региональные
программы

субс
идии

Отраслевые
муниципальные
программы

Отрасли, имеющие нераскрытый потенциал вовлечения граждан (основано на более ранних исследованиях ЦИБ НИФИ Минфина России)

Для *отрасли «культура»* необходимо организовать более действенный механизм вовлечения граждан в сохранение или развитие местного культурного наследия, адаптации культурных традиций, ценностей, памятников культуры местного и регионального значения, разрешенного использования и популяризации культурного и исторического потенциала.

Для *отрасли «физическая культура и спорт»* необходимо поддерживать инициативы местного населения по развитию небольших и крупных объектов физической культуры и спорта.

Для *отрасли «экология и окружающая среда»* основной акцент при вовлечении граждан стоит сделать на смежный характер с развитием местного экологического туризма.

Для *отрасли «образование»* целесообразно рассмотреть возможности учета мнений учащихся и педагогического персонала при реализации образовательных и смежных проектов.

Отрасли, в которых уже реализуются элементы вовлечения граждан (федеральные Правила)

1. на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ **формирования современной городской среды** (голосование в единой информационной системе по голосованию за объекты благоустройства, предназначенной для проведения голосования граждан в возрасте от 14 лет по отбору общественных территорий (постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1710). В текущем финансовом году граждане голосуют за территории, предназначенные для благоустройства в последующих финансовых годах, то есть, когда субсидия из федерального бюджета поступает в бюджет субъекта Российской Федерации, она направляется на софинансирование создания проектов, в отношении которых предварительно проведен региональный (муниципальный) конкурс).
2. для **поощрения муниципальных образований - победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды**, в том числе источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 7 марта 2018 года). Одним из критериев оценки конкурсной заявки является разноформатное обсуждение с жителями проекта благоустройства.
3. на реализацию мероприятий по **благоустройству сельских территорий** (постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696). Проекты благоустройства рекомендуется формировать с участием граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в разработке концепции, функциональном зонировании.
4. на обеспечение **комплексного развития сельских территорий** (постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696). Одним из критериев оценки конкурсной заявки является доля населения в возрасте от 16 лет и старше, проживающего в населенных пунктах, на территориях которых планируется реализация мероприятий проекта, поддержавшего целесообразность реализации мероприятий проекта по итогам общественного обсуждения проекта, в общей численности жителей соответствующих населенных пунктов в возрасте от 16 лет и старше.
5. на осуществление государственной поддержки региональных программ **по проектированию туристского кода центра города** (постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2021 г. № 2439). В составе документов заявки предоставляются копии результатов общественного обсуждения перечня территории и функций территории туристского центра города, объема проектов.

В указанных Правилах, а также соответствующих порядках отбора проектов прямо говорится о том, что мнение граждан учитывается при отборе проектов.

Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации, предоставляемые из федерального бюджета в целях софинансирования выполнения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления

Под субсидиями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. **Полномочия устанавливаются федеральными законами. Отдельные исследователи насчитывают порядка 200 законов**

Правила, устанавливающие общие требования к формированию, предоставлению и распределению субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, а также порядок определения и установления предельного уровня софинансирования Российской Федерации (в процентах) объема расходного обязательства субъекта Российской Федерации устанавливаются нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации

Статья 132 Бюджетного кодекса Российской Федерации

Состав и структура включения процедур участия граждан в Правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации

Действующий состав Правил:

1) **цели, условия и порядок** предоставления субсидий, а также перечень затрат, источником финансового обеспечения (возмещения) которых являются субсидии, и результаты предоставления субсидий (иные показатели);

2) **требования к соглашениям** о предоставлении субсидий, а также сроки (требования к срокам) заключения соглашений о предоставлении субсидий и перечисления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации;

3) **требования к порядку и срокам представления отчетности** об осуществлении расходов, источником финансового обеспечения которых являются субсидии;

4) **порядок возврата субсидии** в федеральный бюджет в случае нарушения целей, условий и порядка предоставления субсидий;

5) **положения о проверке** получателями средств федерального бюджета, предоставившими субсидии, и органами государственного финансового контроля соблюдения целей, условий и порядка предоставления субсидий.

Предлагаемый состав Правил:

1) **цели, условия и порядок** предоставления субсидий, а также перечень затрат, источником финансового обеспечения (возмещения) которых являются субсидии, и результаты предоставления субсидий (иные показатели);

2) **требования к соглашениям** о предоставлении субсидий, а также сроки (требования к срокам) заключения соглашений о предоставлении субсидий и перечисления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации;

3) **требования к порядку и срокам представления отчетности** об осуществлении расходов, источником финансового обеспечения которых являются субсидии;

4) **порядок возврата субсидии** в федеральный бюджет в случае нарушения целей, условий и порядка предоставления субсидий;

5) **положения о проверке** получателями средств федерального бюджета, предоставившими субсидии, и органами государственного финансового контроля соблюдения целей, условий и порядка предоставления субсидий.

критерий отбора субъектов
Российской Федерации – вовлечение
граждан



Петрова Ирина Вениаминовна