

Информация о региональных (муниципальных) практиках финансового участия граждан и организаций в реализации проектов, имеющих приоритетное значение для населения Нижегородской области

О реализованных в муниципальных образованиях проектах самообложения граждан, их количественных и финансовых характеристиках, экономическом и социальном эффектах.

Практика самообложения граждан в Нижегородской области отсутствует.

О практиках инициативного (партисипаторного) бюджетирования на территории региона, об основных сферах, в которых реализуются такие проекты, их правовой основе, количественных и финансовых характеристиках указанных проектов (количество, общая стоимость, доля средств граждан и организаций, доля расходов местного бюджета, осуществляемых с использованием механизмов инициативного бюджетирования), социальном эффекте механизмов инициативного бюджетирования.

На территории Нижегородской области с 2013 года реализуется проект по поддержке местных инициатив (далее – Проект, ППМИ). С каждым годом Проект приобретает все большую значимость и актуальность.

Механизм реализации Проекта с 2018 года регламентируется постановлением Правительства Нижегородской области от 22 декабря 2017 г. № 945 «О реализации на территории Нижегородской области проекта по поддержке местных инициатив».

Суть Проекта – поддержка на конкурсной основе инициатив социальной направленности, подготовленных и осуществляемых при широком участии населения. Население участвует во всех этапах реализации ППМИ, начиная от идентификации проблемы, подготовки документации на конкурсный отбор совместно с представителями сельских администраций и заканчивая работами на объекте (неоплачиваемый труд) и присутствием при приемке объектов в эксплуатацию. Кроме того, обязательным условием участия в конкурсном отборе является софинансирование со стороны населения не менее 3% от общей стоимости программы.

Программа, отобранная населением и представляемая муниципальным образованием на конкурсный отбор, должна быть направлена на решение вопросов местного значения, содержать мероприятия по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и благоустройству объектов общественной инфраструктуры муниципального образования.

Правительство Нижегородской области ежегодно предусматривает в областном бюджете финансирование ППМИ (в 2018 году – 304,004 млн. рублей, в 2019 году и плановом периоде 2020-2021 годов – по 250 млн. рублей ежегодно).

Общая стоимость программ (проектов) развития территорий муниципальных образований, основанных на местных инициативах, в 2018 году составила 608,054 млн. рублей, из них:

- областная субсидия – 304,004 млн. рублей (50%);
- бюджеты муниципальных образований – 192,746 млн. рублей (31,7%);

- вклад населения – 36,946 млн. рублей (6,08%);
- вклад спонсоров – 74,358 млн. рублей (12,22%).

Направлениями программ являются наиболее важные для населения объекты жизнедеятельности. В 2018 году в Нижегородской области в рамках ППМИ отремонтированы автомобильные дороги, тротуары; построены и реконструированы объекты жилищно-коммунального хозяйства (газопроводы, канализация); обустроены объекты физической культуры и массового спорта; построены детские спортивные и игровые площадки; отремонтированы и построены объекты водоснабжения и уличного освещения; обустроены места массового отдыха населения; благоустроены места захоронений; устроены контейнерные площадки для сбора ТБО; благоустроены дворовые территории.

Всего за период с 2013 по 2018 год успешно реализовано более 1700 местных инициатив.

В рамках государственной программы «Формирование современной городской среды на территории Нижегородской области на 2018 - 2022 годы», утвержденной постановлением Правительства Нижегородской области от 1 сентября 2017 г. № 651, также предусмотрен вклад населения. Общий бюджет в рамках данной программы на мероприятия по благоустройству дворовых территорий, общественных пространств, мест массового отдыха населения, модернизации точек уличного освещения с использованием энергосберегающих светодиодных светильников составляет 1 193,107 млн. рублей, из них:

- областной бюджет – 387,246 млн. рублей (32,46%),
- местные бюджеты – 123,179 млн. рублей (10,32%),
- федеральный бюджет – 661,817 млн. рублей (55,47%),
- средства юридических лиц и предпринимателей – 9,440 млн. рублей (0,79%),
- прочие источники (собственные средства населения и др.) – 11,425 млн. рублей (0,96%).

Кроме того, на территориях отдельных муниципальных образований реализуются различные проекты с финансовым участием граждан и спонсоров. Так, в Арзамасском муниципальном районе существует практика участия граждан в софинансировании строительства газопроводов через потребительский кооператив.

На территории г.о.г.Бор реализуются проекты по приобретению и установке детских и спортивных площадок, а также по ремонту дорог на условиях долевого финансирования с участием средств городского бюджета в объеме не более 70% и средств населения и спонсоров в размере не менее 30%.

О проектах муниципально-частного партнерства, а также об иных, в том числе уникальных, практиках финансового участия граждан и организаций в реализации проектов, имеющих приоритетное значение для населения муниципального образования или его части.

Проекты муниципально-частного партнерства реализуются в ряде муниципальных образований региона, в том числе в целях модернизации объектов жилищно-коммунального хозяйства.

Так, в г.Дзержинске в 2011 году было заключено концессионное соглашение в сфере водоснабжения между муниципалитетом и ОАО «Дзержинский водоканал» сроком на 25 лет. Сумма инвестиций за весь срок – 3,500 млрд. рублей (по состоянию на 1 января 2019 г. уже вложено больше 1 млрд. рублей). В результате было заменено насосное оборудование, построены насосные станции, заменены и проложены километры труб, внедрены новые технологии на очистных сооружениях города.

В 2018 году г.Дзержинск передал в 30-летнюю концессию объекты теплоснабжения и горячего водоснабжения города. В соответствии с соглашением концессионер проведет масштабную работу по реконструкции и модернизации теплосетевого имущества города. Сумма инвестиций компании в объекты, находящиеся в муниципальной собственности, квартальные и распределительные тепловые сети Дзержинска в течение срока действия договора составит 4,7 млрд. рублей.

Также в связи с высоким износом оборудования и отсутствием финансовой возможности его модернизировать в концессию переданы объекты теплоснабжения Вознесенского муниципального района сроком на 30 лет (объем инвестиций концессионера – 17,442 млн. рублей). В Лысковском муниципальном районе заключены договоры концессии по строительству газопроводов. В Починковском муниципальном районе в 2019 году планируется заключение концессионного соглашения в отношении объектов теплоснабжения и централизованных систем горячего водоснабжения.

В рамках муниципально-частного партнерства в г.Нижнем Новгороде в период с 2018 по 2028 год ПАО «Ростелеком» будет реализован проект «Умные остановки», в рамках которого будут реконструированы объект дорожного сервиса – здание диспетчерского пункта с созданием информационно-диспетчерского центра, а также 334 остановочных павильона с конструктивно связанными мультимедийными табло вывода информации. Данный проект будет реализован без бюджетного финансирования.

Предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего отношения в сфере финансового участия граждан и организаций в решении вопросов местного значения, а также практики его применения.

Причиной отсутствия практики применения самообложения граждан является несовершенство законодательной базы на федеральном уровне.

Правовой базой для введения самообложения граждан является статья 56 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Однако в данной статье отсутствуют прямые указания на обязательность уплаты гражданами средств самообложения. С другой стороны, принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального

образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления (пункт 7 статьи 22 и пункт 7 статьи 25 Федерального закона № 131-ФЗ). Таким образом, если на местном референдуме (сходе граждан) будет принято решение о введении средств самообложения, то их уплата в местный бюджет должна носить для жителей муниципалитета обязательный характер. В связи с этим средства самообложения граждан не могут квалифицироваться как платежи, уплата которых вытекает из гражданско-правовых отношений. Вместе с тем необходимо учитывать, что согласно статье 57 Конституции Российской Федерации каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Помимо этого, Конституция Российской Федерации не возлагает на граждан обязанность уплачивать еще какие-либо обязательные платежи налогового характера.

Вместе с тем Налоговым кодексом Российской Федерации предусмотрено, что ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными Налоговым кодексом Российской Федерации признаками налогов и сборов, не предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации либо установленных в ином порядке, чем это определено Налоговым кодексом Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ местные налоги и сборы устанавливаются, изменяются или отменяются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, а не принимаются на референдуме. Следовательно, несмотря на то, что возможность введения данных платежей предусмотрена нормами Федерального закона № 131-ФЗ, взимание их с населения муниципальных образований в качестве обязательных платежей налогового характера на основе решения местного референдума (схода граждан) не соответствует положениям Налогового кодекса Российской Федерации и Конституции Российской Федерации.

Самообложение граждан не получило должного распространения ввиду огромного количества проблем организационного и финансового свойства.

Вопросы финансирования референдумов также нуждаются в законодательном уточнении. Организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения местного референдума осуществляется за счет средств бюджета муниципального образования. Однако процедура проведения местного референдума (схода граждан) о введении и использовании средств самообложения граждан требует значительных финансовых затрат. При этом местный референдум может проводиться только на всей территории муниципального образования (часть 2 статьи 22 Федерального закона № 131-ФЗ), поэтому введение средств самообложения граждан для большинства крупных муниципалитетов экономически невыгодно.