



С О В Е Т
Ф Е Д Е Р А Ц И И

ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Совет по местному самоуправлению
при Совете Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации*

МАТЕРИАЛЫ

к заседанию на тему

*"Концепция развития местного
самоуправления в Российской
Федерации. Актуальные вопросы
финансового обеспечения исполнения
органами местного самоуправления
публичных функций и реализации
инициативных проектов"*

МОСКВА • 2021

АППАРАТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

Тел. (495) 692-69-74

**«Концепция развития местного самоуправления
в Российской Федерации. Актуальные вопросы
финансового обеспечения исполнения органами
местного самоуправления публичных функций и
реализации инициативных проектов»**

Основы для дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации заложены поправками, внесенными в Конституцию Российской Федерации Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

В Конституции Российской Федерации закреплена единая система публичной власти, в которую входят органы местного самоуправления и органы государственной власти, осуществляющие взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории; уточнены отдельные положения об организации местного самоуправления (пункт "е⁵" статьи 83, часть 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации)

Конституционный Суд Российской Федерации ранее в своих решениях отмечал, что конституционно-правовым статусом и предназначением местного самоуправления, ориентированного прежде всего на решение социально-экономических задач в пределах муниципального образования как территории компактного проживания населения и вместе с тем призванного обеспечить ее социально-экономическое развитие в качестве элемента комплексного социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда

Российской Федерации от 24 декабря 2012 года N 32-П), обусловливается необходимость сбалансированного сочетания в его организации и деятельности общегосударственных, региональных и местных интересов. Кроме того, объективно наиболее тесными взаимосвязями органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, складывающимися в процессе реализации возложенных на них функций и задач, предопределяется необходимость их согласованной деятельности на основе сотрудничества, координации, взаимного учета интересов, гарантирующих стабильное и эффективное осуществление функций публичной власти по созданию на соответствующей территории достойных условий жизни и свободного развития человека (Постановление от 1 декабря 2015 года № 30-П).

В Заключении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» (далее — Заключение КС РФ) в части, касающейся закрепления в Конституции Российской Федерации принципа единой системы публичной власти, указано, что «в своем функциональном предназначении единство публичной власти выражается и в том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации), что во всяком случае предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан.

Местное самоуправление, будучи коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно - выражением власти местного сообщества, вместе с тем в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и, прежде всего (имея в виду объективно существующие наиболее тесные взаимосвязи публичных функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти), с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Возложение Конституцией Российской Федерации именно на органы местного самоуправления самостоятельного решения вопросов местного значения (статья 130, часть 1) не препятствует конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участием органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории - как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (статья 132, часть 2, Конституции Российской Федерации), так и в иных формах (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 года № 33-П).

Таким образом, под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Это не отрицает самостоятельности местного самоуправления в

пределах его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (статья 12 Конституции Российской Федерации)».

Понятие единой системы публичной власти раскрыто в Федеральном законе от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». В статье 2 данного Федерального закона установлено, что под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства. Координация деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, представляет собой систему действий и решений, которые направлены на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляются и принимаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации, а также в пределах своей компетенции Правительством Российской Федерации, Государственным Советом, другими органами публичной власти.

В Конституции Российской Федерации закреплено, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом (часть 1 статьи 131); органы государственной власти могут участвовать в формировании органов

местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом (часть 1¹ статьи 131); изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий в порядке, установленном федеральным законом (часть 2 статьи 131); особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом (часть 3 статьи 131).

Из положений статьи 131 Конституции Российской Федерации следует, что вопросы организации и функционирования местного самоуправления, закрепленные в данной статье, будут дополнительно регулироваться федеральными законами.

Как указано в Заключении КС РФ, «приведенные положения не могут рассматриваться как несовместимые с требованиями статьи 12 Конституции Российской Федерации, поскольку не предполагают искажения конституционной природы местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению, умаления его самостоятельности по отношению к другим уровням публичной власти в пределах его полномочий, притом что главы 1 и 2 Конституции Российской Федерации не определяют конкретных форм и порядка осуществления местного самоуправления, в том числе не исключают особенностей осуществления публичной власти на отдельных территориях. Не усматривается несоответствия главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации, в том числе ее статье 12, и в указании на муниципальные образования как территориальную основу местного самоуправления, а также в отсылках по вопросам, касающимся организации местного самоуправления, к федеральному закону».

В частях 1 и 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации установлено, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи (часть 1); органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству (часть 2).

В отличие от ранее действовавших положений статьи 132 Конституции Российской Федерации данная статья включает новые положения, предусматривающие обеспечение органами местного самоуправления в соответствии с федеральным законом в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи; возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями федеральным законом, а также законом субъекта Российской Федерации при условии передачи необходимых материальных и финансовых средств и при подконтрольности государству реализации переданных полномочий; введение органами местного самоуправления местных налогов и сборов (вместо их установления).

Следует отметить, что осуществление охраны общественного порядка исключено из текста статьи 132 Конституции Российской Федерации.

В Заключении КС РФ указано, что эти изменения не могут расцениваться как не соответствующие главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации, не противоречат конституционной природе местного самоуправления и вытекающим из нее принципам его взаимодействия с другими уровнями публичной власти.

Согласно статье 133 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется в том числе правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций.

Согласно Закл^ючению КС РФ «изменение в статью 133 Конституции Российской Федерации, предусматривающее, что местному самоуправлению гарантируется (в отличие от действовавшей ее редакции, гарантирующей компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти) компенсация дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, направлено на уточнение гарантий местного самоуправления и соответствует главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации.

Следует отметить, что построение единой системы публичной власти в Российской Федерации вызывает практический интерес для большинства субъектов Российской Федерации. Органами государственной власти субъектов Российской Федерации обращается внимание, например, на то, что отдельные вопросы функционирования единой системы публичной власти не нашли отражения в федеральном законодательстве. Согласно положениям части 4 статьи 17 Федерального закона от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» органы местного самоуправления принимают участие в осуществлении имеющих государственное значение публичных функций на соответствующей территории как в порядке наделения названных органов отдельными государственными полномочиями, так и в ином порядке в соответствии с федеральным законом. Однако «иной порядок» участия органов местного самоуправления в осуществлении публичных функций на соответствующей территории федеральным законодательством не конкретизирован, также

отсутствует определение понятия «публичные функции, имеющие государственное значение». Отмечается, что эти обстоятельства могут привести к дублированию полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, снижению уровня самостоятельности и независимости органов местного самоуправления, а также отсутствию организационной гибкости, необходимой при решении задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения конкретных муниципальных образований.

В целях эффективного и последовательного совершенствования регионального законодательства в данном направлении предложено:

1) законодательно определить понятия «публичные функции, имеющие государственное значение», в том числе в их соотношении с отдельными государственными полномочиями, которыми наделяются органы местного самоуправления;

2) конкретизировать природу «иного порядка» участия органов местного самоуправления в осуществлении публичных функций на соответствующей территории.

Региональными органами государственной власти затрагивается вопрос о координации деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления в рамках функционирования единой системы публичной власти в Российской Федерации (при соблюдении принципа самостоятельности решения органами местного самоуправления вопросов местного значения). Положения о единстве публичной власти создают потенциал для ее эффективной организации и осуществления на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном) в интересах граждан. Более того, они задают новый этап конституционного развития страны.

В настоящее время в условиях действующего законодательства Российской Федерации уровни государственной власти и местного

самоуправления достаточно автономны и независимы друг от друга с определенным кругом нормативно закрепленных полномочий и задач в сферах государственного и муниципального управления.

Учитывая, что частью 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации провозглашается принцип единой системы публичной власти, а также принцип взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, органам государственной власти субъектов Российской Федерации представляется целесообразным разработка отдельного федерального закона, устанавливающего:

состав органов власти, входящих в единую систему публичной власти;

принципы функционирования единой системы публичной власти;

порядок реализации органами государственной власти и органами местного самоуправления своих полномочий в рамках единой системы публичной власти;

основы взаимодействия данных органов для эффективного решения общих задач, стоящих перед ними на конкретных территориях, в том числе возможность заключения договоров и соглашений;

перечень сфер общественных отношений, в которых осуществляется такое взаимодействие;

возможность объединения финансовых ресурсов из бюджетов различного уровня для совместного решения задач;

иные необходимые условия функционирования единой системы публичной власти.

С точки зрения регионального законодателя, чтобы заработал новый принцип единства публичной власти необходимо формирование механизма взаимодействия всех уровней системы для наиболее эффективного решения общегосударственных задач на соответствующих территориях. Для достижения такого единства необходимо зафиксировать соответствующие нормы в законах о региональной власти и местном самоуправлении. В этой

связи в рамках реализации проводимой реформы предлагается провести «инвентаризацию» полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с последующим принятием правового акта, направленного на установление четкого перечня полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующих сферах общественных отношений, в том числе с указанием объема полномочий, которые могут быть перераспределены между указанными органами публичной власти.

Также органы государственной власти субъектов Российской Федерации полагают, что на федеральном уровне необходима детализация объема полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в части разграничения компетенции по вопросам организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления. Согласно статье 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьям 10, 15 Бюджетного кодекса Российской Федерации каждое муниципальное образование имеет свой собственный бюджет.

Составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно. Бюджетные полномочия муниципальных образований определены статьей 9 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В статьях 61, 61¹ - 61⁶, 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации закреплены налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов.

В соответствии с частью 9 статьи 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований. Наряду с этим предусматривается, что финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, могут дополнительно финансироваться за счет федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации в случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

При этом в части 3 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлен запрет на закрепление в федеральном и региональном законодательстве положений, определяющих конкретный объем расходов, осуществляемых за счет средств местного бюджета.

Возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий, также не допускается (часть 4 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (часть 5 статьи 19) предусматривает, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок,

либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий. При этом финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Так, статьей 63 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьей 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления, осуществляется за счет средств федерального бюджета путем предоставления субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации.

Финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления законами субъектов Российской Федерации, осуществляется за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации путем предоставления субвенций местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации.

В целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, из бюджета субъекта Российской Федерации предоставляются субсидии местным бюджетам (статья 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации). В случаях и порядке, установленных законами субъекта Российской Федерации, местным бюджетам могут быть предоставлены дотации и иные межбюджетные трансферты из бюджета субъекта Российской Федерации (статьи 138⁴, 139¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации, статья 63¹ Федерального закона «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Развитие системы открытости и прозрачности общественных финансов, расширение практики вовлеченности граждан в бюджетный процесс и механизмов инициативного бюджетирования становятся одними из приоритетных направлений повышения эффективности бюджетных расходов.

С 1 января 2021 года вступили в силу положения Федерального закона от 20 июля 2020 года № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающие правовые основы инициативных проектов. В соответствии с новой статьей 26¹ Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях реализации приоритетных мероприятий по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления, в местную администрацию может быть внесен инициативный проект.

Согласно новой статье 56¹ Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» источником финансового обеспечения реализации инициативных проектов являются предусмотренные решением о местном бюджете бюджетные ассигнования на реализацию инициативных проектов, формируемые в том числе с учетом объемов инициативных платежей и (или) межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации, предоставленных

в целях финансового обеспечения соответствующих расходных обязательств муниципального образования.

Под инициативными платежами понимаются денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и образованных в соответствии с законодательством Российской Федерации юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов.

В случае, если инициативный проект не был реализован, инициативные платежи подлежат возврату лицам (в том числе организациям), осуществившим их перечисление в местный бюджет. В случае образования по итогам реализации инициативного проекта остатка инициативных платежей, не использованных в целях реализации инициативного проекта, указанные платежи подлежат возврату лицам (в том числе организациям), осуществившим их перечисление в местный бюджет.

Порядок расчета и возврата сумм инициативных платежей, подлежащих возврату лицам (в том числе организациям), осуществившим их перечисление в местный бюджет, определяется нормативным правовым актом представительного органа (решением схода граждан, осуществляющего полномочия представительного органа) муниципального образования.

Реализация инициативных проектов может обеспечиваться также в форме добровольного имущественного и (или) трудового участия заинтересованных лиц.

Федеральный закон от 20 июля 2020 года № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» закрепил инициативные платежи в качестве неналоговых доходов бюджетов. При этом в отношении указанных платежей не будет действовать принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, что позволит направлять данные средства на реализацию конкретных инициативных проектов.

Наряду с этим Минфин России наделяется полномочиями по осуществлению методического обеспечения планирования и исполнения расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) в целях реализации инициативных проектов, а также формирования финансовыми органами субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) информации о соответствующем бюджете в доступной и понятной для граждан форме (статья 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Дополнительным источником собственных неналоговых доходов местных бюджетов являются также средства самообложения граждан (пункт 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

В соответствии со статьей 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования (населенного пункта (либо части его территории), входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа либо расположенного на межселенной территории в границах муниципального района), за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 процентов от общего числа жителей муниципального образования (населенного пункта (либо части его территории), входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа либо расположенного на межселенной территории в границах муниципального района) и для которых размер платежей может быть уменьшен.

В настоящее время в Государственной Думе находится на рассмотрении законопроект № 1101704-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения запрета на взимание комиссионного вознаграждения при внесении инициативных платежей и средств самообложения граждан», устанавливающий запрет на взимание кредитными организациями, платежными агентами, банковскими платежными агентами и операторами почтовой связи комиссионного вознаграждения при оплате инициативных платежей и средств самообложения граждан, а также при исполнении поручений по возврату сумм инициативных платежей, подлежащих возврату лицам, осуществившим их перечисление (внесен Московской областной Думой и рассмотрен Советом Государственной Думы 15 февраля 2021 года).

Правовое управление Аппарата Совета Федерации

Исполнители:

отдел конституционного и международного права:

Ю.В.Андрюкин (691-76-84), К.В.Мазаева (697-44-40), Е.И.Россоха (697-94-70);

отдел финансового законодательства: Е.К.Караулова (697-44-43)

**Концепция развития местного самоуправления в Российской Федерации.
Актуальные вопросы финансового обеспечения исполнения органами местного
самоуправления публичных функций и реализации инициативных проектов**

Аналитический материал

2021 год – особенный для российского местного самоуправления. На него приходится реализация конституционных положений о вхождении органов муниципальной власти в единую систему публичной власти. Согласно нормам обновленной Конституции Российской Федерации **органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.**

Новые конституционные положения получили развитие в **Федеральном законе от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»** (далее – Федеральный закон № 394-ФЗ), деятельность которого, в первую очередь, направлена на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти. Важная роль Государственного Совета состоит и в том, что в его задачи входит подготовка предложений по важнейшим вопросам укрепления основ местного самоуправления, участие в разработке критериев эффективности не только региональных, но и муниципальных органов власти, а также оценка показателей их деятельности.

На фоне решения стратегических задач, определенных **Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»**, становится очевидным, насколько важны данные изменения для формирования местной власти, способной эффективно развивать территории, качественно оказывать услуги населению, быть полноценным участником реализации общегосударственной политики развития территорий.

1. В настоящее время по инициативе главы государства разрабатываются новые **Основы государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года** (далее – Основы)¹. Этот стратегический документ должен заложить ключевые направления совершенствования муниципальной власти на ближайшее десятилетие. Решение данной задачи требует новых подходов, на которых будет базироваться развитие государственной политики в сфере местного самоуправления. Вместе с тем основной вектор преобразований должен быть направлен, прежде всего, на решение ключевых задач, стоящих перед муниципалитетами на современном этапе. А это, прежде всего, совершенствование регулирования полномочий органов местного самоуправления, более четкое определение места муниципального уровня власти в единой системе публичной власти, его развитие как института гражданского общества, реализующего различные формы непосредственного народовластия, укрепление финансовой основы всех видов муниципалитетов.

В связи с этим одним из стратегических приоритетов должно стать **преодоление хронической финансовой необеспеченности муниципалитетов.** Несмотря на

¹ Перечень поручений Президента РФ от 1 марта 2020 г. № Пр-354.

некоторое улучшение², по итогам 2020 года почти треть местных бюджетов исполнены с дефицитом³. Увеличивается и объем муниципального долга⁴. Если не считать городские округа, которых на сегодняшний день чуть больше 600⁵, почти все остальные муниципалитеты испытывают серьезные финансовые трудности⁶. В структуре финансовой помощи местным бюджетам основную долю занимают трансферты, направленные на обеспечение целевых расходов⁷. В этих условиях муниципалитеты вынуждены фокусироваться на исполнении государственных полномочий, а оставшиеся средства тратить на финансирование текущих расходов⁸, не имея возможности уделить внимание перспективному развитию своих территорий.

Вместе с тем **полноценная финансовая основа крайне необходима для развития муниципальной экономики и эффективного решения жизненно значимых вопросов на местах**. Закрепление конституционных норм о единой системе публичной власти, а также их раскрытие в Федеральном законе № 394-ФЗ⁹ видится важным и своевременным шагом. Применительно к местному самоуправлению это означает, что **муниципалитеты должны рассматриваться как равноправный уровень публичной власти**, а вопросы должны решаться на том уровне, на котором это наиболее экономически обусловлено, эффективно и удобно для граждан (поселенческом, районном (окружном) или региональном).

Однако в настоящее время отчетливо видно, что сфера деятельности для органов местного самоуправления постоянно расширяется. Об этом свидетельствует значительно возросший с 2003 года перечень вопросов местного значения, установленный Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Так, для городских поселений и муниципальных районов количество вопросов местного значения возросло в среднем в **два раза**, для городских округов – почти в **полтора раза**. При этом Федеральный закон № 131-ФЗ позволяет расширять перечни вопросов местного значения сельских поселений с 13 до 25, а внутригородского района — в пределах перечня вопросов местного значения городского округа¹⁰.

² Объем доходов местных бюджетов превысил объем их расходов, профицит составил 32,8 млрд рублей (по итогам 2019 г. отмечается дефицит в размере 10,4 млрд рублей).

³ По данным Минфина России, в 2020 г. в 27 субъектах РФ местные бюджеты исполнены с дефицитом в сумме 15 млрд рублей.

⁴ По данным Минфина России, объем долга муниципальных образований, входящих в состав субъектов РФ, на 1 января 2021 г. составил 387,4 млрд рублей (увеличился по сравнению с началом 2020 г. на 7,2 млрд рублей или 1,9%).

⁵ По данным Минюста России, по состоянию на июль 2020 г. в России насчитывалось 632 городских округа и 3 городских округа с внутригородским делением.

⁶ По данным Минфина России в 2019 г. в сравнении с 2018 г. в объеме собственных доходов муниципальных образований доля собственных доходов городских округов (включая бюджеты городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения) возросла на 2,2%, сократились доли муниципальных районов на 1,6%, городских поселений на 0,3%, сельских поселений на 0,3%.

⁷ По данным Минфина России в объеме поступивших по состоянию на 1 января 2021 г. в местные бюджеты межбюджетных трансфертов (без учета других безвозмездных поступлений, в том числе, возвратов остатков) субвенции составили 1647,9 млрд рублей (48,5%), субсидии – 909,1 млрд рублей (26,7%), дотации – 544,7 млрд рублей (16%) и иные межбюджетные трансферты – 299,1 млрд рублей (8,8%).

⁸ Расходы местных бюджетов по итогам 2020 г. увеличились на 6% или на 283,9 млрд рублей относительно итогов 2019 г. и составили 5 017,1 млрд рублей. Наибольший удельный вес в структуре расходов по состоянию на 1 января 2021 г. занимают расходы на образование (48,1%), ЖКХ (12,3%), национальную экономику (11,8%), общегосударственные вопросы (8,6%), социальную политику (6,7%).

⁹ В частности, ст. 17 Федерального закона № 394-ФЗ закрепляет основные принципы принятия Государственным Советом решений по вопросам взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти.

¹⁰ Такие виды муниципальных образований, как городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, муниципальный округ, были закреплены в Федеральном законе № 131-ФЗ в период с 2014 по 2019 г.

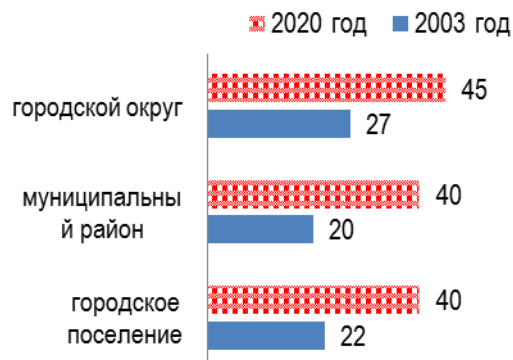
Согласно проведенному в 2018 году мониторингу, **123** федеральных закона закрепляли **821** полномочие органов местного самоуправления, из них **147** не соответствовали вопросам местного значения¹¹. В настоящее время, по данным Общероссийского Конгресса муниципальных образований, закрепленных полномочий муниципальных органов власти в отраслевых законах уже **больше тысячи**, и не всегда они соответствуют природе и задачам местного самоуправления. Муниципальным образованиям приходится

выполнять за счет собственных доходных источников функции, имеющие общегосударственный характер (например, профилактика терроризма и экстремизма, гражданская оборона, деятельность аварийно-спасательных служб и формирований, мобилизационная подготовка).

Как показывает анализ, часто **невозможно провести четкую грань ни между вопросами местного значения и полномочиями субъектов Российской Федерации, ни между компетенцией районов и поселений**. К таким вопросам относятся, например, предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций, транспортное обслуживание населения, деятельность аварийно-спасательных служб и формирований. Проблемы имеются и в части несоответствия между нормами Федерального закона № 131-ФЗ и положениями некоторых отраслевых федеральных законов¹².

В таблице приведен перечень пересечений вопросов местного значения с полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации, закрепленными в ст. 26.3. Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ).

Изменение числа вопросов местного значения муниципалитетов



Полномочие, предусмотренное ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ	Вопрос местного значения, предусмотренный статьями 14, 15, 16 Федерального закона № 131-ФЗ
организации транспортного обслуживания населения воздушным, водным, внеуличным, автомобильным транспортом, включая легковое такси, в межмуниципальном и пригородном сообщении и железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, осуществления регионального государственного контроля в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси;	создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района (п. 6 ч. 1 ст. 15)
организация и осуществление на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по	участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий

¹¹ Доклад «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления». Общероссийский Конгресс муниципальных образований, - М., 2018.

¹² Например, Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» устанавливает, что органы местного самоуправления осуществляют противодействие терроризму в пределах своих полномочий, но при этом не разделяет данные полномочия по видам муниципалитетов.

предупреждению терроризма и экстремизма, минимизации их последствий, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации	проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального образования (п. 7.1 ч. 1 ст. 14, п. 7.1. ч. 1 ст. 15, п. 7.1. ч. 1 ст. 16)
предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий, реализации мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычайных ситуациях	участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального образования (п. 8 ч. 1 ст. 14, п. 7 ч. 1 ст. 15, п. 8 ч. 1 ст. 16)
создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований	создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения, городского округа (п. 24 ч. 1 ст. 14, п. 29 ч. 1 ст. 16)

Решению указанных проблем может способствовать введение в рамки конституционного регулирования такого понятия, как **публичные функции**¹³. По мнению экспертов, это позволит уйти от не всегда возможного и эффективного разграничения полномочий между уровнями единой публичной власти в отдельных сферах общественных отношений и создаст действенный механизм взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти¹⁴. Согласно обновленной редакции ст. 133 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления выполняют публичные функции и полномочия, имеющие государственное значение, во взаимодействии с органами государственной власти и имеют право на компенсацию дополнительных расходов, возникших при их осуществлении.

Следует отметить, что подход, связанный с установлением фактически совместной компетенции органов публичной власти, уже нашел отражение в Конституции Российской Федерации. К публичной функции, выполняемой органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти, можно отнести установленное в ч. 1 ст. 132 Конституции **положение об обеспечении органами местного самоуправления, в пределах своей компетенции и в соответствии с федеральным законом, доступности медицинской помощи**. В настоящее время первичная и скорая медицинская помощь – это региональное полномочие, а высококвалифицированная медицинская помощь – региональное и федеральное. Эксперты полагают, что в этом случае необходимо определить в отраслевом федеральном законодательстве механизмы, с помощью которых органы местного самоуправления могут обеспечивать доступность первичной медицинской и скорой медицинской помощи, степень и формы участия в этом региональной власти. Кроме того, стоит законодательно определить и вопрос участия органов местного самоуправления в обеспечении доступности для жителей высококвалифицированной медицинской помощи.

Еще одной публичной функцией, выполняемой органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти, могла бы стать **охрана общественного порядка**. На муниципальном уровне следует оставить также вопросы социально-экономического развития территории, вопросы жизнеобеспечения (тепло-, газо-, водо-, электроснабжение, благоустройство, сбор, вывоз и утилизация ТБО), ведения

¹³ Ст. 133 Конституции РФ.

¹⁴ Ларичев А.А. Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года в контексте современных тенденций эволюции муниципальных институтов и динамики их конституционного регулирования // Местное право. 2020. № 2.

городского (поселкового хозяйства) и организации отдыха и досуга (физкультура и спорт, работа с молодежью, туризм).

В целом новый подход нуждается в дальнейшем законодательном развитии. Это касается также раскрытия **понятия «публичных функций, имеющих государственное значение», в том числе в их соотношении с «отдельными государственными полномочиями, передаваемыми органам местного самоуправления».** Следует проработать и механизм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по их решению.

2. Новые конституционные положения позволяют создать условия для решения вопросов финансового обеспечения муниципальных органов власти. Местное самоуправление гарантируется, в частности, правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций¹⁵. По мнению экспертов, в рамках формирования единой системы публичной власти органы государственной власти должны взять на себя обязательство по субсидированию бюджетов муниципалитетов в отношении реализации полномочий по решению вопросов местного значения¹⁶. В противном случае может сохраняться диспаритет в объемах предоставления публичных услуг на территории различных муниципальных образований, в то время как цель формирования единой системы публичной власти заключается в обеспечении равных возможностей реализации гражданами своих прав вне зависимости от территорий их проживания. Фактически это означает создание «стандарта благополучия».

Более того, учитывая конституционные изменения, **движение к финансовой самодостаточности местного самоуправления должно стать ключевым направлением государственной политики.** Стратегическим вектором здесь может стать замещение в местных бюджетах, особенно развитых муниципалитетов, финансовой помощи поступлениями от собственных доходных источников. Представляется возможным рассмотреть вопрос о закреплении за местными бюджетами на долгосрочной основе дополнительных налоговых источников, стимулирующих муниципалитеты к работе над собственной доходной базой. Это может стать реальным инструментом усиления заинтересованности местных органов власти в расширении налогооблагаемой базы. Так, по данным Минфина России, установленные субъектами Российской Федерации нормативы отчислений от налога на прибыль организаций обеспечили дополнительное поступление в местные бюджеты 11,6 млрд рублей, налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения – 97,6 млрд рублей, налога на имущество организаций – 7,2 млрд рублей, транспортного налога – 4,4 млрд рублей, налогов на добычу полезных ископаемых – 2,5 млрд рублей¹⁷.

В связи с этим представляется возможным рассмотреть предложение о расширении налоговых (неналоговых) полномочий муниципалитетов с целью повышения самостоятельности местных бюджетов. Экспертами предлагаются следующие меры¹⁸:

¹⁵ Ст. 133 Конституции РФ.

¹⁶ Иванов О.Б. Российское местное самоуправление: курс на новые «Основы...» // Актуальные вопросы экономики, 2020.

¹⁷ Информация Минфина России о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах РФ на региональном и муниципальном уровнях за 2019 г.

¹⁸ По материалам конференции на тему «Вопросы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на среднесрочный период», проведенной 23 ноября 2020 г. Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления совместно с Комиссией по территориальному развитию и

проведение оценки финансового обеспечения вопросов местного значения и расходных полномочий муниципальных образований в Российской Федерации;

разработка и принятие доктрины финансовых основ местного самоуправления в Российской Федерации;

передача местным бюджетам 1% – 1,5% ставки налога на прибыль организаций, что позволит компенсировать выпадающие доходы бюджетов крупных городов от изменения порядка уплаты налога на доходы физических лиц (далее – НДФЛ) не по месту работы, а по месту жительства граждан;

изменение порядка зачисления НДФЛ, предусмотрев его зачисление по месту жительства граждан;

закрепление за местными бюджетами дополнительных нормативов отчислений по налогам на совокупный доход (по налогу, взимаемому в связи с применением специального налогового режима – упрощенной системы налогообложения);

увеличение размера норматива отчислений от платы за негативное воздействие на окружающую среду с 55% до 80%;

передача поступлений от налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых (песок, глина, гравий, торф и др.) в местные бюджеты, что позволит не только укрепить собственные финансовые возможности соответствующих муниципальных образований, но и компенсировать конкретным территориям экологический ущерб от их добычи, а также активизировать деятельность органов местного самоуправления и местной общественности по контролю за эффективным и рациональным использованием местных недр;

передача на местный уровень поступления транспортного налога в отношении физических лиц, на которых зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с обязательным зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды;

определение на федеральном уровне механизмов возмещения бюджетам муниципальных образований выпадающих доходов от предоставления льгот, устанавливаемых Налоговым кодексом Российской Федерации, по уплате местных налогов (определить принцип, согласно которому выделение компенсаций осуществляет тот уровень публичной власти, который устанавливает налоговые льготы)¹⁹.

Кроме того, в целях обеспечения сбалансированности местных бюджетов необходимо завершить работу по инвентаризации полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных «отраслевым» федеральным законодательством для проверки их соответствия вопросам местного значения, закрепленным в Федеральном законе № 131-ФЗ.

3. Одной из перспективных форм повышения эффективности и прозрачности расходования средств муниципальных бюджетов является инициативное бюджетирование (далее – ИБ). Как отметила Председатель Совета Федерации

местному самоуправлению Общественной палаты РФ, а также проекта резолюции Марафона муниципально-экспертных обсуждений союза российских городов «Роль российских городов в подготовке основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года».

¹⁹ По материалам конференции на тему «Вопросы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на среднесрочный период», проведенной 23 ноября 2020 г. Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления совместно с Комиссией по территориальному развитию и местному самоуправлению Общественной палаты РФ.

В.И. Матвиенко «данная модель дает возможность людям самим решать, на что потратить средства местного бюджета, позволяет им напрямую участвовать в улучшении условий жизни в своем городе, районе, поселке»²⁰.

Практика внедрения ИБ в России началась в 2007 году, когда была начата реализация Программы поддержки местных инициатив в **Ставропольском крае** в рамках сотрудничества Минфина России и Всемирного банка. В 2013 году были запущены российские пилотные проекты «Народный бюджет» в г. Череповце и «Я планирую бюджет» в Сосновом Бору. С 2014 года эксперимент был распространен на ряд муниципалитетов **Кировской области**.

С помощью ИБ в настоящее время удалось качественно улучшить состояние городов, благоустроить дворовые территории, общественные пространства. Общее количество проектов ИБ в 2015–2019 годах выросло в 7,5 раза и составило почти **70 тыс. проектов²¹**, а общий объем финансирования превысил 67 трлн рублей и вырос с 2015 года почти в 10 раз. За последние 5 лет 56% общего объема финансирования было привлечено за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, 19% – за счет средств федерального бюджета, 16% предоставили муниципалитеты, 9% было привлечено за счет внебюджетных источников финансирования. В 2019 году в 69 регионах страны **доля населения, которая стала получать услуги, созданные в результате осуществления инициативных проектов, выросла до 34,3%**. Если оценивать этот показатель относительно масштаба России, то благополучателями ИБ в 2019 году стали 30,8% от всего населения нашей страны (почти каждый третий россиянин)²². Средняя стоимость реализованного проекта на принципах ИБ выросла с 0,7 – 0,8 млн рублей в 2015–2016 годах до 1,1 млн рублей в 2019 году.

Наиболее успешный опыт был реализован в **Кировской и Владимирской областях**, а также **республиках Татарстан и Башкортостан**. Кировской областью привлекались средства региональных бюджетов на решение вопросов местного значения при условии обязательного привлечения средств граждан в пропорции 40:60. Во Владимирской области внебюджетное софинансирование составило половину от стоимости проектов (50:50), а в Республике Татарстан региональный бюджет софинансировал проекты при условии наличия 20% внебюджетных источников финансирования (20:80)²³.

Вместе с тем, активизации ИБ в масштабах всей страны препятствовало отсутствие законодательного регулирования на федеральном уровне. Принятый в 2020 году по инициативе, в том числе, сенаторов Российской Федерации **закон²⁴ по установлению правовых основ ИБ на муниципальном уровне** позволил создать условия для дальнейшего развития этого института в регионах и повышения степени вовлеченности жителей муниципалитетов в решение вопросов местного значения. В Федеральном законе

²⁰ Стенограмма заседания Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему «Доверие как критический фактор достижения стратегических целей социально-экономического и политического развития государства» 13 ноября 2020 г.

²¹ Общее количество реализованных проектов ИБ в 2019 г. составило 21 841. В 2019 г. самые востребованные проекты были связаны с дорогами (15,1%) и комплексным благоустройством дворов (11,2%).

²² *Петрикова Е.М.* Инициативное бюджетирование как перспективный способ софинансирования развития экономики территорий. // Банковское дело. 2021. № 1.

²³ *Петрикова Е.М.* Указ соч.

²⁴ Федеральный закон от 20 июля 2020 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (законопроект был внесен в Государственную Думу сенаторами РФ А.А. Турчаком, О.В. Мельниченко; депутатом Государственной Думы С.И. Неверовым).

№ 131-ФЗ определен круг инициаторов таких инициативных проектов (далее – ИП), к которым отнесены, в частности, органы территориального общественного самоуправления, староста сельского населенного пункта, а также инициативная группа достигших 16-летнего возраста и проживающих на территории соответствующего муниципалитета граждан численностью не менее 10 человек (по решению местного представительного органа численность инициативной группы может быть уменьшена). Установлены требования к содержанию ИП, а также порядок его внесения в местную администрацию. Определены такие источники финансового обеспечения реализации ИП, как бюджетные ассигнования местного бюджета, межбюджетные трансферты из бюджета субъекта Российской Федерации, а также инициативные платежи (денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе). Кроме того, в Бюджетный кодекс Российской Федерации²⁵ внесены изменения, согласно которым инициативные платежи граждан относятся к неналоговым доходам местного бюджета, носящим целевой характер, и каждое иницируемое гражданами предложение должно иметь свой уникальный код бюджетной классификации расходов бюджета, а бюджетные средства, не израсходованные на реализацию проекта в рамках ИБ, должны быть возвращены гражданам.

По мнению специалистов²⁶ **ИБ обладает следующими качественными характеристиками:**

решение о финансировании проектов осуществляется в рамках конкурсных процедур;

прямое участие населения в иницировании, реализации и контроле проектных решений, связанных с привлечением средств ИБ, что позволяет сохранять транспарентность при распределении и контроле расходования бюджета;

софинансирование ИП осуществляется при участии населения, предпринимательского сектора, собственных средств муниципалитетов дополнительно к субсидиям, предоставляемым из бюджетов субъектов Российской Федерации.

К настоящему времени подготовлены методические рекомендации по подготовке и реализации практик ИБ²⁷, в ряде субъектов Российской Федерации приняты региональные

²⁵ Федеральный закон от 20 июля 2020 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (законопроект был внесен в Государственную Думу сенаторами РФ А.А. Турчаком, О.В. Мельниченко; депутатом Государственной Думы С.И. Неверовым).

²⁶ Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. Механизмы инициативного бюджетирования как инструмент решения проблем местных сообществ // Научные итоги года: достижения, проекты, гипотезы. 2015. № 5.; Миронова С.М. Зарубежный опыт участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований // Бизнес. Образование. Право. 2017. № 2(39); Вагин В.В., Шоповалова Н.А. Инициативное бюджетирование и смежные практики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 38.

²⁷ Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации (утв. Минфином России).

законы об ИБ²⁸ либо актуализированы нормативные правовые акты в этой сфере в связи с изменениями федерального законодательства²⁹.

Сегодня важно проанализировать реализацию мероприятий ИБ по новым правилам. Это позволит оценить первые результаты работы данного института, а также определить дальнейшие направления его совершенствования. Вместе с тем уже сейчас, по мнению экспертов³⁰, следует уделить особое внимание качественному профессиональному сопровождению этого процесса. В данном случае речь должна идти о создании самостоятельных **проектных центров в субъектах Российской Федерации**³¹, наделяемых функциями сопровождения реализации программ ИБ³². Отдельными направлениями таких центров могут быть: образовательная деятельность, направленная на подготовку консультантов ИБ; повышение квалификации сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления; проведение тренингов для инициативных групп и активистов. Нужно активнее проводить просветительские кампании с целью информирования о позитивном значении ИБ для обеспечения качества и уровня жизни населения на местах³³. Такой показатель как «включенность граждан в ИБ» мог бы стать одним из критериев оценки деятельности органов местного самоуправления.

Эксперты также отмечают, что одним из нерешенных вопросов является **создание доступной и востребованной площадки для получения информации, обмена ею по вопросам распределения бюджетных средств между гражданами и органами публичной власти в рамках ИБ**. В связи с этим можно рассмотреть предложение о создании единого информационного ресурса, содержащего сведения об инициативных проектах, поддержанных в рамках ИБ, позволяющего определить текущий статус проекта, запланированные и фактические расходы бюджетов различного уровня, привлеченные средства населения. Это повысит прозрачность и доступность ИБ³⁴.

Исп.: Лукьянова Н.И., т. 8(495)697-76-40.

²⁸ В частности, законы: Челябинской области от 22 декабря 2020 г. № 288-ЗО «О некоторых вопросах правового регулирования отношений, связанных с инициативными проектами, выдвигаемыми для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из областного бюджета»; Нижегородской области от 30 декабря 2020 г. № 173-З «Об инициативном бюджетировании в Нижегородской области»; Самарской области от 29 декабря 2020 г. № 148-ГД «Об основах инициативного бюджетирования в Самарской области»; Ставропольского края от 29 января 2021 г. № 1-кз «О развитии инициативного бюджетирования в Ставропольском крае»; Республики Крым от 29 мая 2020 г. № 77-ЗРК/2020 «Об инициативном бюджетировании в Республике Крым».

²⁹ В связи с принятием федеральных законов от 20 июля 2020 г.: № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», которые установили правовые основы ИБ на муниципальном уровне, в постановление Администрации Курской области от 27 сентября 2016 г. № 732-па «О вопросах реализации проекта «Народный бюджет» в Курской области» были внесены соответствующие изменения постановлением Администрации Курской области от 28 декабря 2020 г. № 1404-па.

³⁰ Вагин В.В. Программы (концепции) развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации // Российские регионы: взгляд в будущее. 2020. № 2.

³¹ Так, например, в Удмуртской Республике создан проектный центр на базе Автономного учреждения дополнительного образования «Центр финансового просвещения», подведомственный Министерству финансов Удмуртской Республики.

³² Вагин В.В. Указ соч.

³³ Петрикова Е.М., Инициативное бюджетирование как перспективный способ софинансирования развития экономики территорий. // Банковское дело. 2021. № 1.

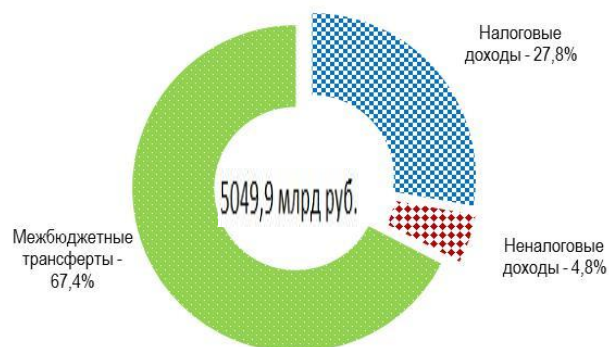
³⁴ Предложение о создании единой информационной системы, содержащей сведения о проектах, поддержанных в рамках ИБ, содержится в проекте резолюции Марафона муниципально-экспертных обсуждений союза российских городов «Роль российских городов в подготовке основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года».

Информация о состоянии бюджетов муниципальных образований

1. В течение последних лет местным бюджетам были переданы незначительные источники доходов, которые увеличили их доходную базу всего лишь на несколько процентов, что не решает вопрос о финансовом обеспечении муниципалитетов. Так, местным бюджетам были переданы часть поступлений от акцизов на нефтепродукты; поступления от единого сельскохозяйственного налога; патентной системы налогообложения. Данные поступления увеличили доходную базу местных бюджетов на 2–3%³⁵. Кроме того, предусмотрена возможность предоставления новых форм межбюджетных трансфертов, так называемых «горизонтальных» субсидий из местных бюджетов другим местным бюджетам³⁶. Такие субсидии предоставляются в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Также в целях расширения возможности для обеспечения устойчивости местных бюджетов была предусмотрена возможность предоставления «горизонтальных» бюджетных кредитов из бюджета одного муниципального образования бюджету другого муниципального образования, входящих в состав одного субъекта Российской Федерации³⁷.

Анализ исполнения местных бюджетов в 2020 году показал, что общий объем их доходов по сравнению с началом 2020 года вырос на 6,9% и составил 5 049,9 млрд рублей³⁸. В структуре доходов местных бюджетов на долю налоговых доходов приходится 27,8% (на аналогичную дату прошлого года - 28,4%); неналоговых доходов – 4,8% (5,7%); межбюджетных трансфертов – 67,4% (66%). Таким образом, безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации остаются на ведущих позициях в источниках доходов местных бюджетов. При этом роль трансфертов в формировании доходов местных бюджетов в последние годы даже немного увеличивается. Так, в объеме доходов местных бюджетов на долю межбюджетных трансфертов в 2015 году приходится 63,4%, в 2016 году – 63,4%, в 2017 году – 63,7%, в 2018 году – 64,5%³⁹.

Структура доходов местных бюджетов на 1 января 2021 года⁴⁰



³⁵ Отзыв Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на проект федерального закона № 1027743-7 «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 385-ФЗ).

³⁶ Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений».

³⁷ Федеральным законом от 9 ноября 2020 г. № 364-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 2.1 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году».

³⁸ По состоянию на 1 января 2020 г. доходы местных бюджетов исполнены в объеме 4 722,8 млрд руб.

³⁹ По данным Минфина России.

⁴⁰ По данным Минфина России.

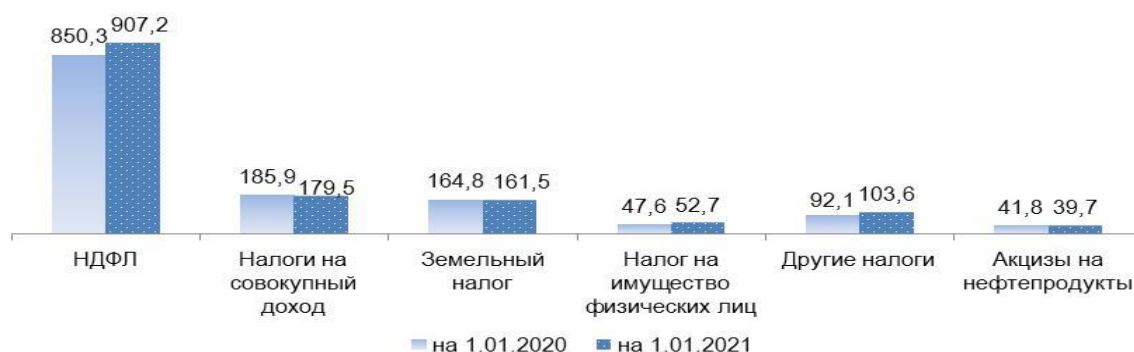
В объеме поступивших по состоянию на 1 января 2021 года в местные бюджеты межбюджетных трансфертов (без учета других безвозмездных поступлений в том числе возвратов остатков) субвенции составили 1 647,9 млрд рублей (48,5%), субсидии – 909,1 млрд рублей (26,7%), дотации – 544,7 млрд рублей (16%) и иные межбюджетные трансферты – 299,1 млрд рублей (8,8%). При этом положительную динамику продемонстрировали все виды межбюджетных трансфертов: субсидии (+6,6%), дотации (+24,5%), субвенции (+6,6%) и иные межбюджетные трансферты (+7,5%).

Структура межбюджетных трансфертов местным бюджетам, млрд рублей⁴¹



Основным бюджетообразующим налогом местных бюджетов остается федеральный налог на доходы физических лиц, на администрирование которого органы местного самоуправления не могут оказывать какого-либо влияния. Поступления от этого налога по состоянию на 1 января 2021 года составили 907,2 млрд рублей, или 65,8% в объеме налоговых доходов местных бюджетов (+6,7% к аналогичному показателю прошлого года). Сократились поступления в местные бюджеты по акцизам на нефтепродукты – на 5%, по налогам на совокупный доход – на 3,4%, по земельному налогу – на 2%. В структуре доходов местных бюджетов доля местных налогов составляет лишь 4,4%.

Поступление основных налоговых доходов в местные бюджеты на 1 января 2021 года, млрд руб.; по отношению в предыдущему периоду, %⁴²



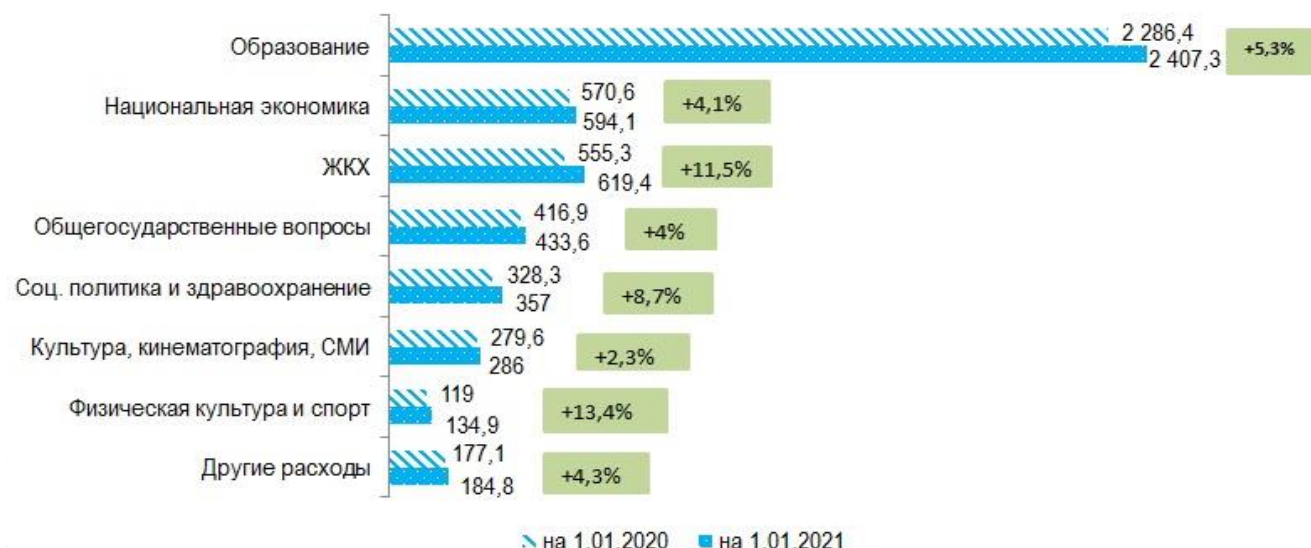
Расходы местных бюджетов по итогам 2020 года увеличились на 6% или на 283,9 млрд рублей относительно итогов 2019 года и составили 5 017,1 млрд рублей. Наибольший удельный вес в структуре расходов по состоянию на 1 января 2021 года занимают расходы на образование (48,1%), ЖКХ (12,3%), национальную экономику (11,8%), общегосударственные вопросы (8,6%), социальную политику (6,7%). По сравнению с аналогичными показателями по состоянию на

⁴¹ По данным Минфина России.

⁴² По данным Минфина России.

1 января 2020 года произошел рост по всем основным статьям расходов, например: на физическую культуру и спорт (13,4%), на ЖКХ (11,5%), на социальную политику и здравоохранение (8,7%), на образование (5,3%), на национальную экономику (4,1%). Расходы отдельно на здравоохранение выросли более чем в 2 раза.

Динамика расходов местных бюджетов, млрд рублей⁴³



Объем доходов местных бюджетов превысил объем их расходов, профицит составил 32,8 млрд рублей (по итогам 2019 года отмечается дефицит в размере 10,4 млрд рублей). При этом в 58 регионах местные бюджеты исполнены с профицитом в сумме 47,8 млрд рублей. На 5 регионов приходится порядка 40% суммарного профицита местных бюджетов⁴⁴ (18,9 млрд рублей⁴⁵). В 27 субъектах Российской Федерации местные бюджеты исполнены с дефицитом в сумме 15 млрд рублей. На 5 регионов приходится около 70% суммарного дефицита местных бюджетов⁴⁶ (10,4 млрд рублей).

Объем долга муниципальных образований, входящих в состав субъектов Российской Федерации, на 1 января 2021 года составил 387,4 млрд рублей (увеличился по сравнению с началом 2020 года на 7,2 млрд рублей или 1,9%). В структуре долга муниципальных образований наибольший удельный вес занимают кредиты от кредитных организаций (68,2%) и бюджетные кредиты (23,5%). На долю муниципальных ценных бумаг приходится 6,4%, муниципальных гарантий - 1,9%.

В настоящее время в большинстве муниципальных образований в финансово-бюджетной сфере сохраняется ряд проблем: уровень финансовой обеспеченности зачастую не соответствует возложенным полномочиям; узкая доходная база муниципальных бюджетов и крайне ограниченные возможности влиять на ее расширение; высокая зависимость от финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня; высокий уровень коммерческой задолженности.

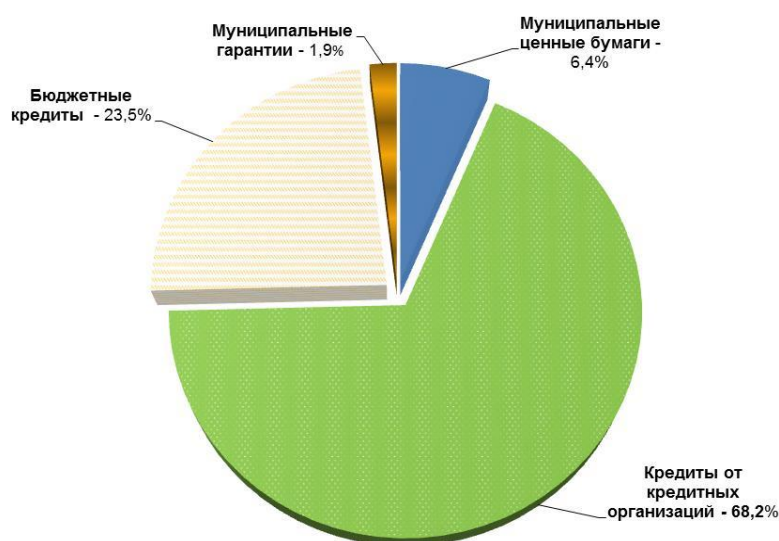
⁴³ По данным Минфина России.

⁴⁴ С наибольшим профицитом исполнены местные бюджеты муниципальных образований Ямало-Ненецкого автономного округа (5,2 млрд рублей), Красноярского края (4,6 млрд рублей), Краснодарского края (3,6 млрд рублей), Тюменской области (3,3 млрд рублей), Воронежской области (2,2 млрд рублей). По данным Минфина России.

⁴⁵ Рассчитано по данным Минфина России.

⁴⁶ С наибольшим дефицитом исполнены местные бюджеты муниципальных образований Московской области (2,8 млрд рублей), Республики Саха (Якутия) (2,5 млрд рублей), Пермского края (2,4 млрд рублей), Сахалинской области (2,1 млрд рублей), Тульской области (0,6 млрд рублей). По данным Минфина России.

Структура муниципального долга на 1 января 2021 года⁴⁷



Динамика количественных и финансовых показателей реализованных ИП в Российской Федерации, млн рублей⁴⁸

Показатель	2015	2016	2017	2018	2019	Итого
Реализованные проекты, ед.	2 911	9 260	15 942	18 725	21 841	68 679
Общая стоимость реализованных проектов, в том числе:	2 395,0	6 995,6	14 501,7	19 314,3	24 064,2	67 270,8
расходы региональных бюджетов	1 375,8	5 132,6	7 678,9	10 499,3	13 110,7	37 797,3
расходы федерального бюджета	н/д	22,3	3 782,7	3 907,3	4 835,7	12 548
расходы местных бюджетов	614,9	1 137,0	1 910,9	2 964,6	3 937,5	10 564,9
Внебюджетные источники, в том числе:	404,3	703,7	1 129,3	1 943,1	2 180,5	6 360,9
средства населения	205,5	478,1	776,6	1 123,1	1 267,3	3 850,6
средства юридических лиц	182,1	218,9	344,5	714,6	811,3	2 271,4
иные формы софинансирования	16,7	6,7	8,2	105,4	101,9	238,9

Исп.: Семенов М.Д., т. 8(495)697-41-54.

⁴⁷ По данным Минфина России.

⁴⁸ Доклад Минфина России «О лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях», 2019. *Петрикова Е.М.* Инициативное бюджетирование как перспективный способ софинансирования развития экономики территорий. // Банковское дело. 2021. № 1.

Информация Министерства финансов Российской Федерации

1. О реализации инициативных проектов

Местное самоуправление является одной из фундаментальных основ российской системы народовластия, поскольку наиболее приближено к населению и направлено на защиту тех интересов граждан, которые основаны на совместном их проживании на определенной территории, на неизбежном взаимодействии жителей этой территории.

Органы государственной власти должны создавать правовую и экономическую основы деятельности муниципальной власти, разъяснять населению государственную политику в области развития местного самоуправления, способствовать тому, чтобы граждане имели реальную возможность участвовать в решении вопросов местного значения.

В целях участия граждан в бюджетных решениях применяется **практика инициативного бюджетирования** (далее - ИБ), которая продолжает являться одним из наиболее перспективных и активно развивающихся за последние годы направлений проекта Минфина России «Бюджет для граждан».

Федеральным законом от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» введена **статья 26.1 «Инициативные проекты»**, согласно которой в целях реализации мероприятий, имеющих **приоритетное значение** для жителей **муниципального образования или его части**, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления, в местную администрацию может быть внесен **инициативный проект**.

Федеральный закон от 20.07.2020 № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» с **2021 года** включил **инициативные платежи** в перечень **неналоговых доходов** местных бюджетов. На указанные платежи **не распространяется принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов**, означающий, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете.

За последние годы существенно увеличилось число реализованных проектов, вырос объем средств, привлеченных из разных источников на развитие программ ИБ, увеличилось и число самих практик ИБ.

В 2019 году продолжилась реализация Программы развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации (далее — Программа), включенной в состав мероприятий государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (далее — Государственная программа).

В рамках реализации Программы по итогам 2019 года было проведено 13 информационно-обучающих мероприятий для финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, из которых 4 вебинара было проведено на базе Федерального казначейства. В целом обучение практикам инициативного бюджетирования за последние 4 года прошли порядка 8,0 тысяч участников.

Количество субъектов Российской Федерации, где ИБ получило развитие на муниципальном уровне, за прошедший год не изменилось, но значительно изменились состав и количество практик. В 2019 году на территории 24 субъектов Российской Федерации было реализовано 147 муниципальных практик. Общая стоимость всех реализованных проектов муниципальных практик вплотную приблизилась к 1 млрд. рублей - 934,1 млн. рублей, а объем бюджетных ассигнований муниципалитетов на реализацию проектов ИБ в 2019 году составил 736,4 млн рублей.

Объем средств, аккумулируемый в муниципалитетах на проекты ИБ, пока не сопоставим с возможностями региональных программ. Средняя стоимость муниципального проекта ИБ по сравнению с 2018 годом сократилась с 0,9 до 0,6 млн.рублей, это почти в 2 раза меньше средней стоимости проекта в региональных программах. Уровень внебюджетной поддержки проектов в муниципальных практиках, напротив, значительно выше, чем в региональных практиках. В 2019 году доля внебюджетного софинансирования несколько сократилась по сравнению с 2018 годом – с 36% до 21,0%, но все равно это существенно выше, чем в региональных практиках (8,6%). При этом необходимо учитывать, что методология ИБ в муниципалитетах более разнообразна, и зачастую такие проекты просто не предполагают софинсирования гражданами.

За прошедший год на муниципальном уровне значительно выросло число практик ИБ – с 65 до 129, а количество смежных механизмов, напротив, сократилось с 26 до 18.

Первенство по числу реализуемых муниципальных практик, а также по бюджетным расходам на проекты граждан принадлежит муниципалитетам ХМАО. В регионе оказывается поддержка развитию ИБ: муниципальные районы и городские округа могут получить гранты в размере 100,0 тыс. рублей из регионального бюджета, а также оказывается образовательная и методическая поддержка.

В ЯНАО, Ульяновской и Оренбургской областях, где муниципалитеты активно применяют ИБ, также предлагается методическая, рекламная и информационная поддержка, разрабатываются мотивационные механизмы для муниципалитетов. В Республике Башкортостан муниципальные проекты представлены в рамках методологии «Наше село», разработанной специально для сельских муниципалитетов. Единый методологический каркас практик Оренбургской и Ульяновской областей сложился благодаря типовым нормативным правовым актам и методическим рекомендациям,

предоставленным финансовыми органами. В ЯНАО, ХМАО, Свердловской, Самарской, Калужской областях, Красноярском крае, практики были инициированы муниципалитетами самостоятельно в период, когда возможности нового механизма и эффекты ИБ уже были продемонстрированы на примере реализации региональных программ. В Ленинградской и Вологодской областях практики были новаторскими.

Аналогичным образом происходило развитие ИБ в Архангельской, Ростовской, Челябинской, Московской областях. В Республике Удмуртия 4 из 5 муниципальных практик запустились в один год с региональной программой ИБ.

В большинстве субъектов Российской Федерации, за исключением Краснодарского края, Ростовской, Московской, Омской областей, Кабардино-Балкарской Республики и ЯНАО, в 2019 году на региональном уровне реализовывалась одна или несколько программ ИБ. Поэтому муниципальные образования имели возможность выбирать формат ИБ – участвовать в региональных конкурсах и (или) развивать собственную программу. Такие региональные программы либо имеют те или иные ограничения для участия муниципальных образований (по виду муниципального образования, по количеству жителей и т.д.), либо шансы получить региональную финансовую поддержку не очень высоки. Как правило, в силу финансовых ограничений полноценное развитие в муниципальном образовании получает только одна форма ИБ. Единственным исключением можно считать г.Архангельск, где наряду с проектом «Бюджет твоих возможностей» в 2020 году была запущена вторая по счету школьная практика ИБ. В остальных муниципалитетах альтернативой и параллельной формой ИБ является участие в региональных конкурсах.

Возможности муниципалитетов для финансирования проектов ИБ неоднородны даже в пределах одного региона. Самый крупный бюджет ИБ на 1 жителя был зафиксирован в ЯНАО в поселке Ханымей и составил 1 742,0 рубля, а самый маленький – 16,6 рублей в поселке Пангоды. В ХМАО разброс тоже весьма значительный: минимальный бюджет – 2,7 рубля на 1 жителя в г. Югорске, а максимальный – 778,4 в г. Нижневартовске. Аналогичным образом обстоят дела и в муниципалитетах других регионов, с той оговоркой, что размер среднего бюджета ИБ на 1 жителя муниципалитета все-таки стремится к более низким значениям. Наряду с рекордами ЯНАО и ХМАО, исключением может являться район Астраханской области, где расходы на ИБ составили 798 рублей на 1 жителя.

Среднее значение показателя бюджетной поддержки из муниципального бюджета в 2019 году составило 109,4 рубля на 1 жителя (для населения только тех муниципальных образований, где имеются практики ИБ). Средний размер финансового обеспечения ИБ из регионального бюджета практически в два раза выше – 196 рублей.

Информация о проблемах, возникающих при реализации норм федеральных законов об инициативных проектах, в Минфине России отсутствует.

2. О мерах по повышению уровня сбалансированности бюджетов муниципальных образований

В соответствии с установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации принципами бюджетной системы Российской Федерации органы местного самоуправления обеспечивают самостоятельное исполнение местных бюджетов. На федеральном уровне созданы условия для стабильного и сбалансированного исполнения местных бюджетов (вопросы местного значения разграничены между конкретными видами муниципалитетов, для них установлен перечень налоговых и неналоговых доходных источников).

Местные бюджеты в текущем году, как и в прошлых годах, исполняются стабильно. В 2020 году местные бюджеты исполнены с профицитом в объеме 32,8 млрд. рублей. По сравнению с 2019 годом доходы местных бюджетов увеличились на 6,9%, в том числе собственные доходы на 7,1%, налоговые и неналоговые доходы на 2,5%.

Налоговые доходы увеличились на 4,8%, из них НДФЛ на 6,7%, налог на имущество физических лиц на 10,7%, поступления от уплаты патента сохранились на уровне 2019 года. Снижение поступлений наблюдается по ЕСХН на 2,6%, земельному налогу на 2%.

Объем межбюджетных трансфертов местным бюджетам (без учета субвенций) увеличился на 11,8%, в том числе дотаций на 24,5%, субсидий на 6,6%, иных межбюджетных трансфертов на 7,5%. Объем субвенций увеличился на 6,6%.

Объем расходов местных бюджетов увеличился на 5,7%, что привело к профицитному исполнению местных бюджетов.

Ситуация с профицитным исполнением местных бюджетов сложилась и в текущем году. По состоянию на 1 марта т.г. местные бюджеты исполнены с профицитом в объеме 23,5 млрд. рублей. По сравнению с таким же периодом прошлого года доходы местных бюджетов увеличились на 0,9%, несмотря на незначительное снижение собственных доходов, налоговых и неналоговых доходов. При этом увеличились поступления по НДФЛ на 0,4%, ЕСХН на 22,8%, патента на 43,8%, НИФЛ на 11,8%.

Объем межбюджетных трансфертов местным бюджетам (без учета субвенций) увеличился на 9%, в том числе субсидий на 21,8%, иных межбюджетных трансфертов на 65%, снижение дотаций составило 3,7%. Объем субвенций увеличился на 4,8%.

Объем расходов местных бюджетов увеличился на 3,6%.

На своевременное и сбалансированное исполнение местных бюджетов влияют принимаемые на федеральном уровне меры по совершенствованию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях, в том числе в рамках принятого Федерального закона от 02.08.2019 № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» (далее – Закон № 307-ФЗ), а также своевременная разработка и исполнение органами государственной власти субъектов Российской Федерации законодательных и иных нормативных правовых актов, регламентирующих бюджетный процесс.

Положения Закона № 307-ФЗ направлены на уточнение механизмов и подходов к предоставлению всех форм межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации, поскольку предусматривают формализованный подход к формированию объемов межбюджетных трансфертов, их распределению между муниципальными образованиями законом о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и (или) нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации на основании порядка и методик, утверждаемых законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации, с учетом установленного ограничения предельного размера нераспределенного резерва.

Федеральным законом от 01.10.2020 № 311-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году» (далее - Закон № 311-ФЗ) с 2021 года в бюджетную систему Российской Федерации введены бюджеты муниципальных округов, в отношении них установлен перечень доходных источников, определены механизмы межбюджетного регулирования и предоставления межбюджетных трансфертов.

В свою очередь, регионам необходимо более активно задействовать предусмотренные на федеральном уровне механизмы стимулирования муниципалитетов к наращиванию налогового (экономического) потенциала:

1) передавать нормативы отчислений от налогов в местные бюджеты (применяется 57 регионами, из них по упрощенной системе налогообложения (далее - УСНО) - 54, по налогу на имущество организаций - 12, по налогу на прибыль - 4, по НДС - 15, по транспортному налогу - 6, по отдельным акцизам от подакцизных товаров (за исключением акцизов на нефтепродукты) - 4).

С 2014 года в доходы местных бюджетов зачисляются поступления от уплаты акцизов на нефтепродукты по дифференцированным нормативам, установленным субъектами Российской Федерации, исходя из необходимости зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанных акцизов на нефтепродукты.

Общий объем указанных поступлений в 2020 году в местные бюджеты составил 39,7 млрд. рублей;

2) активнее использовать предусмотренное с 2020 года право передавать в местные бюджеты нормативы от неналоговых доходов (штрафы, плату за негативное воздействие на окружающую среду, плату за пользование водными объектами в региональной собственности, этим правом нужно активно пользоваться;

3) стимулировать муниципальные образования развивать доходную базу, предоставляя межбюджетные трансферты в объемах дополнительно поступивших в региональные бюджеты доходов от реализуемых на территории муниципалитетов проектов.

В 56 субъектах Российской Федерации (65,9% от общего количества регионов) местным бюджетам предоставлялись **межбюджетные трансферты поощрительного характера** за наращивание налогового (экономического) потенциала муниципального образования;

4) реализовать предусмотренное Бюджетным кодексом Российской Федерации **право регионов по установлению с 2021 года дифференцированных нормативов отчислений от УСНО** в местные бюджеты.

С 2021 года **ЕНВД отменен**. Объем выпадающих доходов 2021 года зависит от перехода налогоплательщиками на иные режимы налогообложения (общий режим, УСНО, патент, налог на профессиональный доход). При этом **консолидированные бюджеты регионов не пострадают**. Данная проблема решена в рамках **межбюджетного регулирования на региональном уровне**.

Законом № 311-ФЗ введено в Бюджетный кодекс Российской Федерации **право регионов устанавливать при формировании бюджетов на 2021-2023 годы дифференцированные нормативы отчислений от УСНО** в бюджеты муниципальных районов, муниципальных и городских округов, городских округов с внутригородским делением. Размеры нормативов устанавливаются законом о региональном бюджете, кроме того должны быть приняты региональные законы, определяющие порядок расчета нормативов.

Минфин России проанализировал реализацию регионами данной новеллы: **дифференцированные нормативы от УСНО установили на 2021 год 42 региона**, размеры нормативов варьируются от 2% до 100%, поступления в 2021 году ожидаются в объеме **82,5 млрд. рублей**, в том числе в городские округа **60,7 млрд. рублей**, муниципальные районы **21,8 млрд. рублей**, что превышает объем выпадающих доходов местных бюджетов по ЕНВД (64,9 млрд. рублей в 2020 году).

В **19 регионах** установлены или сохранены **единые нормативы от УСНО**, в **18 регионах** предоставляются дотации на сбалансированность местных бюджетов в размере **5,2 млрд. рублей**, в **6 регионах** потери местных бюджетов учтены при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципалитетов, в **11 регионах** плательщики ЕНВД переходят на патент.

Минфин России рекомендует органам государственной власти субъектов Российской Федерации **рассмотреть целесообразность установления указанных нормативов**, принять соответствующие законодательные и нормативные правовые акты, проводить ежемесячный мониторинг исполнения местных бюджетов, а также в случае необходимости принимать оперативные меры по сбалансированности местных бюджетов, поскольку треть их расходов связана с финансовым обеспечением национальных проектов.

Минфин России, в свою очередь, будет проводить мониторинг исполнения местных бюджетов в разрезе субъектов Российской Федерации и видов муниципалитетов.

3. Об актуальных вопросах повышения финансового потенциала муниципальных образований

3.1. Развитие налогового (экономического) потенциала муниципальных образований.

Основными источниками формирования местных бюджетов являются имущественные налоги и НДФЛ, которые менее подвержены кризисным явлениям. Это отразилось на параметрах исполнения местных бюджетов: в 2020 году налоговые и неналоговые поступления с ростом 2,5%, бюджеты исполнены с профицитом 32,8 млрд. рублей, муниципальный долг не увеличился.

Налогооблагаемая база (налоговый потенциал) регионов и муниципалитетов весьма неоднородна (с территорий 10 субъектов собирается 69% налога на прибыль, 72% поступлений по НДС, 99% акцизов на табак). Следовательно, прямая передача дополнительных налоговых источников в местные бюджеты приведет к росту дифференциации регионов и муниципалитетов по уровню их бюджетной обеспеченности.

В таких условиях основным драйвером повышения доходной базы местных бюджетов должно служить **развитие экономики муниципалитета и региона в целом**, а значит увеличение **собственного налогового потенциала** и источников для осуществления социально-значимых расходов.

Одной из главных **причин** низкой инвестиционной активности является **отсутствие или слабое развитие инфраструктуры**.

В настоящее время на федеральном уровне реализуются механизмы стимулирования регионов к развитию инфраструктуры и наращиванию экономического потенциала своих территорий посредством:

- реализация национальных проектов, в том числе с участием муниципальных образований;

- предоставления (грантов) за достижение показателей национальных целей развития, в состав которых включены в том числе и показатели экономического блока;

- компенсации снижения доходов субъектов Российской Федерации от применения инвестиционного налогового вычета;

- проводимая реструктуризация бюджетных кредитов с направлением регионами высвобождающихся средств на бюджетные инвестиции в объекты инфраструктуры в целях реализации новых инвестиционных проектов, а также возможностью списания кредитов за счет увеличения поступлений от таких проектов в федеральный бюджет.

Подходы по **стимулированию развития инвестиций** должны распространяться и на отношения между регионами и муниципалитетами.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации **рекомендуется применять меры**, аналогичные установленным на федеральном уровне, связанные, в том числе, с **реструктуризацией бюджетных кредитов муниципальных образований и списанием задолженности по ним** в пределах дополнительно поступивших доходов от реализации инвестиционных проектов на территории муниципалитетов.

3.2. Изменения в налоговое и бюджетное законодательство Российской Федерации.

В целях укрепления доходной базы местных бюджетов на федеральном уровне реализуются следующие меры:

1) готовятся изменения в **Налоговый кодекс Российской Федерации** в части введения **туристического сбора** с предоставлением органам местного самоуправления полномочий по его введению, установлению ставок сбора, налоговых льгот (*изменения находятся на рассмотрении в Правительстве Российской Федерации, принятие изменений сдерживается из-за ситуации с коронавирусом и фактической приостановкой туристической деятельности*).

2) подготовлены изменения в **Бюджетный кодекс Российской Федерации** в части ускорения предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам.

На региональном уровне **сохраняются отдельные проблемы** в отношении предоставления субвенций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам, замедляющие сроки доведения указанных межбюджетных трансфертов до местных бюджетов, которые проработаны Минфином России в рамках подготовки поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации внесен 19 марта 2021 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации подготовленный Минфином России **проект федерального закона № 1133539-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части, касающейся предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам»** (далее - законопроект).

Законопроект разработан в целях исполнения абзаца четвертого подпункта 12 пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 01.03.2020 № Пр-354 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 30 января 2020 года и соответствующих поручений Правительства Российской Федерации о внесении изменений в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на **повышение предсказуемости предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам** и на **сокращение сроков доведения указанных межбюджетных трансфертов до местных бюджетов** с учетом установления права зачисления средств в резервные фонды субъектов Российской Федерации. Подготовка законопроекта предусмотрена планом законопроектной деятельности Минфина России на 2021 год.

Законопроект вносит изменения в статьи 139, 139.1 и 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающие:

- установление **сроков распределения и заключения соглашений по иным межбюджетным трансфертам (15 февраля)**; соглашения заключаются на период, соответствующий периоду, на который утверждено распределение иных межбюджетных трансфертов; предусмотрено введение типовой формы соглашений, утверждаемой на региональном уровне;
- установление **сроков заключения соглашений по субсидиям (15 февраля)**; соглашения заключаются на период, соответствующий периоду, на который утверждено распределение субсидий;

- введение возможности направления средств межбюджетных трансфертов, по которым не заключены соглашения, в резервный фонд высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в установленном им порядке;

- ограничение случаев предоставления иных межбюджетных трансфертов (устанавливается 4 случая для их предоставления, по аналогии с федеральным уровнем:

(а) софинансирование не урегулированных федеральными законами и (или) законами субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления;

(б) софинансирование решения вопросов местного значения органов местного самоуправления;

(в) предоставление средств за счет резервных фондов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

(г) в случаях, установленных законами субъекта Российской Федерации (за исключением законов субъекта Российской Федерации о региональном бюджете и о внесении в него изменений);

- установление нераспределенного резерва иных межбюджетных трансфертов (до 5% на 1-ый год и до 10% на 2-ой год планового периода), по аналогии с федеральным уровнем;

- исключение необходимости повторного распределения остатка неиспользованных целевых межбюджетных трансфертов, в том числе субвенций, прошлого года.

Законопроект вступает в силу с 2022 года и применяется к правоотношениям, возникающим при составлении и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2022-2024 годы.

Законопроект не приведет к увеличению расходов или уменьшению доходов федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Принятие законопроекта не потребует внесения на федеральном уровне изменений, принятия или отмены законодательных или иных нормативных правовых актов.

3.3. Расширение практики самообложения граждан.

Наиболее привычным для органов местного самоуправления механизмом привлечения денежных средств от населения является **самообложение граждан**.

Необходимо отметить продолжающийся рост поступлений в местные бюджеты средств самообложения граждан. В 2020 году объем указанных средств вырос на 5,4% относительно показателя 2019 года и составил 303,1 млн. рублей, в том числе в городских округах - 1,5 млн. рублей, городских поселениях - 31,4 млн. рублей, сельских поселениях - 270,2 млн. рублей.

По отношению к 2013 году объем средств самообложения вырос в 11,8 раза).

Таким образом, наибольший объем (99,5%) поступлений средств самообложения в 2020 году приходится на поселения, из общего объема средств самообложения 89,1% поступило в бюджеты сельских поселений и 10,4% в бюджеты городских поселений. В бюджеты городских округов поступило 0,5%

общего объема средств самообложения, что связано со сложностью реализации такого механизма на «крупных» территориях, таких как муниципальный район или городской округ.

География введения самообложения включает в себя **34** региона.

Вместе с тем, объем поступлений средств самообложения граждан составляет всего лишь **0,12%** в объеме неналоговых доходов местных бюджетов в условиях 2020 года.

Применение самообложения позволяет достаточно эффективно решать отдельные вопросы местного значения, наиболее актуальные для конкретных муниципальных образований, в основном связанные с развитием и обустройством территории.

3.4. Уточнение (конкретизация) разграничения полномочий органов местного самоуправления.

На федеральном уровне необходимо уточнить (конкретизировать) отдельные полномочия органов местного самоуправления, исключить дублирование полномочий, а также полномочия, несвойственные органам местного самоуправления.

Данная работа проводится Минюстом России в рамках реализации соответствующей государственной программы Российской Федерации и будет продолжена совместно с федеральными органами исполнительной власти в рамках реализации проекта Основ развития местного самоуправления до 2030 года, согласованного Минфином России с учетом замечаний и предложений.

4. Участие органов местного самоуправления в реализации национальных и региональных проектов

Органы местного самоуправления принимают участие в реализации **региональных проектов**, обеспечивающих достижение целей **национальных проектов**, в рамках осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, а также при осуществлении переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Участие муниципальных образований в реализации национальных проектов значительно.

Общий объем расходов местных бюджетов на реализацию национальных проектов в 2020 году составил **468,3 млрд. рублей** или **30,8%** от общего объема расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на указанные цели (1 520,8 млрд. рублей). Источником по **421,7 млрд. рублей** из указанной суммы являются **межбюджетные трансферты** из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Наибольший удельный вес расходов местных бюджетов на реализацию региональных проектов складывается в части национальных проектов: «Жилье и городская среда» – 73,9%; «Культура» - 57,4%; «Экология» - 50,7%; «Образование» - 45,9%; «Безопасные качественные дороги» - 30,6%; «Демография» - 21,6%.

Наименьший удельный вес: «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» - 2,2%;

«Здравоохранение» - 0,5%; «Производительность труда» - 0,01%; «Международная кооперация и экспорт» - 0,01%.

Для эффективного участия органов местного самоуправления в реализации мероприятий в рамках региональных проектов проектным офисом Правительства Российской Федерации разработаны и доведены письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2020 года № Пб-56493 Методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов (далее - Методические рекомендации).

В соответствии с Методическими рекомендациями участие органов местного самоуправления в реализации региональных проектов осуществляется посредством:

включения в паспорта региональных проектов результатов, достижение которых относится к вопросам местного значения муниципальных образований (далее - результаты региональных проектов);

отражения в паспортах региональных проектов финансового обеспечения достижения результатов региональных проектов, в том числе с указанием средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации;

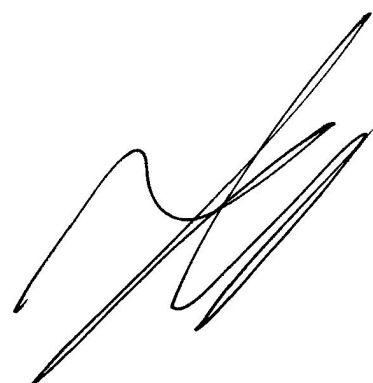
включения в паспорта региональных проектов представителей органов местного самоуправления в качестве ответственных исполнителей и соисполнителей результатов региональных проектов и контрольных точек;

участия органов местного самоуправления в органах управления проектной деятельностью субъектов Российской Федерации.

В 2021 году органы местного самоуправления также принимают участие в реализации национальных и региональных проектов.

Общий объем расходов местных бюджетов на реализацию национальных проектов в 2021 году планируется в объеме **433,8 млрд. рублей** или **30%** от общего объема расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на указанные цели (1 456,1 млрд. рублей). Источником по **425,5 млрд. рублей** из указанной суммы являются **межбюджетные трансферты** из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Кассовое исполнение расходов местных бюджетов на реализацию национальных проектов на 30.03.2021 составляет **25,1 млрд. руб.**, или **5,8%** от предусмотренных бюджетных назначений, что ниже уровня исполнения по бюджетам субъектов Российской Федерации (12,3%).



Материалы Министерства юстиции Российской Федерации

О подготовке Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года

Во исполнение подпункта 1 пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 1 марта 2020 г. № Пр-354 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 30 января 2020 г., пункта 1 перечня поручений Правительства Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № ММ-П16-1825 Министерством юстиции Российской Федерации ведется подготовка проекта новых Основ государственной политики в области развития местного самоуправления до 2030 года.

Подготовка проекта Основ осуществляется в контексте конституционных изменений, предусмотренных Законом Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», связанных с включением органов местного самоуправления в единую систему публичной власти в Российской Федерации, в рамках которой органы власти всех уровней осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах жителей соответствующих территорий.

Подготовка проекта Основ осуществляется совместно с Минфином России, Минэкономразвития России и Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления (ВАРМСУ). Кроме того, организовано необходимое взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, профильными комитетами Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также и муниципальным сообществом, по итогам которого поступило более 75 обращений с предложениями для включения в проект Основ, на базе которых подготовлен проект указа Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики в области развития местного самоуправления до 2030 года».

В рамках подготовки проекта Основ в феврале 2021 года под эгидой Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления была организована серия экспертных дискуссий с подключением широкого круга экспертов, регионального и муниципального сообщества. В марте 2021 года по вопросам подготовки Основ был также организован марафон экспертных обсуждений Союза российских городов, в котором приняло участие более 800 муниципальных образований во всех федеральных округах.

Основами определяются принципы, цели, приоритетные задачи и механизмы реализации государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления (далее – государственная политика развития местного самоуправления), которая представляет собой систему приоритетов, целей, задач, мер и действий органов публичной власти Российской Федерации, направленных на обеспечение прав граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через выборные и иные местные органы власти, социально-экономическое и общественно-политическое развитие муниципальных образований, эффективное и осуществляемое в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, решение вопросов местного значения.

При этом факторами и условиями, оказывающими влияние на формирование и реализацию государственной политики развития местного самоуправления, являются:

- размеры территории Российской Федерации и неравномерное расселение на территории страны, различие форм территориальной организации муниципальных образований, механизмов формирования органов местного самоуправления;

- высокий уровень социально-экономической дифференциации муниципалитетов, недостаточная инфраструктурная, ресурсная и кадровая обеспеченность;

- уровень развития современных информационно-коммуникационных технологий, повышение заинтересованности граждан в расширении форм и способов участия в решении вопросов местного значения, в том числе с использованием систем электронного взаимодействия населения с органами публичной власти.

Основы государственной политики развития местного самоуправления основаны на следующих принципах:

- а) обеспечение равных возможностей для граждан Российской Федерации на участие в осуществлении местного самоуправления и решении вопросов местного значения на всей территории Российской Федерации;

- б) учет мнения населения и органов местного самоуправления при планировании и осуществлении мероприятий по реализации государственной политики развития местного самоуправления;

- в) создание условий для обеспечения сбалансированности объема и финансового обеспечения расходных полномочий муниципалитетов;

- г) разграничение и (или) перераспределение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления исходя из правовой целесообразности и управленческой эффективности;

д) дифференциация мер государственной поддержки муниципальных образований в зависимости от экономических, природных и социокультурных особенностей соответствующей территории;

е) совершенствование механизмов формирования муниципальных органов, обеспечения прав органов государственной власти на участие в их формировании, определение оптимальных форм территориальной организации местного самоуправления с учетом специфики соответствующей территории;

ж) устойчивое экономическое развитие и развитие социальной инфраструктуры муниципальных образований в целях обеспечения высоких стандартов качества жизни населения;

з) повышение уровня автоматизации и цифровизации управленческих процессов в органах местного самоуправления, развитие информационных систем и инновационных механизмов обеспечения «обратной связи» с жителями муниципальных образований, совершенствование дистанционных форматов оказания муниципальных услуг;

и) учет социально-экономических, демографических и национально-культурных различий территорий, местных традиций и исторически сложившихся обычаев;

к) сохранение разнообразия моделей территориального устройства муниципальных образований, с учетом особенностей организации местного самоуправления на федеральных территориях, в закрытых административно-территориальных образованиях, на приграничных территориях, территориях опережающего социально-экономического развития, других территориях с особыми правовыми режимами функционирования, организации публичной власти, осуществления предпринимательской и иной деятельности.

Целями государственной политики развития местного самоуправления являются совершенствование системы эффективного решения вопросов местного значения и общегосударственных вопросов на местном уровне, а также выполнения публичных функций в интересах населения на всей территории страны, обеспечивающей сбалансированное участие в их решении органов публичной власти, граждан и институтов гражданского общества, направленной на достижение национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года.

Для достижения целей государственной политики развития местного самоуправления необходимо решение следующих приоритетных задач:

1. Создание условий для участия населения в решении вопросов местного значения непосредственно и через представителей, обеспечение прав граждан на самостоятельную и под свою ответственность реализацию собственных инициатив посредством:

- повышения уровня гражданской активности населения через механизмы обеспечения информационной открытости и прозрачности органов местного самоуправления, в том числе за счет формирования и размещения в информационно-телекоммуникационных сетях, на официальных сайтах органов местного самоуправления и (или) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сети Интернет актуальной, открытой и общедоступной информации о своей деятельности, обеспечения возможности направления гражданами в электронной форме своих предложений по решению вопросов местного значения;

- вовлечения населения в осуществление местного самоуправления посредством совершенствования механизмов «обратной связи» с жителями муниципальных образований, внедрения инновационных форматов обмена информацией между органами местного самоуправления и гражданами, использования современных коммуникационных технологий и систем электронного взаимодействия;

- разработки, сопровождения, технической поддержки цифровых платформ (систем) сбора и анализа данных в сферах жизнедеятельности муниципальных образований, моделирования, прогнозирования и принятия управленческих решений по решению вопросов местного значения, развития сети центров управления регионами и поддержки проектов цифровизации муниципального хозяйства;

- усовершенствование процедур проведения местных референдумов, муниципальных выборов, сходов граждан, публичных слушаний, общественных обсуждений, собраний граждан, конференций граждан (собраний делегатов), опросов граждан, внесения правотворческих инициатив граждан, инициативных проектов, организации территориальных общественных самоуправлений, назначения старост сельских населенных пунктов и иных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении;

- системного развития инструментов поддержки местных инициатив, в том числе посредством расширения механизма инициативного бюджетирования и иных форм участия жителей в определении приоритетных мероприятий для финансирования за счет средств местного бюджета;

- создания условий и поддержки развития на территориях муниципальных образований институтов гражданского общества, привлечения общественных организаций, органов территориального общественного самоуправления к обсуждению и реализации муниципальных проектов;

- оптимизации форм государственного и общественного контроля за осуществлением органами местного самоуправления публичных функций.

2. Обеспечение организационного единства органов публичной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, достижения национальных целей развития посредством:

- проведения инвентаризации полномочий органов публичной власти в сфере местного самоуправления в целях определения возможности закрепления за органами государственной власти ресурсоемких и несвойственных природе местного самоуправления полномочий;

- проведения регулярной инвентаризации нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность муниципальных образований, в целях приведения подзаконных актов в соответствие с федеральными законами, устанавливающими полномочия органов местного самоуправления, соотнесения полномочий органов местного самоуправления, установленных федеральными законами, в том числе отраслевыми, и иными нормативно-правовыми актами, с законодательно определенными вопросами местного значения;

- уточнения разграничения полномочий между органами всех уровней публичной власти с соответствующим уточнением их финансового обеспечения и разграничением, в случае необходимости, доходов между бюджетами бюджетной системы;

- ограничения расширения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в целях исключения размывания ответственности за исполнение полномочий, закрепленных за органами публичной власти разных уровней, и отвлечения финансовых ресурсов местных бюджетов на решение вопросов, несвойственных природе местного самоуправления;

- установления определенности, ясности и недвусмысленности правовых норм, регулирующих полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, определения порядка разграничения государственных и муниципальных публичных функций;

- ограничения количества отдельных государственных полномочий, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления, закрепления соответствующих полномочий в качестве собственных полномочий органов местного самоуправления в случае возможности и необходимости их эффективного осуществления на местном уровне;

- создания условий для обеспечения сопоставимости доходов местных бюджетов с объемом расходных полномочий муниципальных

образований;

- совершенствования механизмов формирования и организации муниципальных органов власти в целях повышения ответственности глав муниципальных образований и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения;

- обеспечения прав органов государственной власти на участие в формировании органов местного самоуправления, установления четких механизмов, пределов и критериев участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, согласовании должностных лиц органов местного самоуправления;

- совершенствования полномочий должностных лиц органов местного самоуправления в части рассмотрения дел об административных правонарушениях в сферах, отнесенных к вопросам местного значения, исполнения переданных государственных полномочий и муниципального контроля;

- оптимизации территориальной организации местного самоуправления, направленной на повышение эффективности решения вопросов местного значения с учетом географических, экономических и социокультурных особенностей соответствующих территорий, повышение эффективности решения вопросов местного значения на территориях небольших муниципальных образований и устранение условий, сдерживающих процесс преобразования (укрупнения) и взаимной интеграции муниципальных образований;

- сохранения поселенческой структуры на территориях с высокой плотностью сельского населения, за исключением случаев неэффективности и практической невозможности образования поселений;

- развития информационного взаимодействия органов публичной власти, в том числе путем разработки единой информационной системы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти;

- взаимоувязки документов стратегического и территориального планирования федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, паспортов национальных, федеральных и региональных проектов с документами стратегического и территориального планирования уровня муниципальных образований;

- планомерного внедрения проектной деятельности в органах местного самоуправления;

- вовлечение органов местного самоуправления к участию в реализации региональных проектов, в том числе посредством обеспечения

учета позиции органов местного самоуправления при доработке паспортов региональных проектов;

- применения вариативных подходов к организации деятельности и взаимодействию органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Также в проекте Основ содержатся базовые положения по развитию комфортной среды, обеспечению доступности медицинской помощи, образовательных услуг и т.д., сформированные по предложениям федеральных органов исполнительной власти.

Отдельный раздел документа посвящен экономическим основам деятельности местного самоуправления. Это, в том числе, вопросы совершенствования межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях, синхронизация стратегического планирования, развитие механизмов участия в реализации национальных проектов, развитие муниципально-частного партнерства, повышение эффективности использования муниципального имущества и т.д. Особое внимание уделено развитию агломераций как межмуниципальных центров роста, которые могут стать искомым комплексным инструментом развития муниципалитетов, позволяющим консолидировать ресурсы посредством межмуниципального сотрудничества, а также вопросам повышения базовых компетенций муниципальных служащих, подготовки высококвалифицированных специалистов, способных реализовывать проекты, направленные на развитие муниципального образования.

Результатами реализации государственной политики развития местного самоуправления должны стать:

- а) повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения;
- б) повышение эффективности взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при совместной реализации публичных функций в интересах населения, проживающего на территории муниципальных образований;
- в) повышение уровня реальной вовлеченности населения в решение вопросов местного значения;
- г) сокращение различий в уровне социально-экономического развития муниципальных образований;
- д) повышение качества городской среды, уровня обустроенности сельских территорий, достижение необходимого уровня обеспеченности муниципальной инфраструктурой всех муниципальных образований Российской Федерации;
- е) повышение качества жизни граждан и уровня удовлетворенности

населения деятельностью органов местного самоуправления

Успешная реализация государственной политики развития местного самоуправления сформирует необходимые условия для достижения целей государства в области социального и экономического развития, обеспечения высокого уровня жизни населения, развития демократических институтов, укрепления национальной безопасности.

**Материалы Министерства экономического развития Российской Федерации к
заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации**

1. О предложениях по финансово-экономическим основам местного самоуправления.

В рамках исполнения подпункта 1 пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 1 марта 2020 г. № Пр-354 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 30 января 2020 г. Минюстом России совместно с Минэкономразвития России и Минфином России в настоящее время дорабатывается проект указа Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики в области развития местного самоуправления до 2030 года» (далее – проект Основ).

По мнению Минэкономразвития России, при подготовке проекта Основ одной из целей государственной политики в области развития местного самоуправления целесообразно определить совершенствование механизмов стимулирования муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала, развитие механизмов участия муниципалитетов в национальных проектах посредством:

выявления и анализа экономической специализации и перспективных конкурентных преимуществ муниципальных образований с учетом межрегионального и межмуниципального разделения труда в целях осуществления дифференцированного подхода к реализации мер государственной поддержки отдельных муниципалитетов;

формирования и продвижения локальных брендов муниципальных образований;

совершенствования межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях в целях повышения предсказуемости и ускорения предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам;

обеспечения стабильного правового регулирования налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, определяющего в качестве доходов местных бюджетов местные налоги и сборы, экономическое основание которых исходит из реализации

соответствующих полномочий и прав органов местного самоуправления, а также отчислений от федеральных (региональных) налогов, имеющих выравнивающее значение;

формирования устойчивых имущественных основ деятельности органов местного самоуправления путем проведения инвентаризации муниципального имущества, привлечения частных инвестиций, в том числе посредством заключения концессионных соглашений и соглашений о муниципально-частном партнерстве, сокращения издержек на его содержание посредством реализации муниципального имущества, не используемого для решения вопросов местного значения, передачи в муниципальную собственность государственного имущества в состоянии, пригодном для его эксплуатации, а также вовлечения в налоговый оборот неучтенных объектов недвижимости и земельных участков;

формирования по инициативе органов местного самоуправления приоритетных инвестиционных проектов местного уровня, направленных на решение вопросов местного значения, участия в региональных и федеральных инвестиционных проектах с учетом целей, целевых показателей и планов мероприятий национальных проектов, а также предусмотренных государственными и муниципальными программами развития планов по инфраструктурному и социальному обустройству территорий, создания условий для реализации долгосрочных инвестиционных проектов;

совершенствования механизмов муниципально-частного партнерства, формирования порядка межведомственного взаимодействия на этапе разработки и рассмотрения предложения о реализации проекта муниципально-частного партнерства, разработки механизмов последовательности действий (методологических основ) при подготовке соглашений о муниципально-частном партнерстве, разработки комплексных мер по стимулированию частных инвесторов для применения механизмов муниципально-частного партнерства;

оказания органам местного самоуправления методической поддержки при организации и осуществлении проектного управления в рамках участия муниципальных образований в реализации национальных проектов;

повышения доступности и качества муниципальных услуг, обеспечения возможности предоставления социально-значимых муниципальных услуг в электронном виде, внедрения цифровых сервисов, направленных на оптимизацию муниципальных услуг в целях комплексного решения жизненных ситуаций граждан и бизнеса;

развития сельских территорий путем поддержки инфраструктурного обеспечения пространственного развития экономики и социальной сферы, в том числе создания отрасли сельского строительства, создания комплексных программ стимулирования развития сельскохозяйственной кооперации, а также реализации программ переселения в населенные пункты кадров по наиболее востребованным специальностям;

развития социально значимых рынков, в том числе посредством повышения качества социальной сферы и доступности социальных услуг, развития социального предпринимательства, расширения государственного (социального) заказа, вовлечения некоммерческих организаций в предоставление гражданам услуг социальной сферы;

содействия, при координирующей роли Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, межмуниципальному сотрудничеству и его механизмам в целях реализации межмуниципальных проектов, повышения кооперации муниципальных образований на основе развития транспортной, энергетической, информационно-коммуникационной и социальной инфраструктуры, определения механизмов финансирования муниципальных объектов и мероприятий, реализуемых в рамках создания межмуниципальных кластеров или реализации иных межмуниципальных проектов, поддержки и защиты интересов органов местного самоуправления в отношениях с органами государственной власти, а также организации необходимого взаимодействия между органами публичной власти, общественными и международными организациями по вопросам развития международного муниципального сотрудничества;

создания новых и развития существующих агломераций как межмуниципальных центров экономического роста, в том числе путем совершенствования механизмов межмуниципального сотрудничества, повышения

координации деятельности органов местного самоуправления в агломерациях, развития научно-технического, социально-экономического и образовательного потенциала городских агломераций, улучшение их инфраструктуры и дорожно-транспортной связанности населенных пунктов агломерации;

развития международного межмуниципального сотрудничества, побратимства и приграничного сотрудничества в целях реализации совместных социально-экономических проектов с муниципальными образованиями иностранных государств, а также изучения и распространения лучших практик организации и осуществления местного самоуправления;

совершенствования критериев оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и реализации переданных отдельных государственных полномочий;

совершенствования современных информационных систем муниципального управления и организации электронного делопроизводства, расширения практики подготовки и публикации аналитических и статистических данных;

проведения мониторинга ключевых показателей социально-экономического развития муниципальных образований с целью моделирования, прогнозирования, стратегирования и принятия управленческих решений в области местного самоуправления;

развития механизмов противодействия коррупции в органах местного самоуправления и муниципальных предприятиях (учреждениях), в том числе путем повышения открытости их деятельности, устранения порождающих коррупцию факторов, развития служебной культуры, совершенствования системы оплаты труда, а также пенсионного и социального обеспечения муниципальных служащих и работников муниципальных предприятий (учреждений).

2. О мероприятиях, направленных на повышение качества управленческих решений в области развития местного самоуправления.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2465 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными

финансами» Минэкономразвития России необходимо проводить мониторинг ключевых показателей социально-экономического развития муниципальных образований, а также подготовку ежегодного доклада о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Проведение мониторинга ключевых показателей социально-экономического развития муниципальных образований планируется начать в мае 2021 года на базе государственной автоматизированной системы «Управление».

Ежегодный доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления будет подготовлен до 1 октября 2021 г. В доклад будет включаться комплексная информация по правовым, территориальным, организационным и экономическим вопросам организации и развития местного самоуправления. В рамках доклада планируется осуществлять полноценный анализ социально-экономических процессов, протекающих на местном уровне, на основе проведенного мониторинга.

Указанные мероприятия позволят скоординировать взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области развития местного самоуправления, а также сформировать слаженный механизм, обеспечивающий как системный анализ и мониторинг социально-экономического развития муниципальных образований, так и комплексное развитие местного самоуправления в Российской Федерации в целом.

По мнению Минэкономразвития России, действующая система мер, направленных на оценку нормативных правовых актов Российской Федерации в части, касающейся возникновения дополнительных расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, нуждается в модернизации.

Усовершенствование системы мер позволит избежать принятия Правительством Российской Федерации решений, регулирующих региональные и местные полномочия с федерального уровня, приводящих к росту расходов региональных и местных бюджетов, без предоставления в полном объеме компенсации из федерального бюджета соответствующих расходов указанных бюджетов на весь срок действия таких решений.

В целях создания постоянно действующего механизма выявления закрепляемых в проектах нормативных правовых актов федерального уровня избыточных требований, устанавливающих расходные полномочия субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, Минэкономразвития России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее – проект постановления).

Проектом постановления предусматривается нормативное закрепление процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ), проводимой Минэкономразвития России, проектов федеральных законов, проектов постановлений Правительства Российской Федерации, проектов ведомственных приказов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, в целях выявления в них положений, способствующих возникновению необоснованных расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) местных бюджетов и оказывающих влияние на экономическое развитие субъектов Российской Федерации.

В случае отрицательного заключения Минэкономразвития России по результатам проведения процедуры ОРВ рассмотрение проекта правового акта осуществляется на заседании Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации и (или) ее президиума (штаба) до внесения такого акта в Правительство Российской Федерации (до направления приказа федерального органа исполнительной власти на государственную регистрацию в Минюст России).

Проект постановления направлен на реализацию подпункта «д» пункта 3 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам расширенного заседания президиума Государственного Совета Российской Федерации, состоявшегося 28 сентября 2020 года, от 24 октября 2020 г. № Пр-1726ГС, в части подготовки предложений в проект доклада Президенту Российской Федерации по вопросу принятия (в том числе в рамках бюджетного процесса) мер, направленных на оценку нормативных правовых актов Российской Федерации в части, касающейся возникновения выпадающих доходов (дополнительных расходов) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, определение

процедуры такой оценки, а также на обеспечение проведения оценки ключевых нормативных правовых актов Российской Федерации, в части касающейся возникновения выпадающих доходов (дополнительных расходов) консолидированных бюджетов Российской Федерации, включая рассмотрение таких актов Правительственной комиссией по региональному развитию в Российской Федерации.

В настоящее время проект постановления проходит процедуру согласования заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.



Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека)

ИНФОДОСЬЕ

Заседание Совета по местному самоуправлению
при Совете Федерации

**Концепция развития местного
самоуправления в Российской Федерации.
Актуальные вопросы финансового
обеспечения исполнения органами местного
самоуправления публичных функций
и реализации инициативных проектов**

по информационно-библиографическим ресурсам
Управления библиотечных фондов
(Парламентской библиотеки)



Москва, 2021

СОДЕРЖАНИЕ*

Часть 1. Публикации в журналах и газетах

<i>Изутова О.В.</i> МСУ: переосмыслить роль и задачи (об установочном вебинаре Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при Общественной ассоциации территориального общественного самоуправления)	3
<i>Кискин Е.В.</i> Некоторые направления развития законодательства о местном самоуправлении в свете поправок к Конституции Российской Федерации	7
<i>Кожевников О.А.</i> Местное самоуправление в системе публичной власти: новое конституционное измерение	18
<i>Мусинова Н.Н., Сергиенко Н.С.</i> К вопросу о финансовом обеспечении инициативного бюджетирования	22
<i>Петрикова Е.М.</i> Инициативное бюджетирование как перспективный способ софинансирования развития экономики территорий	27
<i>Печенская-Полищук М.А.</i> Развитие партисипаторного бюджетирования как фактор роста бюджетного потенциала территории	34
<i>Тихалева Е.Ю.</i> Краудфандинг как способ активизации участия граждан в решении вопросов местного значения	46
<i>Башилькова Н.</i> Вложи во благо. Банкам могут запретить взимать комиссию с граждан, которые вкладывают свои деньги в строительство или благоустройство территорий по проектам инициативного бюджетирования	50

Часть 2. Библиографический список книг, материалов парламентских мероприятий, публикаций в журналах и газетах

52

Составители:

Поиск, анализ, отбор, систематизация материалов в ресурсах УБФ (ПБ), полнотекстовых базах данных, формирование библиографических списков, оформление инфодосье - **А.А. Якушина** (консультант отдела библиотечно-информационного обслуживания УБФ (ПБ); подготовка электронной версии инфодосье, размещение на портале «Библиотечные и архивные ресурсы Государственной Думы» по адресу <http://parlib.duma.gov.ru/> - отдел ведения баз данных и государственной библиографии по официальным документам УБФ (ПБ).

Контакты: тел. 8(495)870-42-53; e-mail: parlib@duma.gov.ru

* В соответствии с законодательством Российской Федерации в части, касающейся соблюдения авторских прав, публикации, представленные в инфодосье, не предназначены для тиражирования, размещения в Интернет и распространения.

В материалах, использованных для подготовки инфодосье, сохранены оригинальные тексты источников опубликования.

Часть 1. Публикации в журналах и газетах

МСУ: ПЕРЕОСМЫСЛИТЬ РОЛЬ И ЗАДАЧИ*

*Об установочном вебинаре Федерального экспертного совета
по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам
при Общественной ассоциации территориального общественного самоуправления*

О.В. Изутова

В канун осенней сессии Государственной думы Федеральный экспертный совет по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при Общественной ассоциации территориального общественного самоуправления (далее — ФЭС) провел установочный вебинар, на котором муниципальное сообщество обсудило свои планы на ближайшую перспективу.

В установочном вебинаре Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам, который стал уже традиционным, приняли участие порядка 800 человек. Это руководители профильных региональных органов государственной власти, главы муниципальных образований, депутаты местных представительных органов из 60 регионов России.

Во взаимодействии

Основным событием прошедшего полугодия, в том числе в муниципальной сфере, стало, конечно же, принятие на всенародном голосовании поправок в Конституцию РФ, которые вступили в действие уже 4 июля. Как отметил И.В. Бабичев, руководитель аппарата Комитета Госдумы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, председатель ФЭС, одна часть поправок просто легализовала на конституционном уровне то, что уже было наработано практикой, что уже было утверждено правовыми позициями Конституционного суда РФ. А вот вторая часть поправок представляет определенные конституционные новеллы.

Важными Бабичев назвал поправки, внесенные в статью 131. В ней появилась новая часть 1.1, которая устанавливает, что «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом». «Это серьезная новелла. Более того, Закон № 131-ФЗ всегда подчеркивал, что органы власти в формировании своей структуры и кадровой политики независимы, — отметил Бабичев. — С нашей точки зрения, рассматривать эту норму необходимо во взаимосвязке с изменением статьи 133. А именно новеллой о публичных функциях, которые органы местного самоуправления выполняют во взаимодействии с органами публичной власти. Ну и, конечно же, со статьей 12 Конституции РФ». Из всего этого следует полагать, что региональная власть может вмешиваться в кадровую политику и в формирование структуры органов местного самоуправления только тогда, когда она совместно с органами местного управления осуществляет публичные функции.

Как подчеркнул председатель ФЭС, случаи осуществления публичных функций во взаимодействии двух уровней власти должен исчерпывающим образом устанавливать федеральный закон. Порядок и формы участия органов госвласти в формировании органов местного управления, назначении, освобождении должностных лиц также следует определять федеральным законом. При этом порядок и формы должны предполагать обязательное взаимодействие по вопросам назначения должностных лиц с органами местного самоуправления, прежде всего с представительными органами. И, наконец, степень ответственности органов госвласти за кадровое решение должна быть пропорциональна степени участия в этом процессе.

«Надо сказать, что один федеральный закон, который предполагает участие региональных органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления и назначении должностных лиц, принят еще в апреле текущего года, — напомнил Бабичев. — Это Федеральный закон от 24 апреля 2020 года № 147-ФЗ, который в том числе внес соответствующие изменения в закон об образовании». Эти изменения предполагают, что «органы исполнительной власти

* МСУ: переосмыслить роль и задачи: [об установочном вебинаре Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при Общественной ассоциации территориального общественного самоуправления] / О.В. Изутова // Бюджет. — 2020. — № 10. — С. 30-33

Инициативные проекты

Заметным событием весенней сессии Госдумы стало принятие Федерального закона от 20 июля 2020 года № 236-ФЗ, который ввел в законодательное поле инициативное бюджетирование, или, как оно названо в законе, инициативные проекты. Данный документ вступает в действие с 1 января 2021 года. Он достаточно подробно прописывает порядок и способы осуществления инициативных проектов, участие граждан в этом процессе, участие органов местного самоуправления, как представительных, так и исполнительных, всевозможные конкурсные процедуры, сопровождающие этот процесс, а также порядок утверждения инициативного проекта и отчет об его исполнении.

субъектов РФ, осуществляющие государственное управление в сфере образования, осуществляют согласование назначения должностных лиц исполнительно-распорядительных органов (местных администраций) муниципальных районов, муниципальных и городских округов (заместителей глав местных администраций, руководителей структурных подразделений местных администраций или отраслевых органов местных администраций), осуществляющих муниципальное управление в сфере образования»¹. Спикер заметил, что в данном законе речь идет только о согласовании назначения, а о согласовании освобождения от должности нет ни слова.

Вторая публичная функция, которую органы местного самоуправления могут осуществлять во взаимодействии с региональными органами государственной власти, — это обеспечение доступности медицинской помощи. По мнению Бабичева, федеральный закон здесь должен расшифровать степень участия органов местного самоуправления в обеспечении доступности медицинской помощи и о какой именно помощи идет речь. Ведь этот термин объемный. Он включает в себя первичную медицинскую помощь, скорую помощь, высокотехнологичную и т.д. Вместе с тем стоит заметить, что сейчас оказание медицинской помощи — и первичной, и скорой, и частично высокотехнологичной — это полномочия региональных органов власти. Органы местного самоуправления только содействуют осуществлению этих функций. «Поэтому здесь речь, наверное,

должна идти о некотором перераспределении полномочий, — полагает председатель ФЭС. — И, конечно же, необходима соответствующая коррекция федерального законодательства».

ТОС и другие законодательные планы

По словам Бабичева, в ближайшее время ожидается внесение Правительством РФ пакета законопроектов, уточняющих некоторые важные аспекты деятельности территориального общественного самоуправления. «Полагаю, что в течение осенней сессии эти законопроекты будут приняты», — считает председатель ФЭС. Он также отметил, что данные законопроекты — во многом результат работы по совершенствованию законодательного регулирования сферы ТОСов, которую провели Общенациональная ассоциация ТОС, экспертное сообщество, в том числе и ФЭС, профильный комитет Государственной думы. «То, о чем так давно говорили, свершилось: законопроект переводит ТОС в особую организационно-правовую форму — в некоммерческую организацию», — подчеркнул спикер.

Проект также предусматривает появление в ГК РФ отдельной статьи, посвященной ТОСу. Предполагается введение фиксированного членства в составе ТОСа, право уведомительного вступления и выхода из его состава, осуществление деятельности ТОСа по типовому уставу, хотя не отвергается деятельность и по собственному уставу. «Также предлагается отнести ТОС к числу социально ориентированных организаций. Это правильное, давно назревшее решение, — отметил Бабичев. — Однако нас беспокоит то, что законопроект почему-то предполагает изъятие для ТОСов некоторых льгот, которыми пользуются остальные социально ориентированные некоммерческие организации. Прежде всего льготы по уплате налогов и сборов как самими ТОСами, так и юридическими лицами, оказывающими им помощь». Настораживает и тот факт; что особый порядок осуществления государственных и муниципальных закупок, которым пользуются социально ориентированные НКО, оказывается недоступным ТОСам. Эксперт считает, что данный вопрос требует обсуждения, и надеется, что будет найдено оптимальное решение.

В обозначенном пакете законопроектов содержится еще одна важная норма, а именно предлагается законодательно наделить органы государственной власти, местного самоуправления правом оказывать поддержку ТОСам. Сейчас ни в Законе № 131-ФЗ, ни в Законе № 184-ФЗ такое право не предусмотрено. Ну и наконец, ТОСы будут узаконены как субъект общественного контроля через внесение соответствующих поправок в закон об общественном контроле. Как отметил Бабичев, в целом пакет законопроектов можно оценивать как позитивный и он в значительной степени завершит данный этап законодательного становления института ТОСа на федеральном уровне.

В августе в Госдуму внесен еще один законопроект, который устанавливает возможность публикации муниципальных правовых актов исключительно на электронных носителях в сети

интернет. В настоящее время обнародование документов происходит исключительно через публикацию на бумажных носителях. Из грядущих законодательных новелл важным Бабичев назвал и законопроект о городских агломерациях. Проект разрабатывает Министерство экономического развития РФ, и находится он в высокой степени готовности. «Мы ждем внесение данного законопроекта в Госдуму в ноябре», — сообщил спикер.

Уроки пандемии

Сопредседатель Федерального экспертного совета, генеральный директор Союза российских городов (СРГ) А.В. Игнатьева свое выступление на вебинаре посвятила задачам, которые были определены в период пандемии и которые всему муниципальному сообществу необходимо решать в ближайшее время. Первая задача связана с принятием конституционных поправок. «Мы считаем, что поправки в корне меняют роль органов местного самоуправления в системе публичного управления, — отметила Игнатьева. — Они дают импульс для системного совершенствования законодательства о местном самоуправлении и его гармонизации с законодательством других сфер. Сегодня муниципальные образования должны сформулировать свою позицию относительно совершенствования правовой базы местного самоуправления, а затем адаптировать свою деятельность к новым юридическим основам».

Также, по мнению директора союза, муниципальному сообществу необходимо выработать предложения по координации участия органов местного самоуправления в правотворческой и правоприменительной деятельности. «Когда в Государственной думе, в органах федеральной власти происходит обсуждение того или иного законопроекта, то, как правило, присутствует много представителей региональной власти, экспертов и практически нет представителей органов местного самоуправления, — озвучила проблему Игнатьева. — Считаю, что такое положение дел необходимо изменить».

Пандемия и связанные с ней ограничения кардинальным образом повлияли на жизнь муниципальных образований, изменили задачи органов местного самоуправления. В этот период большинство муниципалитетов лишились части источников доходов при одновременном расширении их поля деятельности. Потребовалось дополнительное включение органов местного самоуправления в решение вопросов санитарно-эпидемиологического благополучия, организацию соблюдения гражданами санитарных мер, содействие системе здравоохранения. В связи с этим актуализировался вопрос расширения полномочий муниципалитетов и передачи соответствующего финансового обеспечения, особенно в таких сферах, как здравоохранение и образование.

Еще одна давняя проблема, которую озвучила спикер, — необходимость укрепления финансово-экономических основ местного самоуправления. Финансовое положение муниципальных образований отличается недостаточностью имеющихся средств. При этом существуют риски, что в среднесрочной перспективе ситуация усугубится. По данным Минфина России, в 2019 году в структуре доходов муниципальных бюджетов доля безвозмездных поступлений из бюджетов других уровней с учетом субвенций составила 65,9%. Если рассматривать отдельно бюджеты сельских поселений, то собственные доходы в структуре их бюджетов сегодня составляют всего 7%. Зависимость местных бюджетов от поступлений с других уровней бюджетной системы в последние годы только возросла.

Время сбалансированной оптимизации

Следующий важный вопрос — это необходимость проведения сбалансированной оптимизации территориальной организации местного самоуправления в контексте демографических изменений. Изменение системы расселения граждан, при которой абсолютное большинство муниципальных образований теряет население, повлекло за собой оптимизацию территориального устройства публичной власти, особенно местного самоуправления.

«Мы знаем, что за последние десять лет количество муниципальных образований в Российской Федерации сократилось почти на 13 процентов, — напомнила Игнатьева. — Многие подходы по укрупнению муниципальных образований и оптимизации сети социальных учреждений оказались очень болезненными. Особенно очевидно это стало в период пандемии: раздражение общественности возникло из-за дефицита медицинской инфраструктуры. Нынешнее законодательство дает возможность для радикальных изменений территориальной организации местного самоуправления и муниципальной инфраструктуры. Однако пока подобное изменение осуществляется в разнорой, без обсужденной и выстроенной логики критериев оптимизации и методической поддержки».

Гражданская активность растет

Расширение гражданского участия и вовлечение населения в местное самоуправление — следующая проблема, на которой остановила свое внимание директор СРГ. «Организационный механизм местного самоуправления в настоящее время переживает этап критического переосмысления как со стороны граждан, так и со стороны органов местного самоуправления, — отметила Игнатьева. — Жители все больше и активнее хотят участвовать в принятии решений на муниципальном уровне. Высоким уровнем поддержки граждан пользуется идея прямых выборов глав муниципальных образований, проведение слушаний, референдумов, опросов и иных форм прямой демократии». Для реализации этого желания государство внедряет практики участия жителей в формировании городской среды, инициативном бюджетировании, поддерживает ТОС и институт сельских старост. Однако данные практики требуют координации со стороны различных уровней публичной власти. Для определения форм оптимального сочетания активности граждан и единства в работе органов публичной власти по обеспечению запросов жителей необходимо не только выработать общие подходы, но и организовать координационное, методическое сопровождение их внедрения.

Следующий вопрос связан с необходимостью устранения разрывов и несогласованности между уровнями государственного и муниципального управления в рамках реализации национальных проектов. По мнению спикера, особенно остро стоит вопрос синхронизации деятельности региональных и муниципальных властей. Как показывает практика и мониторинг, который осуществляет Всероссийский совет местного самоуправления и другие экспертные сообщества, большинство представителей муниципальных образований даже не включены в проектные офисы, которые занимаются национальными задачами в регионах. «Такую ситуацию необходимо исправлять, — считает Игнатьева. — В противном случае муниципалитеты не понимают, что они должны будут делать завтра, ведь все их стратегии, которые они разработали, летят в тартарары».

Кадры для МСУ

Затронула представитель муниципального сообщества и ситуацию с кадровым обеспечением органов местного самоуправления. По мнению спикера, дефицит квалифицированных кадров в данной сфере обусловлен несколькими факторами, в первую очередь снижением престижа муниципальной службы и низкой заработной платой. По данным Росстата за 2018 год, средняя заработная плата на муниципальной службе оказалась на 30% ниже, чем у гражданских служащих. Низкие зарплаты по большинству должностных позиций в органах местного самоуправления затрудняют привлечение и закрепление высококвалифицированных профессиональных кадров.

Кроме того, сложившаяся система наград и поощрений на муниципальном уровне существенно проигрывает аналогичной системе в органах государственной власти регионального и федерального уровней и не выполняет на практике функции стимулирования и мотивации муниципальных служащих. Определенную лепту в проблему добавила и неустойчивость муниципальных управленческих команд. По мнению Игнатьевой, массовый переход к конкурсным механизмам избрания глав муниципальных образований вместо прямых выборов населения на практике привел к повышенной ротации глав, а зачастую и к утрате лидерства в местных сообществах.

¹ Пункт 1.1 статьи 8 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ.

НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В СВЕТЕ ПОПРАВОК К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Е.В. Кискин, советник аппарата Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера

Принятие и вступление в силу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон о поправке) активизировало дискуссии о социально-юридической природе и дальнейших направлениях развития местного самоуправления. Оценки внесенных изменений полярны: от признания их роли в устранении неопределенности конституционного регулирования местного самоуправления, оказывающей негативное влияние на правотворческую и правоприменительную деятельность в данной области [1], до опасений, что поправки создают возможность полного изъятия у граждан права на осуществление местного самоуправления [2].

По нашему мнению, Закон о поправке является закономерным итогом осмысления конституционных положений о местном самоуправлении в доктрине и их реализации в практике законотворчества, конституционного контроля, политического управления. Исходя из представлений о конституции как социально-правовом консенсусе, о диалектике юридической и фактической конституции [3, с. 31–32; 4, с. 26–27], можно говорить о гармонизирующем значении поправок. Это реформа текста, а не «духа».

По существу, в конституционном тексте формализованы модели, сложившиеся в результате интерпретации конституционных положений с учетом достигнутого уровня социально-экономического и политического развития российского общества. Доказательства в подтверждение данной позиции будут приведены нами ниже, в разделах настоящей статьи. Сказанное не означает отсутствие правообразующего значения Закона о поправке. Конституируя в акте высшей юридической силы и прямого действия имплицитно существующие модели, он задает тем самым направления дальнейшего развития законодательства о местном самоуправлении.

Наиболее значимыми с точки зрения такого развития положениями Закона о поправке мы считаем:

- во-первых, закрепление единой системы публичной власти и необходимости взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в ее рамках (новая ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция, Основной Закон));
- во-вторых, отход от поселенческой модели муниципально-территориального устройства. Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом (новая редакция ч. 1 ст. 131 Конституции). Кроме того, предусматривается возможность установления федеральными законами особенностей осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях (новая ч. 3 ст. 131 Конституции);
- в-третьих, выделение в структуре компетенции местного самоуправления вопросов местного значения, переданных государственным полномочиям и публичных функций, осуществляемых во взаимодействии с органами государственной власти (новые редакции ст. 132 и 133 Конституции).

Соответственно основными направлениями дальнейшего развития законодательства о местном самоуправлении нам видятся совершенствование муниципально-территориального устройства и нормативного описания компетенции местного самоуправления, а также определение форм взаимодействия с органами государственной власти. В данной статье мы предприняли попытку теоретического моделирования возможных изменений законодательства о местном самоуправлении, исходя из понимания места и роли местного самоуправления в единой системе публичной власти.

Местное самоуправление в единой системе публичной власти

Российская конституционная модель местного самоуправления достаточно неоднозначна.

На первый взгляд, в ст. 12 Конституции, отделяющей органы местного самоуправления от органов государственной власти и устанавливающей их самостоятельность в пределах своих полномочий, находит выражение общественная теория и, соответственно, англосаксонская модель местной власти. В них самоуправление – институт гражданского общества – не входит в

* Кискин Е.В. Некоторые направления развития законодательства о местном самоуправлении в свете поправок к Конституции Российской Федерации / Е.В. Кискин // Федерализм. - 2020. - Т. 25 № 4. - С. 107-126

государственный аппарат, действует с государством на равных и располагает полным набором управленческих функций, перечисляющихся в законе исчерпывающе, на основе принципа *inter vires*.

Однако данное положение Основного Закона должно соотноситься с нормой его ст. 3, согласно которой единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, реализующий свою власть непосредственно (через выборы и референдум), а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Это соотношение сообщает российской модели местного самоуправления черты децентрализации континентального типа, где местные коллективы, обладая значительной автономией, выступают все же как географически обособленные подразделения государства. То есть их органы власти являются органами, обеспечивающими интересы собственно местного коллектива и одновременно представителями государства в округе, а полномочия описываются на основе принципов общей компетенции и субсидиарности.

Поэтому в академической среде весьма распространена позиция, что при конструировании конституционных норм, очерчивающих правовой статус российского местного самоуправления, столкнулись две методологии, основанные на общественной и государственной теории. «В итоге конституционная модель местного самоуправления обрела качества правового дуализма: самостоятельного уровня публичной власти и формы самоорганизации граждан на местном уровне» [5, с. 14].

Понимание муниципальной власти как особой формы публичной власти нашло свое выражение в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, который впервые официально употребив термин «публичная власть», пришел к выводу, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует о государственной природе муниципальных органов, т.к. публичная власть может осуществляться в форме публичной деятельности органов местного самоуправления¹. Поэтому закрепление Законом о поправке положений о единой системе публичной власти и о вхождении в эту систему органов местного самоуправления отражает итоги интерпретационной деятельности Конституционного Суда, а также действительную социально-юридическую природу российского местного самоуправления.

Оценивая соответствие указанных положений гл. 1, 2 и 9 Конституции, Конституционный Суд сформулировал два принципиально важных вывода.

1. Категория «единая система публичной власти» производна от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального российского народа. Общая суверенная власть данного политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией Российской Федерации (ст. 5, 10, 11 и 12). Следовательно, органы местного самоуправления, которые согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти, указанных в ее ст. 10 и 11, во всяком случае входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального российского народа.

2. Местное самоуправление, будучи коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно выражением власти местного сообщества, вместе с тем в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и прежде всего (имея в виду объективно существующие наиболее тесные взаимосвязи публичных функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти) с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Сказанное означает, что местное самоуправление и муниципальная власть не тождественны, а соотносятся как часть и целое. И соответственно, природа местного самоуправления дуальна: публичная власть сочетается с формой самоорганизации территориального коллектива.

Данная позиция может быть расценена как проявление наивного муниципального романтизма. Но, по нашему мнению, это, наоборот, наиболее прагматичный подход, позволяющий четко определить место и роль местного самоуправления в единой системе публичной власти и наметить целевые ориентиры его развития.

Таким образом, в системе публичной власти местное самоуправление призвано не только обеспечить предоставление населению определенного набора публичных сервисов и реализацию общенациональной политики на местах, но также удовлетворить запрос граждан на непосредственное участие в управлении общими делами, консолидировать жителей, сформировать своего рода «соседское сообщество».

Исходя из изложенного, целью дальнейшего совершенствования законодательства о местном самоуправлении следует признать повышение эффективности местного самоуправления в двух направлениях:

- в решении вопросов местного значения и выполнении других публичных функций (операционная эффективность);
- в удовлетворении запроса граждан на непосредственное участие в управлении общими делами (социальная эффективность).

В свете указанной цели рассмотрим два тесно взаимосвязанных стратегических направления развития законодательства о местном самоуправлении: совершенствование муниципально-территориального устройства и определение компетенции муниципальных образований.

Совершенствование территориальной основы местного самоуправления

Выбор оптимальной модели муниципально-территориального устройства – один из наиболее сложных вопросов организации местного самоуправления. Закон о поправке исключил из ст. 131 Конституции норму об осуществлении местного самоуправления в городских, сельских поселениях и на других территориях, заменив более общей формулировкой: «Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций».

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) ввел обязательное двухуровневое местное самоуправление (в поселениях и районах). Это мотивировалось реализацией указанной выше конституционной нормы и необходимостью реально приблизить местную власть к населению, обеспечить качественно иной уровень оказываемых населению услуг, а также эффективно решать местные хозяйственные и социальные вопросы [6]. Данная новелла, пожалуй, вызвала больше всего споров как при принятии закона, так и в период его действия [7; 8]. Интересно, что буквально накануне принятия Федерального закона № 131-ФЗ Республика Хакасия, где существовали поселенческие муниципалитеты, отказалась от такой схемы муниципально-территориального деления в основном из-за ресурсной несостоятельности поселений [9].

На практике закреплённая Законом № 131-ФЗ модель подверглась существенной деформации. Об этом, в частности, свидетельствует динамика муниципальных образований в Российской Федерации за последние 10 лет (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

**Динамика количества муниципальных образований
в Российской Федерации в 2010–2020 гг.**

Отчетная дата	Количество муниципальных образований, единиц									
	Всего	Муниципальные районы	Муниципальные округа	В т.ч. по видам				Поселения		
				Городские округа		Внутригородские районы	Внутригородская территория города федерального значения			
				Всего	В т.ч. с внутри- городским делением			Всего	Городские	Сельские
01.01.2010	23 907	1 829		512			236	21 330	1 739	19 591
01.01.2011	23 304	1 824		515			236	20 729	1 733	18 996
01.01.2012	23 118	1 821		517			236	20 544	1 711	18 833
01.01.2013	23 001	1 817		518			257	20 409	1 687	18 722
01.01.2014	22 777	1 815		520			257	20 185	1 660	18 525
01.01.2015	22 923	1 823		535			267	20 298	1 644	18 654
01.01.2016	22 406	1 788		563	3	19	267	19 769	1 592	18 177
01.01.2017	22 327	1 784		567	3	19	267	19 690	1 589	18 101
01.01.2018	21 945	1 758		588	3	19	267	19 310	1 538	17 772
01.01.2019	21 501	1 731		611	3	19	267	18 870	1 490	17 380
01.01.2020	20 846	1 673	33	632	3	19	267	18 219	1 398	16 821

Источник: рассчитано по [10].

Мы понимаем ограниченность данных таблицы 1 для полного анализа. Но полагаем, что все же некоторые тенденции можно проследить. Следует также учесть, что в сведениях на 1 января 2015 г. отражены муниципальные образования, образованные в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и г. Севастополя. Поэтому, чтобы обеспечивалась сопоставимость данных, раздельно рассмотрим динамику в двух периодах: 2010–2014 гг. и 2015–2020 гг.

В 2010–2014 гг. прослеживается прежде всего тенденция к укрупнению поселений: число муниципальных районов и городских округов изменилось незначительно, в то же время количество поселений уменьшилось на 1 154 единицы (5%) в основном за счет сельских поселений (–1066 ед.). В 2015–2020 гг. картина меняется, становится заметным уменьшение числа муниципальных районов на 150 единиц (8%) в связи с их укрупнением и образованием городских округов (рост на 97 ед., 18%), а с 2019 г. – также муниципальных округов (создано 33 за 1 год).

О деформации двухуровневой модели свидетельствуют также региональные кейсы. Так, в Магаданской области в одной из первых в 2014–2015 гг. упразднены все муниципальные районы и поселения и созданы 9 городских округов, при этом только в составе двух есть города [11]. В Калининградской области в течение достаточно непродолжительного времени некоторые муниципальные образования были наделены статусом городского округа, затем преобразованы в муниципальные районы с созданием поселений, а позднее последние снова объединены в городской округ².

Показательно, что подобная практика постфактум была легализована. В 2017 г. в Федеральный закон № 131-ФЗ внесены изменения, в соответствии с которыми городские округа не должны были в обязательном порядке включать один город или поселок городского типа, а их границы должны устанавливаться с учетом транспортной доступности до их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в их состав³. А в 2019 г. введены муниципальные округа как новый вид муниципальных образований – аналог городских округов для слабоурбанизированных территорий⁴.

Постепенный отход от двухуровневой модели не только *de facto*, но и *de jure* свидетельствует о том, что она не оправдала себя в российских условиях. Поэтому стратегическое направление совершенствования законодательного регулирования муниципально-территориального устройства видится нам в отказе от существования нескольких муниципальных образований на одной и той же территории. Такой подход отвечает обеим постулируемым нами целям муниципальной реформы:

- концентрация ресурсов и компетенции в одном властном центре повысит операционную эффективность муниципальных властей;
- социальная эффективность будет обеспечена за счет формирования гражданами единого представительства и однозначной идентификации себя только с одним территориальным сообществом.

Возникает проблема выбора пространственного масштаба новых муниципальных образований. Исторически в муниципально-территориальном процессе сложились два полюса – фрагментация и консолидация.

Выше мы показали тенденцию к укрупнению муниципалитетов в России. Следует отметить, что она характерна не только для нашей страны. Во многих государствах Европы за 30 лет (1973–2013 гг.) число муниципалитетов существенно уменьшилось, особенно в Греции (на 94%), Бельгии (на 75%), Дании, Нидерландах, Исландии (более чем на 50%), Швеции и Финляндии (более чем на 30%), Германии (на 25%). Обычно в качестве мотивов такой политики называются аккумуляция ресурсов, минимизация издержек и расширение перечня услуг, гарантируемых жителям. В то же время есть и обратные тенденции, например, в ряде стран Восточной Европы [12, р. 2–3].

По нашему глубокому убеждению, совершенствование муниципально-территориального устройства – неотъемлемая часть пространственного развития страны. Хотя утвержденная в 2019 г. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года⁵ об этом умалчивает.

Соответственно при выборе масштаба территории муниципального образования подлежат учету особенности структуры расселения и экономики в России, в т.ч.:

- значительный размер территории и низкая плотность населения на большей части страны, неравномерное размещение населения на ее территории;
- существенные географические, природно-климатические, демографические и социокультурные различия между регионами и муниципалитетами;
- значительные различия в уровне социально-экономического развития муниципалитетов, неравномерное размещение производительных сил;
- недостаточная инфраструктурная обеспеченность ряда регионов и городов, низкий уровень их экономического взаимодействия.

Все это накладывает отпечаток на выбор территориального масштаба муниципального образования, особенно в сельской местности. Исходя из российских реалий, нам видится два варианта формирования одноуровневой системы местного самоуправления.

Первый вариант. Формирование муниципальных образований только на уровне городских и сельских поселений, а также городских округов. Однако в таком случае для решения межпоселенческих задач, по всей видимости, потребуется создание на уровне нынешних районов местных органов государственной власти. Для крупных городов может быть рассмотрен вариант создания внутригородских муниципальных образований, при этом в масштабах города в целом также будут действовать местные государственные органы.

Второй вариант. Формирование муниципальных образований на уровне районов и городов (т.е. муниципальных и городских округов). При этом для городов-миллионников возможность осуществления местного самоуправления только на внутригородских территориях также может быть сохранена.

Исходя из приведенных выше особенностей пространственного развития нашей страны, второй вариант представляется более эффективным.

Многочисленные примеры свидетельствуют, что в России поселенческая модель в ее нынешнем виде не оправдала себя, особенно на сельских территориях.

По данным Росстата на 1 января 2020 г., сельские поселения составляют 81% всех муниципальных образований России (см. табл. 1), в них проживает 21% населения. При этом почти в половине (47%) сельских поселений (38% всех муниципальных образований) численность населения не превышает 1 000 чел. (см. табл. 2). А в Республике Коми существует сельское поселение, не имеющее постоянного населения⁶.

Т а б л и ц а 2

Население сельских поселений и группировка числа сельских поселений по численности населения, проживающего в них, на 1 января 2020 г.

Показатель*	Всего	В т.ч. с числом жителей, чел.								
		до 500	500–999	1 000–1 999	2 000–2 999	3 000–4 999	5 000–6 999	7 000–9 999	10 000–19 999	20 000 и более
Число сельских поселений, ед.	16 836	2 916	4 996	4 816	1 620	1 245	593	349	266	34
		17,3%	29,7%	28,6%	9,6%	7,4%	3,5%	2,1%	1,6%	0,2%
Население сельских поселений, тыс. чел	30 937,3	1 001,1	3 687,9	6 781,4	3 919,5	4 783,8	3 456,3	2 927,5	3 486,9	893,2
		3,2%	11,9%	21,9%	12,7%	15,5%	11,2%	9,5%	11,3%	2,9%

Источник: рассчитано по [13].

* Различное число сельских поселений на 1 января 2020 г. в таблицах 1 и 2 обусловлено различиями в данных Росстата.

Бюджеты сельских поселений сверхдотационны (в 2019 г. трансферты /кроме субсидий/ составили 61% собственных доходов) [14], кадровые ресурсы также недостаточны для осуществления эффективного управления (яркий пример – победа в сентябре 2020 г. на выборах главы сельского поселения в Костромской области уборщицы, которая призналась, что ее попросили быть техническим кандидатом [15]).

Напомним, поселения создавались в целях приближения власти к гражданам. Однако, как показывают результаты зарубежных исследований, при численности населения муниципалитета менее 1 000 чел. главное достоинство небольших муниципальных образований – более тесный контакт власти с населением и ее большая подконтрольность сообществу – нивелируется негативным восприятием деятельности органов местного самоуправления, неспособных решить насущные проблемы жителей [16, р. 117]. Поэтому, на наш взгляд, перспективы повышения эффективности местного самоуправления в малочисленных сельских поселениях сомнительны.

По нашему мнению, Закон о поправке конституирует сложившийся тренд к отходу от поселенческой модели муниципально-территориального устройства, об основных проявлениях которого мы уже говорили: уменьшение числа поселений и введение муниципальных округов. Также следует отметить существенное сокращение перечня вопросов местного значения сельских поселений в 2014 г. Из их ведения изъяли наиболее ресурсоемкие функции, передав на уровень муниципального района и предоставив субъектам Российской Федерации право осуществлять обратное перераспределение⁷.

Таким образом, в качестве магистрального направления дальнейшего развития законодательного регулирования муниципально-территориального устройства видится формирование

муниципальных образований на одном территориальном уровне – в районах и городах (в крупнейших городах и агломерациях, как вариант, на уровне внутригородских районов [17]).

Компетенция местного самоуправления

Методологическая двойственность, о которой мы писали выше, сказалась и на регулировании компетенции местного самоуправления. Конституция в ее прежней редакции предусматривала два компонента компетенции муниципалитетов: вопросы местного значения и переданные государственные полномочия. Исходя из англосаксонского принципа *inter vires* в Федеральном законе № 131-ФЗ была предпринята попытка сформулировать для каждого вида муниципальных образований закрытый перечень вопросов местного значения – предметов исключительной ответственности местных властей. При этом все иные полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, объявлены отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления (ч. 1 ст. 19). Соответственно, исполнение данных полномочий должно обеспечиваться субвенциями из соответствующего бюджета.

Однако указанная норма Федерального закона № 131-ФЗ осталась мертвой. Множество федеральных законов предусматривает полномочия органов местного самоуправления, не относящиеся к вопросам местного значения, без передачи каких-либо материальных и финансовых ресурсов.

В Комитете Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления проведена большая работа по учету полномочий муниципалитетов. Было выявлено, что 173 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 1 577 полномочий органов местного самоуправления. Из них 135 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 1 348 полномочий органов местного самоуправления в рамках решения вопросов местного значения. 55 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 229 полномочий органов местного самоуправления за пределами вопросов местного значения, из которых, в свою очередь, 17 содержат как полномочия по вопросам местного значения, так и за их пределами, 38 – только полномочия за пределами вопросов местного значения [18].

Таким образом, сформировать закрытый перечень собственных полномочий органов местного самоуправления, осуществляемых ими самостоятельно и под свою ответственность, не удалось. В дальнейшем субъектам Российской Федерации было предоставлено право разграничивать часть вопросов местного значения между сельскими поселениями и муниципальными районами (ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ); устанавливать дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств (ч. 3 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ); «перераспределять» полномочия по решению вопросов местного значения между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления⁸. Фактически речь идет о праве изымать отдельные полномочия у органов местного самоуправления.

Дихотомия «вопросы местного значения – переданные государственные полномочия» окончательно разрушилась, когда в Федеральный закон № 131-ФЗ были внесены изменения, предусматривающие право участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ⁹, а также права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения¹⁰.

По сути, англосаксонский принцип *inter vires* в определении компетенции местного самоуправления оказался замещен континентальным принципом общей компетенции, трактуемым как управление органами местного самоуправления на своей территории значительной частью публичных дел, не исключенных из сферы их компетенции и не находящихся в ведении какого-либо другого органа власти (ст. 2 Европейской хартии местного самоуправления¹¹).

Закон о поправке делает еще один шаг в этом направлении – предусматривает выполнение органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций (новая редакция ст. 133 Конституции). И отдельно, наряду с решением вопросов местного значения, местным властям вменяется обеспечение в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи в соответствии с федеральным законом (новая редакция ч. 1 ст. 132 Конституции).

Усложнившаяся структура компетенции муниципалитетов требует упорядочения, и в этом мы видим одно из важнейших направлений дальнейшего развития законодательства о местном самоуправлении.

Методологической основой данной работы должно стать последовательное разграничение в структуре компетенции органов местного самоуправления предметов ведения (сфер общественной жизни, в которых органы осуществляют публичную власть) и полномочий (конкретных мер властного воздействия на указанные сферы) [19, с 55–56]. К предметам ведения органов местного самоуправления исследователи традиционно относят вопросы местного значения и вопросы

государственного значения, в рамках которых органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями [20, с 539].

Федеральный закон № 131-ФЗ и отраслевые законы формально различают вопросы местного значения и полномочия по их решению, но в конкретных формулировках это различие зачастую теряется. Приведем лишь два примера.

К вопросам местного значения муниципального района, муниципального и городского округа относится организация мероприятий по охране окружающей среды в границах соответствующих муниципальных образований. В данном случае сформулирована именно сфера деятельности, можно ожидать конкретизации полномочий в отраслевом законе. Однако Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в ст. 7, озаглавленной «Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды», перечисляет все те же вопросы местного значения муниципального района и городского округа. В то же время в тексте иных норм данного Федерального закона именно полномочия органов местного самоуправления как юридически гарантированные меры принятия решений и совершения действий не закреплены.

Другой пример. Формулировка вопроса местного значения городского округа в сфере градостроительства содержит перечисление именно конкретных управленческих действий, начиная с утверждения генеральных планов и заканчивая сносом самовольной постройки. Тот же перечень практически в тех же формулировках приведен в ст. 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ в качестве полномочий органов местного самоуправления городских округов в области градостроительной деятельности.

Полагаем, что в законе о местном самоуправлении должны быть указаны именно предметы ведения местного самоуправления (они относительно стабильны), а полномочия (как более динамичные) подлежать конкретизации отраслевым законодательством, в т.ч. в оговоренных случаях – законами субъектов Российской Федерации.

Учитывая изменения, внесенные в Конституцию, полагаем, что к числу предметов ведения муниципалитетов следует отнести:

- вопросы местного значения, решаемые органами местного самоуправления самостоятельно и под свою ответственность;
- публичные функции, выполняемые органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти (своего рода предметы совместного ведения государства и местного самоуправления);
- государственные вопросы, в рамках которых органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями;
- вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из компетенции муниципалитетов федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации («остаточная» компетенция, поскольку, как отмечал еще Л.А. Велихов, никакой закон не может учесть конкретного круга местных дел [21, с. 273]).

Соответственно, каждый вид предметов ведения имеет свои источники финансирования. Вопросы местного значения и вопросы «остаточной» компетенции должны обеспечиваться поступлениями от налоговых и неналоговых доходов, а также необусловленных трансфертов (дотаций), а переданные государственные полномочия – целевыми трансфертами (субвенциями). С вопросами совместного ведения все не так однозначно.

Ст. 133 Конституции гарантирует органам местного самоуправления компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций. Ряд авторов, исходя из буквального понимания компенсации дополнительных расходов, видят механизм возмещения уже понесенных расходов [22, с. 90–91], другие допускают предварительное финансирование и предлагают использовать форму иных межбюджетных трансфертов (ст. 139.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ) [23, с. 30]. Полагаем, что расходные обязательства при выполнении совместных публичных функций в любом случае должны быть разграничены, в противном случае возникнет ситуация, существовавшая до принятия Федерального закона № 131-ФЗ, когда муниципалитеты оказались погребены под грузом необеспеченных государственных мандатов. Поэтому вполне приемлема форма целевого субсидирования со стороны государства (например, в пределах государственных социальных стандартов), а также софинансирование из собственных доходов муниципалитетов (сверх стандартов и т.п.).

Ключевой вопрос регулирования компетенции местного самоуправления – перечень вопросов местного значения. Установленный Федеральным законом № 131-ФЗ материальный критерий квалификации вопросов в качестве местных – непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения – часто нарушается при формировании перечней вопросов местного значения конкретных видов муниципальных образований. Например, если говорить об участии в профилактике терроризма и

экстремизма или в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, то уже само слово «участие» подразумевает отнюдь не локальный характер соответствующего предмета ведения.

По нашему мнению, формирование перечня вопросов местного значения должно исходить из принципа субсидиарности, а также социальной природы местного самоуправления как власти самоуправляющегося территориального коллектива.

Поэтому к вопросам местного значения предлагаем относить такие сферы социальной жизни, которые могут быть эффективно решены населением непосредственно или через органы местного самоуправления самостоятельно, под свою ответственность и в интересах местного сообщества.

Властные полномочия по конкретному предмету ведения в их полноте могут быть сведены к четырем группам: планирование (включая целеполагание и прогнозирование), регулирование (установление общеобязательных правил поведения), администрирование (выполнение индивидуальных управленческих действий, организация, финансирование) и контроль. Соответственно, к вопросам местного значения должны относиться такие сферы жизни, в которых органы местного самоуправления в непосредственном контакте с гражданами и при учете их мнения могут эффективно выполнять указанные полномочия в целом, т.е. обеспечивать максимально полное управленческое воздействие. Поэтому классическими примерами вопросов местного значения нам видятся градостроительство (землепользование и застройка) и благоустройство. Так, в сфере градостроительной деятельности муниципалитеты обладают полномочиями из всех групп: планирование (генеральные планы), регулирование (документы градостроительного зонирования), администрирование (выдача разрешений на строительство, на ввод объектов эксплуатацию) и контроль (муниципальный земельный контроль, снос незаконных построек). В других сферах жизни, которые могут быть отнесены к вопросам местного значения, указанные группы полномочий могут быть представлены в большей или меньшей степени, но общий подход при этом сохранится: это именно местные дела, решаемые сообществом самостоятельно и под свою ответственность.

Мы осознаем, что при таком подходе перечень вопросов местного значения может радикально сократиться. Однако это будут именно местные дела, в которых может быть реализовано самоуправление в исконном смысле этого слова.

Многие из существующих вопросов местного значения по природе своей такими не являются, поскольку связаны с реализацией на местах общенациональной политики или государственных социальных гарантий. Яркий пример – организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования. В этой сфере органы местного самоуправления выступают по сути лишь операторами соответствующей государственной услуги, в то же время регулирование, финансирование (в большей его части) и контроль осуществляется государством. При этом мы отнюдь не призываем изъять вопросы образования у муниципалитетов. Образование, равно как и ряд иных вопросов (аварийно-спасательные службы, предотвращение чрезвычайных ситуаций и т.п.), следует отнести к публичным функциям, осуществляемым органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти.

Полагаем, что круг вопросов местного значения и перечень публичных функций, на постоянной основе выполняемых органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти, должны быть зафиксированы в законе о местном самоуправлении в виде именно сфер деятельности, тогда как полномочия будут конкретизированы отраслевыми федеральными законами.

На основании изложенного, основными направлениями развития законодательства в части компетенции местного самоуправления являются последовательное разграничение предметов ведения и полномочий муниципалитетов, определение перечня предметов их ведения в части вопросов местного значения и вопросов «совместного» ведения, инвентаризация полномочий (соотнесение всех полномочий с предметами ведения).

Особенности институциональной организации местного самоуправления на отдельных территориях

Закон о поправке предусматривает возможность создания на территории страны федеральных территорий. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом. Кроме того, федеральным законом могут быть установлены особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях (новая редакция ч. 1 ст. 67 и новая ч. 3 ст. 131 Конституции). Обращаем внимание, что речь идет об особенностях организации публичной власти в целом, а не только местного самоуправления.

Чтобы получить представление о том, какими могут быть указанные особенности, проанализируем проект федерального закона № 1051718-7 «О федеральной территории «Сириус», внесенный в Государственную Думу сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом, депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым [24]. Проект предусматривает создание федеральной

территории в границах городского округа Сириус Краснодарского края, который весной 2020 г. выделен из состава г. Сочи (территория олимпийских объектов Имеретинской низменности). Федеральная территория мыслится как особый вид публично-правового образования со своим уставом, т.е. новый субъект права, наряду с Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

Местное самоуправление в границах федеральной территории будут осуществлять население непосредственно, а также органы публичной власти федеральной территории «Сириус», которые планируется одновременно наделить полномочиями органов местного самоуправления городского округа и значительным числом полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (за рядом исключений, в основном в сфере безопасности, предотвращения чрезвычайных ситуаций, правоохранительной деятельности и т.п.). Кроме того, данные органы публичной власти могут быть наделены отдельными полномочиями федеральных органов власти и органов власти Краснодарского края по предметам ведения края.

К числу органов публичной власти федеральной территории проект относит совет федеральной территории «Сириус» (представительный орган), главу федеральной территории «Сириус» (высшее должностное лицо), администрацию федеральной территории «Сириус» (исполнительно-распорядительный орган). Исходя из текста проекта данные органы не относятся ни к органам государственной власти, ни к органам местного самоуправления, т.е. представляют собой некие гибридные структуры.

Следует отметить, что в подобной гибридизации особого российского ноу-хау нет, она достаточно типична для континентальной традиции децентрализации власти. Например, в Германии районы (более высокий по отношению к общинам уровень территориального деления) функционируют одновременно как местные самоуправляющиеся сообщества, союзы составляющих их общин и представители государства. Похожим образом во Франции коммуны, департаменты и регионы являются одновременно административно-территориальными единицами государства и децентрализованными территориальными коллективами (самоуправлением) [25, с. 167-168; 26, с. 41-42].

Возникает вопрос, насколько такое совмещение статусов соответствует основам конституционного строя России, и прежде всего ст. 3 Конституции, в силу которой народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Ответ на этот вопрос требует отдельного осмысления. Формально-юридические положения гл. 3 и 8 Конституции в новой редакции допускают в качестве исключения из общего правила формирование органов публичной власти с особым статусом, осуществляющих, в частности, местное самоуправление.

Следует отметить, что в законопроекте «О федеральной территории «Сириус» статус органов публичной власти данной территории все же ближе к органам местного самоуправления. Например, в их деятельности не реализуется принцип разделения властей. Совет федеральной территории «Сириус» предлагается формировать сроком на 5 лет в составе 17 членов, из которых 9 избираются населением, по 3 назначают президентом и правительством России, 1 назначается губернатором Краснодарского края. Кроме того, в состав совета по должности входит глава федеральной территории «Сириус», избираемый советом по представлению президента Российской Федерации и возглавляющий администрацию территории. При этом члены совета замещают государственные должности Российской Федерации.

Рассмотренная инициатива – не единственный пример совмещения статуса государственного и муниципального должностного лица. Недавно принятый Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» дает заместителям председателя Правительства Российской Федерации, федеральным министрам право замещать муниципальные должности в случае, если это предусмотрено федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации (ч. 2 ст. 4). То есть начало тенденции к гибридизации статуса органов государственной власти и местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти по европейскому образцу все же можно проследить. С существенной долей вероятности можно прогнозировать, что она будет распространена также на административные центры субъектов Российской Федерации и на ряд иных территорий, например закрытые административно-территориальные образования, т.е. на территории, где политические условия диктуют необходимость более тесного взаимодействия государственной власти и местного самоуправления.

Названную тенденцию не следует рассматривать исключительно в контексте умаления права граждан на местное самоуправление, если применение новых норм Конституции приведет не только к встраиванию местной власти в единую вертикаль, но и к распространению элементов гражданского участия на более высокие уровни публичного управления, т.е. к повышению упомянутой социальной эффективности публичной власти на местах.

Необходимость стратегического подхода к развитию законодательства о местном самоуправлении

Мы рассмотрели лишь некоторые направления возможного развития законодательства о местном самоуправлении в свете конституционной реформы. Важно чтобы это развитие было системным, проистекало не исключительно из политического волонтаризма, а основывалось на учете различных факторов социальной действительности. В этой связи следует упомянуть о поручении президента правительству Российской Федерации подготовить проект основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 г. [27].

Если опираться на иные аналогичные документы, например, Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года¹², то в подготавливаемом документе должны содержаться принципы, цели, приоритетные задачи и механизмы реализации государственной политики в сфере местного самоуправления, которая в свою очередь может быть определена как система приоритетов, целей, задач, мер и действий органов государственной власти по развитию местного самоуправления.

Говоря о конструировании будущего, Е.С. Шугрина также отмечает необходимость системного подхода к развитию местного самоуправления и формулирует предложения к содержанию основ государственной политики в сфере местного самоуправления [28, с. 10–11].

Соглашаясь со многими высказанными Е.С. Шугриной предложениями, мы все же полагаем, что предпочтительнее говорить о формировании не основ государственной политики, а полноценной стратегии развития местного самоуправления в силу того, что:

- стратегия основывается на анализе состояния объекта, учитывает факторы социальной действительности, влияющие на его развитие;
- стратегия вариативна, она всегда предусматривает разные сценарии достижения цели, задача стратегии – именно в выборе такого сценария и его обосновании, поэтому она содержит критерии такого выбора;
- стратегия предполагает оценку последствий по каждому из вариантов достижения цели, а также индикаторы достижения целей.

¹ См., напр.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева».

² См., напр.: Закон Калининградской области от 5 ноября 2004 г. № 441 «О наделении муниципального образования «Черняховский район» статусом городского округа», Закон Калининградской области от 30 июня 2008 г. № 262 «Об организации местного самоуправления на территории муниципального образования «Черняховский городской округ», Закон Калининградской области от 21 октября 2015 г. № 455 «Об объединении поселений, входящих в состав муниципального образования «Черняховский муниципальный район», и организации местного самоуправления на объединенной территории».

³ Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁴ Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁵ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

⁶ Закон Республики Коми от 5 марта 2005 г. № 11-ПЗ «О территориальной организации местного самоуправления в Республике Коми».

⁷ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁸ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁹ Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

¹⁰ Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

¹¹ Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.).

¹² Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

Список литературы

1. Писарев А.Н. Местное самоуправление как особая форма системы единой публичной власти: теоретико-правовое исследование в свете конституционной реформы – 2020 // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 6. С. 35–39.
2. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 24–30.
3. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005. 320 с.
4. Шахрай С.М. О Конституции. Основной Закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М.: Наука, 2013. 919 с.
5. Сергеев А.А. К новому пониманию конституционной модели российского местного самоуправления // Закон и право. 2004. № 5. С. 14–17.
6. Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 280514-3 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (внесен Президентом Российской Федерации) // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/280514-3>
7. Стенограмма 222 заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 21.02.2003 // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/280514-3>
8. Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. Двухуровневая система местного самоуправления в современной России: проблемы и перспективы развития // Социально-экономические науки и гуманитарные исследования. 2016. № 16. С. 209–214.
9. Иванов А.М. Реформирование органов местного самоуправления и построение межбюджетных отношений в Республике Хакасия // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 1. С. 3–5.
10. Статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13263>
11. Муниципальные образования // Официальный сайт Правительства Магаданской области. URL: https://www.49gov.ru/our_region/municipalities/
12. Ebinger F., Kuhlmann S, Bogumil J. Territorial Reforms in Europe: Effects on Administrative Performance and Democratic Participation // Local Government Studies. 2019. Vol. 45. No 1. P. 1–23.
13. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2020 года // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282>
14. Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2020 // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/05/main/Dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_budzhetov_RF_-_01.01.2020.pdf
15. Избранная главой поселения уборщица рассказала, почему пошла на выборы // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20201001/uborschitsa-1578050071.html>
16. Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments / U. Sadioglu, K. Dede, ed. PA: IGI Publishing, 2016. 528 pp.
17. Решение Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 5 марта 2019 года № 91/7 «Об утверждении рекомендаций Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по итогам «круглого стола» на тему: «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества» // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/reshkom_91_7_Rekomendacii.pdf
18. Полномочия местного самоуправления. – Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Polnomochiya-mestnogo-samoupravleniya>.
19. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2005. 355 с.
20. Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Н.С. Бондаря. М.: Издательство Юрайт, 2013. 721 с.
21. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.: Госиздат, 1928. 468 с.
22. Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80–97.
23. Филиппова А.В. Конституционные поправки о местном самоуправлении: анализ проекта и проблемы правоприменения // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8. С. 27–31.
24. Проект федерального закона № 1051718-7 «О федеральной территории «Сириус» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1051718-7>
25. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М.: Спарк, 2001. 251 с.
26. Муниципальное право зарубежных стран / под ред. В.В. Еремяна. М.: Академический Проект, Фонд «Мир», 2006. 752 с.
27. Перечень поручений от 1 марта 2020 года № Пр-354 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 30 января 2020 года // Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919>
28. Шугрина Е.С. Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления // Местное право. 2020. № 3. С. 3–16.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: НОВОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ИЗМЕРЕНИЕ*

О.А. Кожевников, доктор юридических наук, профессор (Уральский государственный юридический университет; Уральский государственный экономический университет)

С момента принятия Конституции РФ ее текст в части конституционно-правовых основ местного самоуправления оставался неизменным. Однако содержание и объем реализации положений Конституции РФ существенным образом видоизменялись за счет изменений и дополнений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее - Закон № 131-ФЗ), изменений иных отраслевых нормативных актов, правоприменительной и судебной практики, в том числе и за счет появления в российском правовом пространстве правовых позиций Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Однако начало 2020 г. было ознаменовано появлением значительного числа инициатив по внесению изменений в Конституцию РФ, затрагивающих вопросы прав и свобод человека, организации и построения системы федеральной власти и др. Не обошли стороной инициативы главы государства и вопросы конституционно-правовых основ местного самоуправления. Указанные вопросы уже стали предметом значительного числа научных работ, круглых столов, конференций и т.д. Вместе с тем единого подхода к оценке положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее - Закон по поправке) в части нормативного регулирования местного самоуправления до настоящего времени не сложилось, что позволяет автору настоящего исследования изложить свой взгляд на отдельные вопросы формирования «будущего» у отдельных элементов конституционно-правового положения местного самоуправления в РФ.

Статьей 1 Закона о поправке предусмотрены изменения в конституционно-правовое регулирование организации и функционирования местного самоуправления, в частности, в главы 4 «Президент Российской Федерации» (ч. 2 ст. 80) и 8 «Местное самоуправление» (ч. 3 ст. 132) Конституции РФ включены положения о единой системе публичной власти и о вхождении в эту систему органов местного самоуправления. Также упомянутым Законом предлагается указать в ст. 132 (ч. 3) Конституции РФ положения, согласно которым органы местного самоуправления и органы государственной власти осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Нельзя не отметить тот факт, что до появления президентских инициатив о внесении изменений в Конституцию РФ термин «публичная власть» отсутствовал не только в Конституции РФ, но и в целом не был распространен в системе российского законодательства. Вероятно, это было связано с некоторой «боязнью» нарушить сложившийся баланс разграничения на нормативном уровне режима функционирования федеральной, региональной и муниципальной власти. Вместе с тем совершенно очевидно, что уже длительное время мы наблюдаем устойчивую тенденцию построения российской государственности, характеризующуюся «встраиванием» местного самоуправления в систему органов государства не только посредством реализации отдельных переданных государственных полномочий, но и путем изменения системы формирования органов местного самоуправления, вопросов финансирования, ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц и т.д. В таких условиях объективно назревала необходимость введения категории «публичная власть» в систему российского законодательства в качестве родового, объединяющего понятия при формировании оптимальной и максимально эффективной модели публичной власти в РФ, которая стала бы базисом для формирования нормативно-правовой основы взаимоотношений уровней государственной власти и местного самоуправления, особенно в части реализации гарантированных Основным Законом страны прав и свобод граждан на соответствующей территории.

Отрадно, что в отличие от нормативной базы в научной литературе уже достаточно давно сложилось единообразное мнение о местном самоуправлении как самостоятельном элементе публичной власти в России. В качестве примера мы можем привести работу доктора юридических

* Кожевников О.А. Местное самоуправление в системе публичной власти: новое конституционное измерение / О.А. Кожевников // Государственная власть и местное самоуправление. - 2020. - № 10. - С. 23-26

наук, профессора С.А. Авакьяна, в которой уважаемый конституционалист называет муниципальную (местную) власть самостоятельной подсистемой публичной власти¹. Судья Конституционного Суда РФ доктор юридических наук, профессор Н.С. Бондарь в своих исследованиях неоднократно делал вывод о том, что в решениях Конституционного Суда РФ публичная власть конституциализирована как родовое понятие по отношению ко всем территориальным уровням организации населения в России². Такие известные представители науки конституционного права, как академик Т.Я. Хабриева, ныне покойный, к сожалению, профессор В.Е. Чиркин, в своих работах делают вывод о том, что народом (населением) муниципального образования и его органами от имени этого народа (населения) осуществляется собственная публичная власть (публичная власть территориального коллектива) муниципального образования. При этом хотя местные органы публичной власти не входят в систему органов государства, но они не лишены возможности сотрудничать с органами государства в решении вопросов местного самоуправления, выступать с инициативами по вопросам государственного значения³. Таким образом, следует согласиться с мнением Н.А. Кандриной о том, что в доктрине российского конституционного права сложился обоснованный вывод о том, что и органы государства, и органы муниципального образования осуществляют публичную власть народа, при этом местную (муниципальную) власть следует рассматривать как соответствующий пространственный уровень публичной власти в Российской Федерации⁴.

Следует отметить, что вышеуказанные выводы о включении органов местного самоуправления в единую систему публичной власти были подтверждены и в заключении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации»⁵, в котором Конституционный Суд РФ подчеркнул, что «органы местного самоуправления, согласно статье 12 Конституции Российской Федерации, не входят в систему органов государственной власти, во всяком случае, входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального российского народа. Иное, в частности, влекло бы нарушение государственного единства Российской Федерации и означало бы неприменимость к местному самоуправлению базовых конституционно-правовых характеристик Российского государства (часть 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации)».

Наличие единой системы публичной власти предопределяется и иными положениями Конституции РФ. Так, согласно ст. 17 названного правового акта Российская Федерация провозгласила себя правовым демократическим государством, возложив на себя обязанность по признанию и гарантированию прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ. Исполняя указанные конституционные предписания, ст. 18 Основного Закона страны одновременно закрепляет непосредственное действие прав и свобод человека на территории РФ, поскольку они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Совокупность указанных положений Конституции РФ вызывает объективную необходимость конструктивного взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти для наиболее эффективного решения на конкретном территориальном уровне различных аспектов реализации прав и интересов личности в рамках строго установленной компетенции каждого властного уровня, соблюдая при этом положения ст. 12 Конституции РФ о самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

Представляются крайне важными и положительными изменения в ст. 133 Конституции РФ, предлагаемые Законом о поправке, предусматривающие гарантию местному самоуправлению компенсации дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций. Не является давно секретом тот факт, что органы государственной власти при делегировании государственных полномочий в порядке, предусмотренном Законом № 131-ФЗ, а также при указании в иных законах и нормативных актах обязанности органов местного самоуправления участвовать в реализации публично значимых вопросов и мероприятий, нередко определяют минимально возможные объемы компенсационного бюджетного финансирования для местных

бюджетов либо вообще не определяют таковых, тем самым создавая дополнительную нагрузку на и так почти полностью дотационные от вышестоящих уровни власти местных бюджетов. При этом отказаться местные власти от исполнения возложенных законодательством обязанностей, не относящихся к вопросам местного значения, не могут, предусмотрено только судебное оспаривание подобных нормативных положений, к которому органы местного самоуправления прибегают крайне редко.

В этой связи предложенный Президентом РФ текст изменений в ст. 133 Конституции РФ направлен на дополнительное уточнение гарантий местного самоуправления и соответствует главам 1 и 2 Конституции РФ, однако возникает другая проблема - это необходимость уточнения еще одной новой правовой категории, появляющейся в Конституции РФ, - «публичная функция». Как публичная власть, так и публичная функция как правовая категория в законодательстве о местном самоуправлении не находила своего распространенного нормативного выражения. Да и в практике конституционного правосудия до настоящего времени публичная функция в основном рассматривалась в контексте ее исполнения специальными формами некоммерческих организаций (нотариальными и адвокатскими объединениями, саморегулируемыми организациями и т.д.)⁶. В этой связи федеральному законодателю предстоит непростая миссия в законодательном закреплении категории «публичная функция» с учетом уже выработанных вопросов компетенции уровней власти и распределения на уровне бюджетного законодательства вопросов финансового обеспечения полномочий государственных и муниципальных властей.

Наряду с безусловно положительными аспектами формирования новых конституционных реалий включения органов местного самоуправления в конституционно-обоснованную систему публичной власти, нельзя не отметить и «тревожные» тенденции. В частности, в ст. 131 (ч. ч. 1, 1.1 и 3) Конституции РФ Законом о поправке предлагается включить положения о том, что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Действующая на территории РФ ст. 6 Европейской хартии о местном самоуправлении четко устанавливает, что без ущерба для более общих законодательных положений местные органы власти должны иметь возможность сами определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

Ранее Конституционный Суд РФ неоднократно в своих решениях указывал на конституционность участия органов государственной власти, прежде всего субъекта РФ, в формировании органов местного самоуправления⁷, однако в свете закрепления на конституционном уровне права органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, назначении и прекращении полномочий должностных лиц местного самоуправления представляется важным, чтобы федеральный законодатель предельно четко и императивно определил в Законе № 131-ФЗ порядок и пределы участия органов и должностных лиц государственной власти в формировании органов местного самоуправления, назначении и освобождении должностных лиц местного самоуправления с учетом сохранения базового конституционного положения ст. 12 Конституции РФ о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, умаления самостоятельности местного уровня публичной власти по отношению к другим уровням, учета максимально возможных исторически сложившихся форм организации местного самоуправления на отдельных территориях в РФ. Иное может повлечь за собой обоснованные претензии со стороны Конгресса местных и региональных властей Совета Европы на несоблюдение российскими властями принятых на себя международных обязательств и наличие очевидного правового «конфликта» между нормами Конституции РФ и Европейской хартии о местном самоуправлении.

В заключение хотелось бы отметить, что давать окончательную оценку положениям Закона о поправках в части изменений конституционно-правового статуса местного самоуправления пока представляется преждевременно. Конституционные поправки нуждаются в нормативном развитии в профильном (отраслевом) законодательстве, и во многом от того, насколько качественно федеральный законодатель сможет найти баланс между единством публичной власти и «невхождением» органов местного самоуправления в систему государственной власти, зависит дальнейшая судьба содержания конституционных основ местного самоуправления в нашем государстве.

¹ Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 2. С. 5 - 15.

² Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008.

³ Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции: монография. М., 2005.

⁴ Кандрина Н.А. Публичная власть в современной российской государственности // Известия Алтайского государственного университета. 2016. № 3 (91). С. 92 - 96.

⁵ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347691/.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области»; Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева»; и др. // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СПС «КонсультантПлюс».

Литература

1. Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты / С.А. Авакьян // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 2. С. 5 - 15.

2. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь. Москва: Норма, 2008. 591 с.

3. Кандрина Н.А. Публичная власть в современной российской государственности / Н.А. Кандрина // Известия Алтайского государственного университета. 2016. № 3 (91). С. 92 - 96.

4. Хабриева Т.Я. Теория современной конституции: монография / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. Москва: Норма, 2005. 319 с.

К ВОПРОСУ О ФИНАНСОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ*

Н.Н. Мусинова, кандидат экономических наук, доцент

Н.С. Сергиенко, кандидат экономических наук, доцент

(Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации)

С 2015 года Министерство финансов Российской Федерации реализует комплекс мероприятий по направлению «Повышение открытости управления государственными и муниципальными финансами». В состав мероприятий вошла всесторонняя поддержка развития в регионах Российской Федерации практик инициативного бюджетирования (ИБ).

В конце 2017 года была утверждена Программа развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации.

В программе было указано, что в Российской Федерации исполнение Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не только усилило роль и ответственность перед населением органов местного самоуправления, но и потребовало широкое вовлечение жителей населенных пунктов в процессы принятия решений и их реализацию на местном уровне. «Возникающие проблемы управления развитием общественной инфраструктурой приобретают общественный резонанс, снижают доверие населения к власти, создают негативные социальные и экономические последствия для населения и бизнеса в регионах. Действующая практика построена преимущественно на отраслевом подходе к управлению объектами здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства и другими, относящимися к общественной инфраструктуре. Риски проявления межведомственных и межрегиональных различий в подходах к решению задач развития общественной инфраструктуры на муниципальном уровне остаются высокими, и механизмы их сокращения выстраиваются медленно».

Минимизировать такие риски предложено было путем максимально широкого внедрения в регионах и муниципалитетах механизмов инициативного бюджетирования. Это нашло отражение в государственной программе «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», в которую были включены мероприятия по инициативному бюджетированию в подпрограмме 3 «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами».

В 2018 году внедрение инициативного бюджетирования нашло отражение в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 года.

Если в начальном для отсчета в 2015 году в процесс развития инициативного бюджетирования были вовлечены 13 регионов, то в 2016 году их число выросло до 27, в 2017 году инициативное бюджетирование реализовывали 43 субъекта Российской Федерации, а в 2018 году 52.

Внедрение механизма инициативного бюджетирования для реализации приоритетов развития регионов и муниципальных образований требует тщательной проработки нормативного обеспечения такой деятельности.

Сейчас направления поддержки общественных проектов определены в региональных и муниципальных нормативных правовых актах, которые нашли отражение в разных по направлениям программах. Так, в ряде регионов инициативное бюджетирование включено в систему мероприятий по устойчивому развитию сельских территорий, развитию сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (Вологодская и Липецкая области, Алтайский и Хабаровский края, Республика Алтай и Республика Коми, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра).

В отдельных субъектах РФ мероприятия включены в блок по экономическому развитию, инновационной экономике, инвестиционной деятельности, комплексу проблем по доступному и комфортному жилью, благоустройству и ЖКХ, образованию и культуре, туризму и спорту, транспорту и дорожному хозяйству (Иркутская, Калининградская, Свердловская и Ярославская области, Республика Марий Эл, Республика Коми, Краснодарский и Пермский края). Данные направления нашли отражение и в проектах города Москва.

Интерес вызывают проекты, реализуемые в рамках совершенствования государственного управления, развития местного самоуправления, политике территориального развития и развития институтов гражданского общества, устойчивого общественного развития, поддержке социально

* Мусинова Н.Н. К вопросу о финансовом обеспечении инициативного бюджетирования / Н.Н. Мусинова, Н.С. Сергиенко // Экономика и предпринимательство. - 2020. - № 7. - С. 1295-1299

ориентированных НКО и созданию условий для обеспечения общественного согласия и национального единства. К таким субъектам относятся Республика Карелия, Республика Бурятия, Архангельская, Воронежская, Кировская, Костромская, Ленинградская, Новгородская, Пензенская и Ярославская области, Пермский и Хабаровский края. Такие проекты успешно реализуются в Санкт-Петербурге.

В отдельных субъектах РФ инициативное бюджетирование реализуется посредством активной позиции финансового блока органов власти. Поэтому такие проекты в Республике Башкортостан, Ставропольском крае, во Владимирской, Вологодской, Кировской, Тверской, Ульяновской областях и Республике Коми нашли реализованы в составе направлений по управлению государственными и общественными финансами, госдолгом, налоговой политикой, регулированию межбюджетных отношений.

Заслуживает внимания практика Тульской области с проектом «Народный бюджет», Республики Башкортостан и Нижегородской области, где проекты не имеют четко закрепленной направленности.

Все это свидетельствует о необходимости четкой регламентации и в определенной степени унификации такой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

На федеральном уровне ведется работа по созданию институционального и законодательного сопровождения инициативного бюджетирования.

Так, в первом чтении был принят проект федерального закона № 893063-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части правового регулирования вопросов инициативного бюджетирования) Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

В законопроекте определены источники финансового обеспечения инициативных проектов, к которым относятся предусмотренные решением о местном бюджете бюджетные ассигнования на реализацию инициативных проектов, формируемые в том числе с учетом объемов инициативных платежей и (или) межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации.

В связи с этим одновременно был разработан и внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона № 893061-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

Рассмотрим финансовые аспекты совершенствования процесса инициативного бюджетирования.

Новый механизм предусматривает включение в оборот понятия «инициативные платежи» одновременно с понятием «средства самообложения граждан». Инициативные платежи предложено отнести к неналоговым доходам местного бюджета и определить их как «денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, образованных в соответствии с законодательством Российской Федерации, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в местный бюджет в целях реализации инициативного проекта». Добавление нового источника доходов местного бюджета в бюджетное законодательства требует всестороннего рассмотрения всех аспектов бюджетного процесса поэтапно.

Во-первых, принятие решения об участии в проекте инициативного бюджетирования для включения в проект бюджета планируемой суммы от граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц должно произойти в жестко регламентируемые сроки подготовки проекта местного бюджета.

Во-вторых, следует определить для учета таких платежей отдельный код бюджетной классификации в группе «Налоговые и неналоговые доходы».

В-третьих, требуется организовать процесс мобилизации таких поступлений в бюджет, что, как показывает практика самообложения, не так просто. При перечислении таких платежей от имени плательщика кредитной организацией взимается комиссия. В статье 60 НК РФ закреплены обязанности банков, связанные с исполнением платежных поручений на перечисление налогов, сборов, соответствующих пеней и штрафов в бюджетную систему Российской Федерации. Порядок предусматривает отсутствие взимания платы за обслуживание по указанным операциям. Однако это правило не распространяется на другие платежи в бюджетную систему РФ, т.е. тех, которые не являются налогами, сборами, пенями и штрафами, предусмотренными Налоговым кодексом РФ. К этим платежам и относятся средства самообложения граждан, добровольные перечисления и предлагаемые к введению инициативные платежи. Поэтому на практике комиссия кредитных организаций увеличивает размер внесенных плательщиком платежей, как показал опыт самообложения. Этот вопрос не раз поднимался для обсуждения субъектами Российской Федерации, в которых активно реализуется самообложение граждан, это же является и проблемой, сдерживающей введение самообложения. Частичное решение проблемы найдено в отдельных

регионах, где отдельные кредитные организации не взимают комиссию на основании инициативы главы субъекта РФ и заключенного соглашения с кредитной организацией.

Особого внимания заслуживает процедура администрирования неналоговых поступлений местных бюджетов, к числу которых будут отнесены инициативные платежи. Анализ отчетов об исполнении местных бюджетов в 2019 году позволяет говорить о значительном росте невыясненных поступлений. Это обусловлено проблемой слабого администрирования поступлений в местные бюджеты со стороны органов местного самоуправления.

Кроме того, следует рассмотреть динамику исполнения местных бюджетов по доходам за последние 2 года для оценки необходимости формирования нового источника поступлений [2].

Объем доходов местных бюджетов в 2018 году составил 4245,7 млрд. рублей. При этом 65% (2745,6 млрд. рублей) доходов местных бюджетов — межбюджетные трансферты и только 29% (1231,4 млрд. рублей) — налоговые доходы, 6% (268,7 млрд. рублей) — неналоговые доходы. В 2019 году общий объем составил 4 722,8 млрд. рублей, что выше уровня 2018 года на 11,2%, или 477,1 млрд. рублей.

В общем объеме поступивших в 2019 году собственных доходов местных бюджетов налоговые и неналоговые доходы составили 50,6% (1 607,8 млрд. рублей), межбюджетные трансферты (без учета субвенций) и другие безвозмездные поступления — 49,4% (1 568,9 млрд. рублей). В 2018 году указанные доли составили соответственно 53,7% и 46,3 процента.

Ежегодно наблюдается рост налоговых доходов местных бюджетов. Так, в 2018 году он составил 10,4% к 2017 году, от НДФЛ — 11,4%, а по налогу на имущество физических лиц — 14,5%. В 2019 году налоговые доходы местных бюджетов исполнены в объеме 1340,8 млрд. рублей, при этом рост к первоначальному плану поступлений составил на 9,1% или 111,6 млрд. рублей.

В структуре собственных доходов местных бюджетов в целом по Российской Федерации налоговые доходы занимают 42,2%, что на 1,9% ниже, чем в 2018 году.

Основная часть налоговых доходов местных бюджетов по-прежнему формируется за счет отчислений от НДФЛ, на администрирование которого органы местного самоуправления не могут оказывать какого-либо влияния. Объем поступлений в местные бюджеты от НДФЛ в 2018 году составил 780,9 млрд. рублей, его доля в налоговых доходах местных бюджетов в 2018 году — 63,4%. Налог на доходы физических лиц, зачисленный в местные бюджеты в 2019 году составил 850,4 млрд. рублей, т.е. рост к 2018 году на 8,9% (или на 69,3 млрд. рублей). При этом доля указанного налога в налоговых доходах местных бюджетов в 2019 году составила 63,4 процента.

Доля остальных налоговых поступлений в местные бюджеты составляет менее 7% от общего объема собственных налоговых доходов местных бюджетов.

В 2018 году поступления в местные бюджеты от земельного налога составили 166,7 млрд. рублей (6,0% от объема собственных налоговых доходов местных бюджетов, увеличение к 2017 году всего на 0,8%).

Рост поступлений от земельного налога отмечается в Приморском крае — на 539,4 млн. рублей, Краснодарском крае — на 358,9 млн. рублей, Мурманской и Свердловской областях — на 286,5 млн. рублей и 249,2 млн. рублей соответственно.

При этом произошло значительное снижение поступлений от земельного налога в местных бюджетах Курганской области — на 552,6 млн. рублей, Московской области — на 432,1 млн. рублей, Волгоградской области — на 317,7 млн. рублей, Самарской области — на 270,1 млн. рублей, Пермского края — на 259,7 млн. рублей и Новосибирской области — на 245,5 млн. рублей.

Динамика поступлений земельного налога в местные бюджеты свидетельствует о снижении начислений и, соответственно, уплаты за налоговый период 2017 года по сравнению с предыдущим годом. Одним из факторов, повлиявших на снижение начислений, является внесение изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, согласно которым пенсионерам предоставляется право на уменьшение налоговой базы по земельному налогу на величину кадастровой стоимости 600 м² площади одного земельного участка, начиная с налогового периода 2017 года, уплата которого произошла в 2018 году.

Поступления в местные бюджеты от налога на имущество физических лиц в 2018 году составили 42,3 млрд. рублей (1,5% собственных налоговых доходов). Рост поступлений от налога на имущество физических лиц в 2018 году составил 14% к объемам 2017 года.

Наибольший рост поступлений от данного вида налога наблюдается в Московской области — на 470,2 млн. рублей, Самарской области — на 449,4 млн. рублей, Брянской области — на 341,2 млн. рублей, Белгородской — на 333,8 млн. рублей, Краснодарском крае — на 251 млн. рублей и Республике Башкортостан — на 244,4 млн. рублей. Вместе с тем в 14 регионах отмечается существенное снижение объемов поступлений от налога на имущество физических лиц, в том числе в Тамбовской области — на 91,9 млн. рублей, Республике Саха (Якутия) —

на 86 млн. рублей, Волгоградской области — на 83,9 млн. рублей, Оренбургской области — на 71,7 млн. рублей, Хабаровском крае — на 61,1 млн. рублей и Мурманской области — на 60,3 млн. рублей.

Положениями Бюджетного кодекса предусмотрено предоставление законами субъектов Российской Федерации местным бюджетам единых нормативов отчислений в местные бюджеты от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Из года в год практически не меняются объемы поступлений от неналоговых доходов местных бюджетов. Так, за 2018 год неналоговые поступления в местные бюджеты составили 268,7 млрд. рублей (9,6% к собственным доходам местных бюджетов). В сравнении с уровнем 2017 года произошло снижение на 1,2 млрд. рублей (0,4%).

Доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, поступили в местные бюджеты в объеме 155,5 млрд. рублей (57,9% от неналоговых доходов местных бюджетов). Основной объем поступлений приходится на бюджеты городских округов (99,7 млрд. рублей) и муниципальных районов (42 млрд. рублей).

Доходы от продажи материальных и нематериальных активов поступили в объеме 48,5 млрд. рублей (18,1% от объема неналоговых доходов местных бюджетов).

Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства поступили в объеме 23,6 млрд. рублей (8,8% от неналоговых доходов местных бюджетов).

Объем поступлений платежей от использования природных ресурсов составил 7 млрд. рублей (2,6% от общего объема неналоговых доходов местных бюджетов).

Другие неналоговые доходы, в том числе штрафы, санкции, возмещение ущерба и прочие, составили 34,1 млрд. рублей (12,6% от общего объема неналоговых доходов местных бюджетов).

Стоит отметить положительную динамику поступлений в местные бюджеты от применения самообложения граждан [3]. В 2018 году они составили 266,5 млн. рублей. Основной объем приходится на небольшие сельские поселения — 233,7 млн. рублей. Наибольший объем поступлений от самообложения граждан зафиксирован в Республике Татарстан — 223 млн. рублей.

В 2018 году самообложение было реализовано на территории 38 регионов в 1 854 муниципальных образованиях, а в 2019 году оно вводилось на территориях 2 787 муниципальных образований, что составляет 13,4% от общего количества муниципальных образований. Надо отметить, что неизменным остается рост поступлений в местные бюджеты средств самообложения граждан. В 2019 году объем мобилизованных средств самообложения вырос на 7,9% относительно показателя 2018 года и составил 287,5 млн. рублей.

Данная динамика позволяет вернуться к обсуждению вопроса включения в состав местных доходов нового источника – инициативных платежей.

Рассматривая бюджетные процедуры, важно отметить, что для процесса осуществления непосредственного расходования таких средств требуется инициативные платежи включить в состав денежных средств, не направляемых на общее (совокупное) покрытие расходов местных бюджетов, как это сделано для самообложения граждан статье 35 Бюджетного кодекса РФ.

Расходы местных бюджетов на проекты инициативного бюджетирования соответствуют расходам на развитие общественной инфраструктуры, при этом предполагается решение вопросов социально-экономического развития территории с привлечением граждан. Однако надо четко осознать, что это полномочия органов местного самоуправления, решение которых должно осуществляться за счет средств местных бюджетов [4, 5, 9]. Одним из аспектов новаций, которые выдвигают авторы изменений, является повышение эффективности и рациональности использования бюджетных средств, достигаемое посредством участия граждан. Их участие проявляется не только в выборе приоритетных направлений проекта, но и через их личное участие в разработке проектов инициативного бюджетирования, их реализации, а также общественном контроле после реализации проекта. Бесспорно, что средства, поступившие в бюджет в виде неналоговых доходов, должны быть использованы не только по целевому назначению, но и с учетом принципа эффективности использования бюджетных средств. Проверять реализацию данного принципа должны контрольно-счетные органы муниципальных образований.

Это означает, что помимо общественного контроля оценку реализации проектов инициативного бюджетирования должны дать контрольно-счетные органы. Сегодня сложно оценить роль контрольно-счетных органов муниципальных образований в проверке использования средств местных бюджетов в части средств самообложения, оценке эффективности проектов при использовании средств, мобилизованных через самообложение. Поэтому недостаточной представляется и их роль в анализе и контроле проектов инициативного бюджетирования. Между тем, по оценкам экспертов, их значение в вопросе исполнения местного

бюджета и бюджетном процессе в целом должно предполагать определенное участие в процедурах инициативного бюджетирования контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Требуется разработка комплекса рекомендаций для органов местного самоуправления не только по вопросам планирования расходов на реализацию проекта инициативного бюджетирования, но и расчетам достаточности ресурсов с учетом механизма распределения денежных средств между несколькими проектами при их нехватке и решения проблем нехватки денежных средств для качественной реализации инициативных проектов.

Таким образом, на стадии последующего контроля за расходами средств, относящихся к инициативным платежам, а также за целевым использованием денежных средств, направленных на реализацию инициативного проекта, следует закрепить механизм осуществления контроля с полным описанием роли каждой группы участников. Очевидно, что для осуществления контрольных мероприятий следует не только определить, но и закрепить роль инициаторов проекта, граждан, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, уполномоченных инициаторами проекта, в проведении общественного контроля за реализацией инициативного проекта в формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Контрольное направление тесным образом связано с ответственностью за реализацию проекта инициативного бюджетирования. Практики инициативного бюджетирования в Российской Федерации построены на имиджевых аспектах в случае неисполнения (или несвоевременного исполнения) проекта. Требуется проработка вопроса нормативного регулирования ответственности за нереализацию инициативного проекта либо его ненадлежащую реализацию. Это касается не только распределения ответственности между выдвинувшим проект инициатором и органом местного самоуправления, но и других участников.

Кроме того, в случаях, когда проект не был реализован, вполне обоснованным можно считать вопрос возврата денежных средств. Это требует разъяснения не только в части ответственности за нереализованные инициативные проекты и неэффективное расходование выделяемых на них денежных средств, но и в части возврата плательщикам. Достаточно сложным представляется механизм возврата средств из бюджета, закрепленный в статье 218 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в отношении таких платежей.

Для обеспечения эффективности и транспарентности реализации проектов инициативного бюджетирования целесообразно создать специальный электронный ресурс (интернет-портал) с отражением не только практик инициативного бюджетирования, но и полного пакета документов, информационных и рекомендательных материалов о планируемых и реализованных инициативных проектах. Это можно реализовать в ГИИС «Электронный бюджет», предварительно предусмотрев такой вариант в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Библиографический список

1. Адамская, Л.В. О формировании благоприятной предпринимательской среды и повышении инвестиционной привлекательности муниципальных образований // Самоуправление. 2016. № 4. С. 20–25.
2. Балинин, И.В. Финансовое обеспечение муниципальных образований в условиях экономической турбулентности: приоритеты, проблемы и пути решения // Аудит и финансовый анализ. 2016. № 2. С. 163–167.
3. Балинин, И.В. Практика использования инструмента самообложения граждан при формировании доходов местных бюджетов // Финансы и управление. 2015. - № 2. - С. 53–62.
4. Гусева, А.С., Комов, В.Э. Актуальные проблемы в сфере муниципальных финансов // Самоуправление. 2019. Т 2. № 2. С. 51-53
5. Зотов, В.Б., Голованов, В.И. Проблемы финансового обеспечения в муниципальных образованиях и направления повышения уровня самостоятельности местной власти // Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 57–61
6. Прокофьев, С.Е., Горбунов, В.В. Шведский опыт исполнения бюджета и возможность его применения в России // Финансы. 2004. № 5. С. 55-58.
7. Прокофьев, С.Е. Комментарий к бюджетной классификации Российской Федерации [Текст] / С.Е. Прокофьев, Е.Б. Мазина, Л.В. Шубина Москва: «КноРус», 2006. С. 45 с.
8. Сергиенко, Н.С. Развитие сельских территорий в условиях инициативного бюджетирования // Проблемы инновационного развития сельских территорий: Сборник материалов третьей электронной международной научно-практической конференции. Калуга, 2015. С. 157-167.
9. Янтурин, С.Р., Комов, В.Э. Особенности развития межбюджетных отношений на примере Республики Татарстан // Актуальные проблемы социально-гуманитарного и научно-технического знания. 2016. № 1 (6). С. 29–33.

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ КАК ПЕРСПЕКТИВНЫЙ СПОСОБ СОФИНАНСИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ ТЕРРИТОРИЙ*

*Е.М. Петрикова, доктор экономических наук, профессор
(Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова)*

Каждый год Минфин России распределяет около трети расходов федерального бюджета в виде бюджетных трансфертов регионам страны для решения приоритетных задач социально-экономического их развития, нацеленных на повышение уровня и качества жизни местного населения [1, с. 233]. Однако только бюджетных средств для развития территорий недостаточно, поэтому одной из приоритетных задач государства в процессе построения программно-целевой системы бюджетного планирования является обеспечение согласованного объединения ресурсов всех уровней бюджетной системы страны для достижения целевых показателей развития страны, указанных в указе Президента РФ № 204 от 07.05.2018.

Как известно, источником финансового обеспечения проектов, финансируемых с помощью ассигнований из бюджетов различного уровня бюджетной системы страны, помимо межбюджетных трансфертов, на которые так сильно рассчитывают регионы, могут также быть инициативные платежи граждан, выделяемые на добровольной основе в пользу конкретных проектов. С этой целью в Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в середине 2020 г. были внесены изменения¹, касающиеся создания правовой платформы порядка работы местных органов власти и ее граждан с проектами на принципах инициативного бюджетирования (инициативных проектов).

Кроме того, в Бюджетный кодекс РФ в середине 2020 г. также внесены изменения², согласно которым инициативные платежи граждан относятся к неналоговым доходам местного бюджета, носящим целевой характер, и каждое инициатируемое гражданами предложение должно иметь свой уникальный код бюджетной классификации расходов бюджета, а бюджетные средства, не израсходованные на реализацию проекта на принципах инициативного бюджетирования, должны быть возвращены гражданам.

Таким образом, начиная с 2021 г. в РФ будет официально разрешено привлекать денежные средства граждан на финансирование предложенных ими и имеющих приоритетное значение для развития местной территории инициатив, направленных на решение социально-экономических вопросов ее обустройства, на строительство на ней инфраструктуры и реализацию социально значимых для муниципального образования проектов. В среднесрочной перспективе долю распределения местных бюджетов с участием граждан российского государства органам исполнительной власти субъектов РФ должны будут довести до уровня 5%, в то время как в настоящее время этот показатель не превышает 1%. Привлечение денежных средств граждан на добровольной основе для финансирования их инициатив наравне с межбюджетными трансфертами в среднесрочной перспективе сможет создать мощный синергетический эффект для решения задач по повышению эффективности бюджетных расходов в бюджетной системе РФ [8, с. 20].

Механизмы прямой коммуникации власти и граждан пребывают в процессе становления и развития во всех субъектах РФ уже около 20 лет начиная с 2001 г. Большинство из тех вопросов социально-экономического развития территории, которые в первую очередь волнуют местное население, находится в зоне ответственности местных и муниципальных органов власти. К сожалению, местные органы власти не всегда справляются с реализацией тех задач, которые для них были определены в рамках бюджетного процесса, по причине отсутствия источников финансирования проектно-сметной документации; специалистов и консультантов на местах, способных быстро проконсультировать граждан по возможностям реализации их инициатив; недостаточно отлаженной работы местных администраций и др.

Инициативное бюджетирование, будучи одним из инструментов проектного подхода в системе государственных и муниципальных финансов и наиболее прогрессивным способом решения социально-экономических вопросов местного самоуправления, одновременно является одним из финансовых инструментов, объединяющих идеологию гражданского участия в бюджетном процессе и теорию государственного регулирования, этот механизм позволяет

* Петрикова Е.М. Инициативное бюджетирование как перспективный способ софинансирования развития экономики территорий / Е.М. Петрикова // Банковское дело. - 2021. - № 1. - С. 34-41

привлечь внебюджетные источники финансирования, служит также инструментом пространственного и социально-экономического развития регионов страны [7, с. 88].

В соответствии с докладом Минфина России под практикой инициативного бюджетирования понимается совокупность действий по реализации механизмов и процедур участия граждан в бюджетных решениях, которая определена особым порядком и закреплена в нормативно-правовых и методологических документах субъекта РФ и муниципального образования. Данное направление появилось в Бразилии в конце 1980-х гг. как ответ на необходимость совместной работы граждан и органов местной власти в решении социально-экономических задач территорий. Плюсами вовлечения населения в бюджетный процесс путем выдвижения приоритетных для развития территории предложений (проектов) и мониторинга хода реализации являются, во-первых, экономия бюджетных ресурсов за счет привлечения внебюджетных источников, во-вторых, прозрачность в принятии бюджетных решений по финансированию инициативных проектов, в-третьих, контроль за подрядчиками в ходе строительства, а также бережное отношение к проекту, повышение уровня доверия к местным органам власти и другие преимущества [4, с. 57].

Процесс бюджетирования на территории заключается в распределении части средств местных бюджетов на основании инициатив ее жителей или под их контролем. Инициативный проект до момента его внесения в местную администрацию должен быть рассмотрен и обсужден на сходе (конференции, собрании) граждан с точки зрения его соответствия интересам развития местной территории, что подтверждается протоколом. В случае представления проектов на принципах инициативного бюджетирования гражданами в местные органы власти материалы должны содержать минимальный набор обязательных параметров и элементов (табл. 1) и быть рассмотрены местной администрацией в течение 30 дней со дня их представления.

Таблица 1

Обязательные элементы/параметры инициативных предложений (проектов) граждан

Обязательные элементы инициативных предложений (проектов) граждан	Характеристика параметров инициативных предложений (проектов) граждан
Описание решаемой социально-экономической задачи по развитию территории	Указание приоритетной для развития местной территории задачи, которая требует решения
Описание предложений (проекта) по решению указанной задачи	Разработка предложения (в виде законченного проекта) как способа решения указанной задачи
Перечень результатов, достигаемых благодаря реализации предложения (проекта)	Описание ожидаемых результатов, достигаемых благодаря реализации предложения (проекта)
Ожидаемый бюджет расходов по реализации предложения (проекта)	Предварительный расчет ожидаемых расходов, возникающих в процессе реализации проекта на принципах инициативного бюджетирования
Планируемые сроки реализации проекта на принципах инициативного бюджетирования	Указание на сроки начала и окончания, основные критические точки реализации предложения (проекта)
Сведения о возможном участии заинтересованных лиц в реализации проекта на принципах инициативного бюджетирования	Информация о финансовом, трудовом и имущественном участии заинтересованных в реализации предложения (проекта) лиц
Указание на необходимый размер денежных средств местного бюджета	Указание на объем средств местного бюджета территории, в случае если предполагается их использование (без инициативных платежей граждан)
Указание на местную территорию, где предполагается реализация предложения (проекта)	Указание на границы местных территорий в соответствии с нормативно-правовым актом представительных органов власти местной территории

Источник: составлено автором.

По итогам рассмотрения инициативного проекта местной администрацией проект может быть поддержан, и работа над ним продолжается, или отклонен, и работа над ним прекращается. Информация о рассмотрении проекта, ходе его реализации (в том числе об использовании денежных средств, имущественном и трудовом участии заинтересованных лиц) публикуется в сети «Интернет».

Следует отметить, что старту развития инициативного бюджетирования и поддержки местных инициатив, созданию институциональной инфраструктуры, формированию организационных механизмов для тиражирования лучших российских практик в регионах, становлению методологической базы, обучению представителей органов исполнительной власти в регионах и местного самоуправления способствовал совместный проект Всемирного банка и

Минфина России «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах РФ в 2017–2018 годах». По данным Минфина России, в первый год реализации проекта в нем приняли участие 26 субъектов РФ, а во второй год – уже 43 региона. На основе российского опыта Всемирного банка было издано «Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример программы поддержки местных инициатив» [10, с. 88].

Как известно, основные направления инициативного бюджетирования собраны в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг., утвержденной распоряжением Правительства РФ № 117-р от 31.01.2019 (далее – Концепция). Принципы инициативного бюджетирования отражены и находят свою реализацию в следующих мероприятиях Концепции:

- развитие системы общественных обсуждений проектов нормативно-правовых актов, положения которых затрагивают интересы граждан, а также изложение их в формате, понятном для общественности;

- обеспечение понятности публикуемой на официальных информационных ресурсах информации о результатах деятельности органов государственной власти, в том числе по управлению государственными и муниципальными финансами;

- развитие системы бюджетных слушаний, а также совершенствование механизмов рассмотрения и учета предложений граждан;

- определение правовых основ и особенностей реализации инициативного бюджетирования; разработка методических рекомендаций по подготовке и реализации проектов инициативного бюджетирования;

- включение инициативного бюджетирования в перечень механизмов реализации мероприятий, направленных на развитие городской среды и сельских территорий;

- обобщение и распространение лучших практик реализации проектов инициативного бюджетирования;

- формирование и обеспечение свободного доступа к обучающим материалам по практикам инициативного бюджетирования для граждан – потенциальных участников этих практик и их организаторов, а также популяризация среди населения знаний по бюджетной тематике и инструментов участия в управлении общественными финансами и общественного контроля.

В 2015–2019 гг. в период разработки и публикации Концепции реализация предложений граждан по развитию территорий в субъектах РФ фактически поделила субъекты РФ на 2 основные группы по характеру участия в проектах – группа субъектов РФ, вовлеченных в практику инициативного бюджетирования (республики Адыгея, Башкортостан и Алтай, Ставропольский, Забайкальский и Хабаровский края, Амурская, Брянская, Томская, Орловская, Новгородская, Воронежская, Кировская, Тверская и Нижегородская области и др.), и группа субъектов РФ, до сих пор не определившихся в вопросах реализации инициативного бюджетирования в регионах по следующим критериям: продолжительность участия, характер территориального охвата практикой инициативного бюджетирования, размер выделяемых из бюджета средств на инициативное бюджетирование, методологическое соответствие законодательной базы принципам инициативного бюджетирования.

В большинстве субъектов РФ местные проекты на принципах инициативного бюджетирования реализуются на основе софинансирования из трех основных источников: трансферты из регионального бюджета, денежные средства муниципальных бюджетов, а также добровольные платежи граждан. Общее количество проектов на принципах инициативного бюджетирования выросло за 2015–2019 гг. в 7,5 раза и составило почти 70 тыс. проектов, а общий объем финансирования превысил при этом 67 трлн руб. и вырос с 2015 г. почти в 10 раз. За последние пять лет 56% общего объема финансирования было привлечено за счет средств бюджетов субъектов РФ, 19% – за счет средств федерального бюджета, 16% предоставили муниципалитеты, и всего 9% было привлечено за счет внебюджетных источников финансирования (табл. 2). Средняя стоимость реализованного проекта на принципах инициативного бюджетирования выросла с 0,7–0,8 млн руб. в 2015–2016 гг. до 1,1 млн руб. в 2019 г. Размеры средств из каждого источника, а также общая стоимость реализованных проектов за последние пять лет составили суммы, представленные в табл. 2.

Очевидна нарастающая тенденция привлечения внебюджетных источников финансирования проектов на принципах инициативного бюджетирования в РФ для решения приоритетных для местной территории задач. Наиболее успешный опыт был реализован в Кировской и Владимирской областях, а также республиках Татарстан и Башкортостан.

Так, в Кировской области активно привлекались средства региональных бюджетов на решение вопросов местного значения при условии обязательного привлечения средств местных граждан в пропорции 40:60, во Владимирской области внебюджетное софинансирование составило ровно половину от стоимости проектов (50:50), а в Республике Татарстан региональный бюджет софинансировал проекты при условии наличия 20% внебюджетных источников финансирования (20:80) [6, с. 57].

Таблица 2

Число и объемы финансирования реализованных в РФ инициативных проектов

Показатель	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Число реализованных проектов на принципах инициативного бюджетирования, ед.	2 911	9 260	15 942	18 725	21 841
Общая стоимость реализованных проектов на принципах инициативного бюджетирования, млн руб., в том числе:	2 395,0	6 995,6	14 501,7	19 314,3	24 064,2
расходы бюджетов субъектов РФ, млн руб.	1 375,8	5 132,6	7 678,9	10 499,3	13 110,7
расходы федерального бюджета, млн руб.	н/д	22,3	3 782,7	3 907,3	4 835,7
расходы бюджетов муниципалитетов, млн руб.	614,9	1 137,0	1 910,9	2 964,6	3 937,5
внебюджетные источники, млн руб.	404,3	703,7	1 129,3	1 943,1	2 180,5

Источник: составлено автором по данным Минфина России.

Для повышения открытости бюджетного процесса и вовлечения в него институтов гражданского общества в рамках реализации Концепции запланирована разработка методологического обеспечения:

- создания и организации работы региональных центров развития инициативного бюджетирования;
- разработки рекомендаций для подготовки и реализации программ инициативного бюджетирования в субъектах РФ;
- разработки методических рекомендаций по привлечению граждан в разработку национальных проектов РФ.

В качестве пилотных в 2018 г. были запущены региональные программы инициативного бюджетирования в 9 регионах: Амурской, Брянской, Воронежской, Новгородской, Орловской, Томской областях, республиках Алтай и Адыгея, Забайкальском крае. Еще в двух регионах (Московской и Кемеровской областях) были приняты региональные законы о развитии инициативного бюджетирования. В ряде регионов страны продолжилось развитие действующих программ, а также начаты новые программы и практики (например, муниципальный проект «Наше село» в Башкирии, практика «Молодежный бюджет» на Сахалине, проект «Народный бюджет» в Новгородской области и др.). В Москве продолжили внедрять практику вовлечения граждан в управление городом, основанную на интернет-решениях [3, с. 56]. По итогам 2018 г., по данным Минфина России, практика инициативного бюджетирования получила развитие уже в 68 регионах страны [2, 2019, с. 6].

Опыт российских регионов показал, что потенциальными факторами стимулирования развития органами местного самоуправления инициативного бюджетирования стали социально-экономические, институциональные, информационные и административные (табл. 3).

Очевидно, что для развития практики инициативного бюджетирования в регионах каждый из раскрытых факторов имеет существенное значение и обладает большим набором возможностей для его стимулирования.

Среди региональных практик особо следует отметить школьное инициативное бюджетирование, реализуемое в рамках программ Минфина России и Банка России по повышению финансовой грамотности населения; социальную работу с гражданами, имеющими ограниченные возможности; и воспитание бережного отношения школьников к созданным проектам и объектам («Проекты в сфере образования», «Проекты в сфере культуры, библиотечного дела, ремонт домов культуры», «Проекты, направленные на уязвимые социальные группы и граждан с ограниченными возможностями»), а также гранты Минсельхоза России в рамках ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий» на поддержку местных инициатив по

благоустройству сельских территорий; а также государственная поддержка, реализуемая в рамках региональных программ формирования комфортной городской среды федерального проекта Минстроя России «Формирование комфортной городской среды». Большинство проектов на региональном уровне были ограничены в основном инициативами, нацеленными на благоустройство дворов и общественных территорий (например, детские и спортивные площадки, памятники и поддержка культурных мест и др.) и финансируемыми за счет субсидий из федерального бюджета РФ.

Таблица 3

Факторы стимулирования развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ

Факторы	Способы решения
Экономические	Привлечение дополнительных источников финансирования для реализации инициатируемых проектов; вовлечение финансов, трудовых и имущественных ресурсов граждан и юридических лиц в реализацию инициатируемых предложений (проектов); оптимизация бюджетных расходов для высвобождения денежных средств на финансирование инициатив граждан; создание дополнительной мотивации участия местного населения в инициативном бюджетировании предложений (проектов) граждан
Социальные	Привлечение большего числа местных граждан и предпринимателей для коллективного решения социально-экономических задач развития территории; формирование и накопление в регионах социального капитала; создание дополнительной мотивации участия местного населения в инициативном бюджетировании предложений (проектов) граждан
Институциональные	Поиск оптимального алгоритма финансирования работы консультантов/ специалистов, помогающих гражданам разработать инициативные проекты; создание инфраструктуры на местах для разработки инициативных проектов, включая демонстрацию лучших практик, привлечение лучших консультантов-практиков, проведение обучения активистов и чиновников; информирование местного населения и др.
Информационные	Проведение информационной кампании для информирования широких слоев местного населения о возможностях инициативного бюджетирования, реализуемого в рамках государственных программ и национальных проектов; проведение мероприятий (конференций, форумов) по обмену опытом реализации инициативных проектов как в сети «Интернет», так и на очных встречах; широкое обсуждение лучших проектов и лучшего опыта на интернет-площадках и в социальных сетях с целью распространения положительного опыта
Административные	Формирование эффективной команды отраслевыми органами исполнительной власти в субъектах РФ для реализации инициативного бюджетирования; разработка объективной процедуры проведения экспертизы инициатируемых проектов, учитывающей мнение местных граждан по проектам; создание дополнительной мотивации участия местного населения в инициативном бюджетировании предложений (проектов) граждан

Источник: составлено автором.

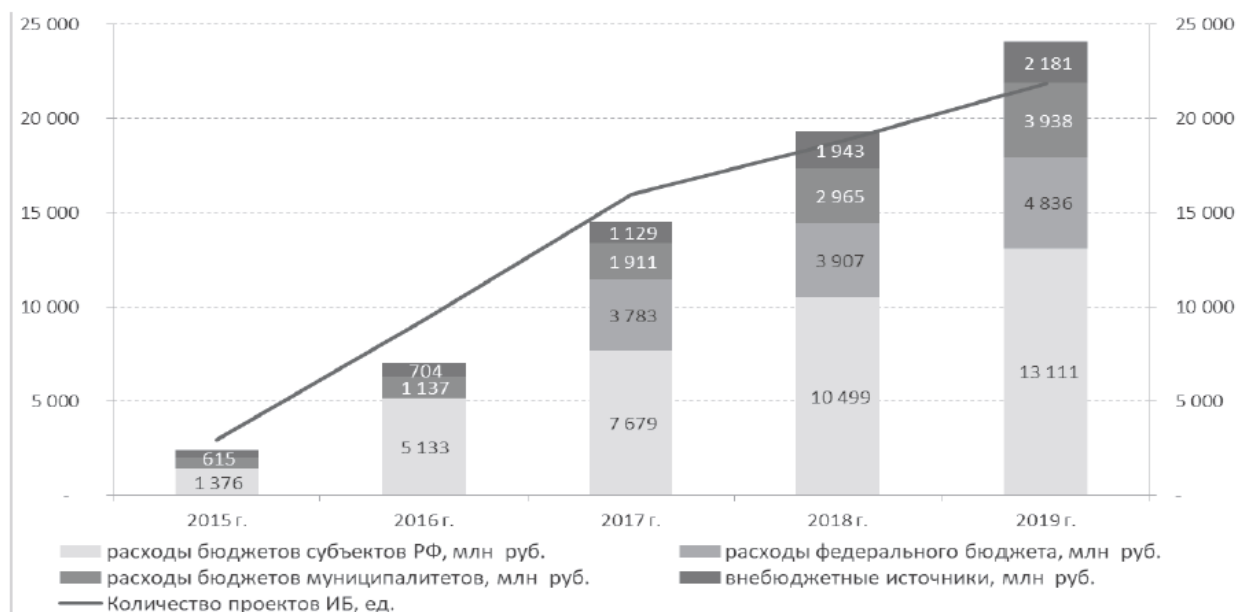
Еще одним практическим инструментом реализации инициативного бюджетирования с целью решения широкого круга местных задач на региональном и местном уровнях стала поддержка территориального общественного самоуправления (далее – ТОС) и социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СО НКО), а также их совместная интеграция. Однако указанный инструмент не предусматривает широкого участия граждан в выдвижении и выборе инициативных проектов, а отдает приоритет в пользу ТОС, НКО (например, проект «Народный бюджет ТОС» в Череповце Вологодской области) или их объединенным структурам.

Общий объем средств, реализуемый в рамках проектов на принципах инициативного бюджетирования, по итогам за 2019 г., по оценкам Минфина России, составил более 24 млрд руб. (в том числе расходы бюджетов всех уровней бюджетной системы – 91% и внебюджетные источники финансирования – 9%, что на 1% меньше по сравнению с 2018 г.), что выше показателя 2018 г. почти на четверть. В структуре бюджетных источников вклад бюджетов субъектов РФ в финансирование инициативных проектов является основополагающим – 55%. Объем внебюджетных источников финансирования за год увеличился незначительно (рис. 1). За последние 5 лет совокупный объем финансирования инициативных проектов за счет внебюджетных источников составил более 6,3 трлн руб.

Согласно данным Минфина России, в 2019 г. в 69 регионах страны доля населения, которая стала получать соответствующие услуги, созданные в результате осуществления

инициативных проектов, в которых реализуются инициативы граждан указанных регионов, выросла до 34,3%, а в масштабах всей страны – почти каждый третий житель России в 2019 г. стал получателем услуг, созданных в рамках инициированных гражданами проектов. По итогам 2019 г. единственным субъектом, в котором доля бюджетных ассигнований из регионального бюджета на инициативные проекты составила более 1%, стала Республика Башкортостан, у всех остальных регионов-лидеров – 0,5% и менее (Ярославская и Тульская область, Республика Саха (Якутия) и др.) [2, 2020, с. 34].

Рис. 1. Динамика финансового обеспечения проектов инициативного бюджетирования в РФ (по данным Минфина России)



Источник: составлено автором.

Важнейшим событием в развитии местных территорий является реализация национальных проектов, замысел которых предполагает прорывное развитие экономики на местах. Около трети расходов всех национальных проектов в РФ идет на финансирование реализации местных мер по повышению уровня социальноэкономического развития территорий, качества жизни местного населения. За счет национальных проектов РФ (далее – НП) финансируются и реализуются проекты благоустройства территорий, расселения аварийного жилья (около $\frac{3}{4}$ расходов НП «Жилье и городская среда»), строительства и ремонта дорог (НП «Безопасные и качественные автомобильные дороги»), реализации спортивных мероприятий (НП «Демография»), культурных событий (более $\frac{1}{2}$ расходов НП «Культура»), строительства и капитального ремонта детских садов (около 43% НП «Образование») и другие [5, с. 88].

При реализации проектного подхода в национальных проектах на различных уровнях бюджетной системы все чаще подчеркивается необходимость привлечения внебюджетных источников финансирования мероприятий, нацеленных на повышение качества жизни местного населения и уровня социально-экономического развития территорий. Так, при реализации проектов партисипаторного бюджетирования и инициатив граждан РФ на местах по итогам 2018–2019 гг. наиболее востребованными оказались проекты, нацеленные на решение вопросов развития транспортной инфраструктуры (26% от всего объема проектов), благоустройства (9%), устройства дворов и детских площадок (9% от объема проектов), строительства спортивных площадок (6%), организации сбора ТБО и ТКО (5%), решения вопросов водоснабжения и водоотведения (20%), уличного освещения (4% от всего объема проектов), ремонта домов культуры и библиотек (11% от всего объема проектов), обеспечения пожарной безопасности (2%) и других направлений (7%) [9, с. 64].

Вместе с тем местные органы власти все еще не до конца хорошо встроены в работу региональных проектных офисов, отвечающих за координацию национальных проектов, что не позволяет регионам в полной мере планировать мероприятия, в которых местные территории действительно нуждаются, привлекать граждан к обсуждению национальных проектов. Основные проблемы разрыва и запутанности полномочий между государственным и муниципальным уровнями управления при реализации национальных проектов и применении инициативного

бюджетирования в России возникают из-за разобщенности в действиях вовлеченных в этот процесс участников, отсутствия комплексного правового регулирования инициативного бюджетирования в РФ как на федеральном, так и на местном уровнях управления; отсутствие необходимой профессиональной подготовки консультантов, способствующих обучению консультантов инициативного бюджетирования; недостаточность информационных кампаний в поддержку инициативного бюджетирования; отсутствие информации для международной аудитории о российском опыте развития инициативного бюджетирования.

Важным положительным результатом при разработке и реализации национальных проектов по итогам 2018–2019 гг. стало обеспечение возможности участия широкого круга граждан в выдвижении идей, обсуждении и выборе проектов, сочетании различных форм (очной и заочной) голосования и конкурсного отбора проектов. Запуск механизма статистического учета участия граждан на разных этапах реализации национальных проектов – от построения системы электронного учета участников собраний и сходов граждан (реализуется в $\frac{2}{3}$ субъектов РФ) до онлайн-голосования в сети «Интернет» для принятия решений (реализуется только в $\frac{1}{3}$ регионов страны). Нередко заблаговременно, до проведения голосования, граждан просят принять участие в анкетировании и отметить приоритетные темы и проекты, которые далее после первичного анализа рейтингуются и выносятся на обсуждение или голосование.

Цифровизация практики голосования используется пока только в двух десятках субъектов РФ (Санкт-Петербург, Волгоград, Нижний Новгород, Ставрополь, Ярославская, Самарская, Кемеровская, Ульяновская области, Алтайский, Красноярский, Забайкальский края и др.) в различных формах – анонимное голосование в сети «Интернет», на сайтах муниципальных образований; опросы в социальных сетях, на региональных порталах, опросы с верификацией в Единой системе идентификации и аутентификации данных. В некоторых регионах РФ создаются новые проектные центры сопровождения практик на региональном уровне (Ставропольский, Красноярский, Алтайский края, Республика Башкортостан, Кировская, Ярославская, Новосибирская, Нижегородская области).

Таким образом, ориентация на потребности и инициативы местного населения, а также цифровизация инициатив граждан страны и принятие решений по их отбору муниципальными и региональными органами управления служат не только предпосылкой повышения эффективности расходования государственных и муниципальных финансов в условиях существенных территориальных различий, но и источником привлечения внебюджетных источников для финансирования национальных проектов.

¹ Федеральный закон от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

² Федеральный закон от 20.07.2020 № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

Список литературы

1. Анциферова И.С. Социальные эффекты инициативного (партисипаторного) бюджетирования // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2017. № 4. С. 231–234.
2. Беленчук А.А., Вагин В.В. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Москва, 2016–2020 гг.
3. Замбровская Т.А., Грищенко А.В. Инициативное бюджетирование как инновационный подход к пополнению бюджетов публично-правовых образований // Финансовый менеджмент. 2018. № 6. С. 55–62.
4. Киевич А.В., Морунова Г.В., Бухтик М.И. Инициативное бюджетирование – инструмент повышения эффективности муниципальных программ // Вопросы экономики и права. 2017. № 106. С. 56–59.
5. Миронова С.М. Правовое обеспечение финансового участия населения в реализации проектов инициативного бюджетирования // Вестник Сургутского государственного университета. 2019. № 2 (24). С. 85–90.
6. Одинцова А.В. Инициативное бюджетирование в системе пространственного развития // Федерализм. 2019, № 1 (93). С. 56–71.
7. Петрикова Е.М., Петрикова С.М. Проектное финансирование: теория и практика // Сибирская финансовая школа. 2015, № 6 (113). С. 85–94.
8. Тернавский А.А., Петрикова Е.М. Инвестиционный фонд Российской Федерации: теория, методология, практика // Финансы и кредит. 2007, № 33 (271). С. 18–32.
9. Селиверстов Ю.И. Инициативное бюджетирование как фактор социально-экономического развития регионов России // Белгородский экономический вестник. 2018, № 3 (91). С. 63–67.
10. Хачатрян Г., Шульга И., Гридин С., Сухова А. Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример программы поддержки местных инициатив. – Москва: Алекс, 2016. С. 88.

РАЗВИТИЕ ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ КАК ФАКТОР РОСТА БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА ТЕРРИТОРИИ*

*М.А. Печенская-Полищук, кандидат экономических наук
(Вологодский научный центр РАН)*

Введение

Долгосрочные приоритеты развития России определены целым рядом стратегических документов, в частности: Указом Президента РФ от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 года»; Указом Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года»; Стратегией пространственного развития РФ до 2025 года; Стратегией экономической безопасности РФ до 2030 года; Прогнозом социально-экономического развития РФ до 2036 года; Прогнозом социально-экономического развития РФ до 2024 года; Основами государственной политики регионального развития РФ до 2025 года; Основными направлениями деятельности Правительства РФ до 2024 года; Стратегией научно-технологического развития РФ от 1 декабря 2016 года № 642 и Стратегией национальной безопасности РФ от 31 декабря 2015 года № 683, а также государственными программами и национальными проектами. Так, согласно Указу Президента от 21 июля 2020 года¹ национальными целями развития РФ определены «сохранение населения, здоровье и благополучие людей; возможности для самореализации и развития талантов; комфортная и безопасная среда для жизни; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; цифровая трансформация».

Вполне закономерно, что достижение национальных целей невозможно без участия бюджетных ресурсов регионов и муниципальных образований, что, с одной стороны, повышает местную инициативу, с другой стороны, ставит под вопрос участие при невысоких уровнях бюджетного и инвестиционного потенциалов. Масштабность и сложность вопросов повышения местной инициативы и развития бюджетного потенциала повлекли за собой широкую дискуссию, в которую вступили научное сообщество, представители бизнеса и власти.

Высокий уровень гражданской активности и эффективное перераспределение доходов, по мнению ученых Вологодского научного центра РАН [1], являются неотъемлемыми атрибутами государственной политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В исследовании [2] отмечается, что кроме экономических точек соприкосновения власти и населения присутствуют и общественные, укрепление которых способствует развитию бюджетного потенциала, в свою очередь, существенно влияя на улучшение качества жизни населения [3; 4]. Не случайно в научных работах развитых и развивающихся демократических государств данные факторы представляют немалый научный интерес. Так, в исследовании Л. Вейсса [5] это объясняется влиянием степени готовности населения к уплате налогов на уровень их собираемости. В работах зарубежных экономистов [6] показана тесная взаимосвязь между налоговым потенциалом и значимостью общественного мнения при принятии политических решений. С 1989 года в мировой практике активно набирает обороты «participatory budgeting», что в переводе с английского означает партисипаторное (совместное) бюджетирование. В связи с этим активизация гражданского участия в бюджетном процессе, то есть развитие партисипаторного бюджетирования, может способствовать созданию предпосылок для расширения доходной базы бюджетов и роста эффективности бюджетного расходования, что повысит уровень бюджетного потенциала территории. В то же время в России инструменты инициативного участия населения в бюджетном процессе еще не получили повсеместного распространения. Это обусловило необходимость исследования препятствующих факторов и направлений развития партисипаторного бюджетирования как фактора роста бюджетного потенциала территории, что и обозначило цель статьи. На ее достижение направлено решение ряда задач: определить роль инициативного бюджетирования в развитии бюджетного потенциала территории, исследовать инструменты партисипаторного бюджетирования, проанализировать современную практику их применения в России, выявить факторы, препятствующие развитию партисипаторного бюджетирования на территориальном уровне, дать рекомендации, которые будут способствовать минимизации выявленных негативных факторов.

Теоретические аспекты исследования

Анализ мировой практики убедительно показывает, что при формировании и использовании бюджетного потенциала становится важной роль населения не только как пассивного производителя и потребителя бюджетных услуг, но и как инициативного участника управления развитием территории

* Печенская-Полищук М.А. Развитие партисипаторного бюджетирования как фактор роста бюджетного потенциала территории / М.А. Печенская-Полищук // Проблемы развития территории. - 2020. - № 5. - С. 49-65

(рис. 1). Это означает, что софункционирование двух сценариев («Активный гражданин» и «Пассивный гражданин») в большей степени способствует развитию бюджетного потенциала, нежели функционирование только одного из них.



Рис. 1. Роль населения в развитии бюджетного потенциала территории

Источник: составлено автором.

К разработке методологии партисипаторного бюджетирования как механизма вовлечения граждан в бюджетный процесс присоединились представители научных школ Бразилии, Европы, Южной Кореи и других стран. Многие авторы, в числе которых S. Coleman, R. Sampalo, N. Dias², K. Koonings, B. Wampler, J. Hwang, D. Song, A. Shah³, Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Rocke, анализировали успешные практики, вызовы и возможности участия населения в бюджетном процессе [7–11]. В разных странах партисипаторное бюджетирование реализовывалось в виде различных форм и инструментов: проект снижения бедности и развития сообществ (Вьетнам, Индонезия), программа развития сельских территорий (Азербайджан), фонд социальных инвестиций (Армения, Киргизия), проект развития городской инфраструктуры (Бразилия), фонд соседских сообществ (Исландия), совещательная модель бюджетирования (Китай) и т. д.

Таблица 1. Возможные эффекты от инициативного участия населения в развитии бюджетного потенциала

Критерий	Стадии развития бюджетного потенциала	
	формирование	использование
Формат участия населения	Вовлечение финансовых ресурсов населения в бюджетные доходы территории	Определение населением приоритетных проектов, общественный контроль за их реализацией
Социальный эффект	Личная причастность, понимание роли граждан в развитии территории в условиях ограниченных ресурсов. Участие населения в выявлении актуальных проблем и постановке задач управления развитием территории	Создание социально значимых проектов. Формирование мотивации граждан к обеспечению сохранности и бережной эксплуатации реализованных проектов. Повышение удовлетворенности населения от создания комфортной среды
Управленческий эффект	Активизация конструктивного диалога населения и власти. Повышение степени доверия населения к действиям органов власти. Стимулирование самоорганизации общества и гражданской инициативы. Определение приоритетных направлений развития территорий	Разделение ответственности с населением за принятые решения. Снижение социальной напряженности. Повышение качества проекта за счет общественного контроля за ходом его реализации. Рост прозрачности расходования бюджетных средств. Повышение финансовой грамотности населения
Экономический эффект	Увеличение бюджета социально значимых проектов	Повышение эффективности расходования бюджетных средств. Повышение сохранности реализованных проектов. Перспектива реализации масштабных проектов после этапа решения текущих проблем

Источник: составлено автором.

Финансовое участие россиян в деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления в качестве одного из принципов финансового права выделила доктор юридических наук Н.И. Химичева в 1999 году [12]. С тех пор актуальность применения данного принципа возросла, что, по мнению С.М. Мироновой, обусловлено появлением новых инструментов построения финансово-правовых отношений при формировании и использовании бюджетного потенциала [13]. Опираясь на конституционную норму о праве россиян на участие в управлении делами государства (ст. 130) и гарантию прямого участия граждан в местном самоуправлении, согласно ратифицированной Европейской хартии местного самоуправления (ст. 4466)⁴, исследователи-юристы⁵ [14–17] указывают на назревшую необходимость законодательно закрепить данный принцип финансового права.

В России изучению отдельных аспектов партисипаторного бюджетирования посвящены работы И.В. Бальниной, К.В. Будник, В.В. Вагина, Н.В. Ворошилова, К.И. Галыниса, С.М. Мироновой, Н.С. Сергиенко, О.В. Сивинцевой, Ю.И. Черкасовой, А.С. Чулкова, Н.В. Фадейкиной, М.В. Цуркан, Н.А. Шаповаловой и других авторов. При этом эксперты сошлись во мнении о его важной роли как в расширении гражданского участия в решении проблем территорий, так и в повышении эффективности бюджетной политики. Исходя из этого, для бюджетного и, в целом, территориального развития инициативное участие населения предполагает социальные, управленческие и экономические эффекты (табл. 1).

Исследование зарубежного и отечественного опыта показало, что партисипаторное бюджетирование представляет собой совокупность основанных на гражданской инициативе и при непосредственном участии, в том числе финансовом, граждан инструментов решения проблем территориального развития.

Задачам партисипаторного бюджетирования в Российской Федерации отвечают инструменты самообложения и инициативного бюджетирования. Их ключевые отличительные черты представлены в табл. 2.

Таблица 2. Ключевые признаки инструментов партисипаторного бюджетирования в регионе

Признак	Инструмент партисипаторного бюджетирования	
	самообложение	инициативное бюджетирование
Определение	Средства самообложения граждан – это разовые платежи, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения (Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)	Совокупность основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов (Центр инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Минфина России [18]). Инициативные платежи – денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов*
Цель реализации	Вовлечение граждан в повышение эффективности бюджетной политики и управление территориальным развитием	
Степень активности участия граждан	Средняя, так как предполагает принятие участия в референдуме	Высокая, так как предполагает инициативу составления конкурсной документации
Требования к участию	Участие не требует специальных навыков и знаний	Участие требует умения подготовки проектных заявок, от качества которой зависит возможность получения софинансирования
Гарантии результата реализации проекта	Решение референдума	Гарантийные письма
Систематичность проведения	Эпизодичность решения	Систематичность решения
* Федеральный закон от 20 июля 2020 года № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (вступает в силу с 01.01.2021). Источник: составлено автором.		

Следует отметить, что практика самообложения так или иначе присутствовала в России с конца девятого века, в то время как к инициативному бюджетированию страна подключилась только в 2007 году в рамках Программы поддержки местных инициатив Всемирного банка. На наш взгляд, то обстоятельство, что данные инструменты отвечают одной цели, но отличаются технологиями реализации, становится преимуществом и дополнительной возможностью развития партисипаторного бюджетирования в российских регионах. Так, в одних субъектах тщательно разработанное нормативно-правовое поле позволяет процедуре самообложения восприниматься гражданами как наиболее удобный и простой инструмент участия в решении территориальных проблем (например, в Пермском крае, Республике Татарстан). В других регионах систематический характер инициативного

бюджетирования и возможности повышения финансовой грамотности населения оказывают долговременный положительный эффект как на экономику, так и на социально-политическую среду муниципальных образований.

Основные результаты исследования и их обсуждение

Современную российскую практику самообложения можно проследить по анализу данных отчетности Федерального казначейства, согласно которым она началась с 2013 года. С тех пор за семилетний период объем собранных путем самообложения средств граждан вырос более чем в 11 раз с 26 до 288 млн руб. Согласно основным характеристикам, представленным в *табл. 3*, наблюдается поступательное развитие финансового участия россиян в самообложении, о чем свидетельствует ежегодный рост максимальной и средней сумм региональных сборов.

Таблица 3. Основные характеристики участия населения России в самообложении в 2013–2019 гг.

Год	Сумма, млн руб.	Макс. значение, млн руб.	Среднее значение, млн руб.	В % к ННД*	Среднее значение БО, тыс. руб. / % от среднего по РФ	Среднее значение СЗП, тыс. руб. / % от среднего по РФ	Регионы РФ
2013	25,7	7,8	0,78	0,3	32,4/71	24,1/81	33 Брянская, Владимирская, Воронежская, Тверская, Калужская, Кировская, Оренбургская, Курганская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Ростовская, Самарская, Пензенская, Новосибирская, Томская, Омская, Амурская области, республики Алтай, Башкортостан, Бурятия, Калмыкия, Татарстан, Тыва, Хакасия, Приморский, Алтайский, Ставропольский, Хабаровский, Пермский, Забайкальский, Красноярский края
2014	114,3	80,3	3,36	1,2	36,4/74	26,9/83	34 Брянская, Владимирская, Воронежская, Тверская, Калужская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Ростовская области, Республика Северная Осетия – Алания, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Нижегородская, Кировская, Самарская, Оренбургская области, Пермский край, Курганская область, Республика Бурятия, Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская области, Республика Алтай, Республика Хакасия, Забайкальский край, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Амурская область
2015	156,2	122,3	4,11	2,2	37,7/73	27,4/81	38 Брянская, Владимирская, Воронежская, Тверская, Калужская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Тамбовская, Ярославская области, Республика Калмыкия, Краснодарский край, Ростовская область, Республика Крым, Республика Северная Осетия – Алания, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Нижегородская, Кировская, Самарская, Оренбургская области, Пермский край, Курганская область, Республика Бурятия, Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Новосибирская, Омская, Томская области, Республика Алтай, Республика Хакасия, Забайкальский край, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Амурская область
2016	213,6	183,4	6,10	4,2	42,8/76	29,6/81	35 Брянская, Владимирская, Воронежская, Тверская, Калужская, Липецкая, Московская, Орловская, Ярославская, Ленинградская области, Республика Калмыкия, Ростовская область, Республика Крым, Республика Северная Осетия – Алания, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Кировская, Самарская, Оренбургская области, Пермский край, Курганская область, Республика Бурятия, Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Новосибирская, Омская, Томская области, Республика Алтай, Республика Хакасия, Забайкальский край, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Амурская область

2017	240,1	203,5	6,67	4,3	40,6/66	30,8/79	36 Брянская, Воронежская, Тверская, Калужская, Липецкая, Орловская, Ярославская, Ленинградская, Астраханская, Ростовская области, Республика Крым, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Ставропольский край, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Кировская, Самарская, Оренбургская области, Пермский край, Курганская область, Республика Бурятия, Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Новосибирская, Омская, Томская области, Республика Алтай, Республика Хакасия, Забайкальский край, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Амурская область
2018	266,5	223,0	7,01	5,0	47,7/68	34,1/78	38 Брянская, Воронежская, Тверская, Калужская, Липецкая, Орловская, Ярославская, Ленинградская, Астраханская, Ростовская области, Республика Крым, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Ставропольский край, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Башкортостан, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Кировская, Самарская, Оренбургская области, Пермский край, Курганская область, Республика Бурятия, Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Новосибирская, Омская, Томская области, Республика Алтай, Республика Хакасия, Забайкальский край, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Амурская область
2019	287,5	246,6	7,99	5,8	48,4/65	36,0/75	36 Брянская, Владимирская, Воронежская, Тверская, Калужская, Липецкая, Орловская, Ярославская, Калининградская, Ленинградская, Ростовская области, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Ставропольский край, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Башкортостан, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Кировская, Самарская, Оренбургская области, Пермский край, Курганская, Челябинская области, Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Новосибирская, Омская области, Республика Алтай, Республика Хакасия, Республика Бурятия, Хабаровский край, Амурская область, Забайкальский край
* Бюджет соответствующего уровня. Условные обозначения: ННД – неналоговые доходы; БО – бюджетная обеспеченность собственными доходами региональных бюджетов; СЗП – средняя заработная плата. Рассчитано по: данные Федерального казначейства РФ.							

Доля этих поступлений в неналоговых доходах выросла в 19,5 раза до 6%. Оценка ключевых характеристик социально-экономического портрета регионов, участвующих в самообложении, указывает на то, что их бюджетная обеспеченность собственными доходами в 2013–2019 гг. находилась в интервале 32–48 тыс. руб. на душу населения, соответствуя 65–76% от среднероссийского значения, а заработная плата – 24–36 тыс. руб. на человека, или 75–83% средней по стране. Следовательно, в большинстве случаев в партисипаторном бюджетировании посредством самообложения участвовали не самые обеспеченные субъекты РФ, в которых проживает население с высокими заработными платами, а скорее регионы, где органы власти и местного самоуправления наряду с населением заинтересованы в использовании инновационных инструментов повышения эффективности бюджетной политики.

В результате проведенного анализа выявлено, что участие в самообложении за исследуемый период приняли жители 38–45% российских регионов, аккумулировавшие 1,3 млрд руб. в местные бюджеты. Срез по федеральным округам (табл. 4) указывает на лидерство Приволжского округа в объеме собранных средств (60–94%) и Сибирского округа по количеству регионов-участников (7–10 из 10–12).

Таблица 4. Структура распределения средств самообложения граждан по федеральным округам

Год	Показатель	Центральный	Северо-Западный	Южный	Северо-Кавказский	Приволжский	Уральский	Сибирский	Дальне-восточный	РФ
2013	Количество регионов	8	0	2	1	7	2	10	3	33
	% от РФ	9,99	0,00	6,00	3,59	60,3	2,67	13,7	3,78	100
2014	Количество регионов	9	0	1	2	7	1	9	5	34
	% от РФ	7,01	0	1,23	0,91	85,13	0,21	4,33	1,19	100
2015	Количество регионов	11	0	4	2	7	1	8	5	38
	% от РФ	5,07	0	0,96	1,52	89,57	0,18	1,65	1,04	100
2016	Количество регионов	9	1	3	2	6	1	8	5	35
	% от РФ	3,43	0,05	0,57	0,89	92,2	0,12	1,56	1,16	100
2017	Количество регионов	7	1	3	5	6	1	8	5	36
	% от РФ	3,02	0,03	0,68	2,20	91,6	0,07	1,18	1,17	100
2018	Количество регионов	7	1	3	5	8	1	10	5	38
	% от РФ	2,42	0,02	0,59	1,07	93,51	0,07	1,37	0,96	100
2019	Количество регионов	8	2	1	4	8	2	7	4	36
	% от РФ	2,59	0,06	0,32	0,79	93,70	0,04	1,58	0,92	100

Рассчитано по: данные Федерального казначейства РФ.

Таблица 5. Показатели реализации проекта «Народный бюджет» в Вологодской области

Показатель	Год						2019 год к 2015 году
	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (прогноз)	
Количество проектов	66	155	373	458	818	2804	12,4 раза
Общая стоимость проектов, млн руб.	14,3	38,2	99,6	122,0	177,0	548,0	12,4 раза
Из них средства областного бюджета							
Млн руб.	7,6	19,1	49,5	59,7	88,5	274,0	11,6 раза
В % от стоимости проекта	53,2	50,0	49,7	48,9	50,0	70,0	-3,2 п. п.
На 1 жителя из средств областного бюджета, руб.	6,4	16,1	42,1	51,1	75,8	235,6	11,8 раза
Из них средства граждан							
Млн руб.	0,7	1,9	5,3	7,4	8,9	27,4	12,7 раза
В % от стоимости проекта	5,0	5,0	5,3	6,1	5,0	5,0	0
На 1 жителя из средств граждан, руб.	0,6	1,6	4,5	6,3	7,6	23,6	12,7 раза

Рассчитано по: данные Департамента финансов Вологодской области.

С помощью изучения отечественного опыта инициативного бюджетирования выявлена его реализация в нескольких формах в рамках:

- федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»;
- федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»;
- программы поддержки местных инициатив, реализуемой Всемирным банком (например, в Кировской, Тверской, Нижегородской областях, Ставропольском, Хабаровском краях, республиках Башкортостан и Северная Осетия – Алания, Еврейском АО);
- региональных проектов «Народный бюджет», «Народная инициатива», «Молодежный бюджет» и т. д. (например, в г. Санкт-Петербурге, Республике Саха (Якутия), Тульской, Вологодской, Кировской, Ленинградской, Тамбовской, Сахалинской, Иркутской областях).

Так, количественные показатели реализации губернаторского проекта «Народный бюджет» в Вологодской области демонстрировали существенный устойчивый рост как по количеству, так и по стоимости реализуемых с участием финансовых средств граждан проектов (табл. 5). В 2020 году планировалось участие в проекте всех муниципальных районов региона. Однако последствия пандемии, вероятнее всего, внесут свои коррективы в составленные ранее прогнозные значения, соответственно уменьшатся количество проектов и их общая стоимость. Отмечая поступательный количественный рост, губернатор области О.А. Кувшинников назвал проект «Народный бюджет» «самым эффективным проектом за свою карьеру в должности губернатора», отметив: «большое будущее за инициативным бюджетированием»⁶. Безусловно, важнейшим фактором развития инструментов партисипаторного бюджетирования становится общественное восприятие. С одной стороны, такие инструменты могут расцениваться в качестве принуждения, с другой стороны – как гарантия реализации своих прав на участие в самоуправлении. Вполне очевидно, что поступательное развитие инструментов партисипаторного бюджетирования возможно только при условии

одобрительной обратной связи и активного участия населения. Для оценки легитимности самообложения в исследовании О.В. Сивинцевой и К.В. Будник [19] приводятся данные о референдумах в Пермском крае, одном из наиболее активных регионов – участников партисипаторного бюджетирования. Так, отмечается, что самообложение получило одобрение по итогам референдумов в 66,4% поселений края, отказ от финансирования высказан в 18,4%, инициативы о самообложении не поступило в 15,2% поселений. Этим результатам вторят и данные опроса НИУ ВШЭ⁷, проведенного в декабре 2016 года: пропорция согласных и не согласных отдать 2% дохода на развитие территории своего проживания россиян составила 58% к 42 соответственно. Вместе с тем, далеко не всегда региональные оценки инструментов партисипаторного бюджетирования положительны. К примеру, результаты опроса жителей Вологодской области в декабре 2019 года показали, что согласие на самообложение высказали только 14,4% вологжан, на участие в проекте «Народный бюджет» – 30,7% (табл. 6).

Таблица 6. Распределение ответов респондентов на вопросы «Какую сумму Вы готовы разово выделить для реализации проекта, мероприятия в вашем муниципальном образовании посредством самообложения граждан?» и «Какую сумму Вы готовы внести для реализации в Вашем муниципальном образовании проекта «Народный бюджет?», % от числа ответивших

Вариант ответа	Народный бюджет	Самообложение
До 100 рублей	12,4	5,1
101–200 рублей	10,1	3,3
201–300 рублей	5,5	1,8
Более 300 рублей	1,4	3,5
Не готов(а) к внесению средств	69,3	65,1
Затрудняюсь ответить	1,3	21,2

Таблица 7. Распределение ответов респондентов на вопросы «Знаете ли Вы о реализованных проектах народного бюджета в Вашем муниципальном образовании?» и «Знаете ли Вы о деятельности градостроительных советов, проходивших в Вашем населенном пункте?», % от числа ответивших

Вариант ответа	Народный бюджет	Градостроительные советы*
Нет, не знаю	51,7	66,7
Что-то слышал(а)	34,8	28,4
Да, знаю	13,5	4,9

* Градостроительные советы созданы в области для обсуждения с жителями вопросов, посвященных решению наиболее острых проблем развития территорий (ремонт дорог, строительство социальных, инженерных и инфраструктурных объектов и т. п.).

При этом, судя по данным табл. 5, жители более одобрительно отнеслись к инструментам инициативного бюджетирования, нежели к самообложению. Вероятно, это связано с восприятием самообложения как очередного налога, даже несмотря на то, что такие средства граждан имеют неналоговую правовую природу и в бюджетной классификации учитываются в разделе неналоговых поступлений.

Сложившаяся ситуация свидетельствует о низкой гражданской активности жителей отдельных территорий, рост которой должен базироваться на формировании региональными органами власти и органами местного самоуправления доверия населения к партисипаторным инструментам и повышении уровня информированности о них. Вышеупомянутый опрос жителей Вологодской области указал на то, что большая часть жителей не владела информацией или имела смутное представление о реализации инструментов партисипаторного бюджетирования на территории своих населенных пунктов (табл. 7).

Зарубежные исследования [20] подтверждают прямую зависимость реализации процедур партисипаторного бюджетирования от эффективности коммуникации органов власти и граждан. По мнению В. Wampler [21], пассивность населения определяется ролью местных органов. Как отмечает Ю.И. Черкасова [22], партисипаторное бюджетирование зачастую неверно воспринимается органами местного самоуправления как система работы с населением, особенно в предвыборные периоды, а не как инструмент развития территории. В свою очередь, это не способствует формированию у населения корректного отношения к партисипаторному бюджетированию как к результату гражданской инициативы. В ответах глав муниципальных образований Вологодской области роли населения в решении проблем места проживания отведено минимальное значение (рис. 2).

Практика информирования и сплочения населения в вопросе партисипаторного бюджетирования достаточно успешно представлена в Ставропольском крае. С 2007 года он является пилотным регионом РФ в реализации программы поддержки местных инициатив Всемирного банка. В крае создан региональный бренд «Общая идея – реальные дела», который идеологически способствовал реализации за 2007–2019 гг. 831 проекта на сумму 2,2 млрд руб. и вовлечению 35,3 тыс. жителей⁸. Губернатор Ставропольского края В.В. Владимиров даже объявил 2017 год годом местных инициатив.

Положительные результаты реализации инструментов партисипаторного бюджетирования сопряжены с институциональным аспектом: в случае с процедурой самообложения – грамотным оформлением документов при проведении местного референдума, в случае с инициативными проектами – корректным составлением заявок. Так, причиной отклонения значительного количества конкурсных заявок становятся неточности в их оформлении (несоблюдение требования к составу

муниципальной комиссии, отсутствие подтверждающих документов на муниципальную собственность или долю софинансирования из местного бюджета, несоблюдение вопроса местного значения в цели проекта и т. д.).

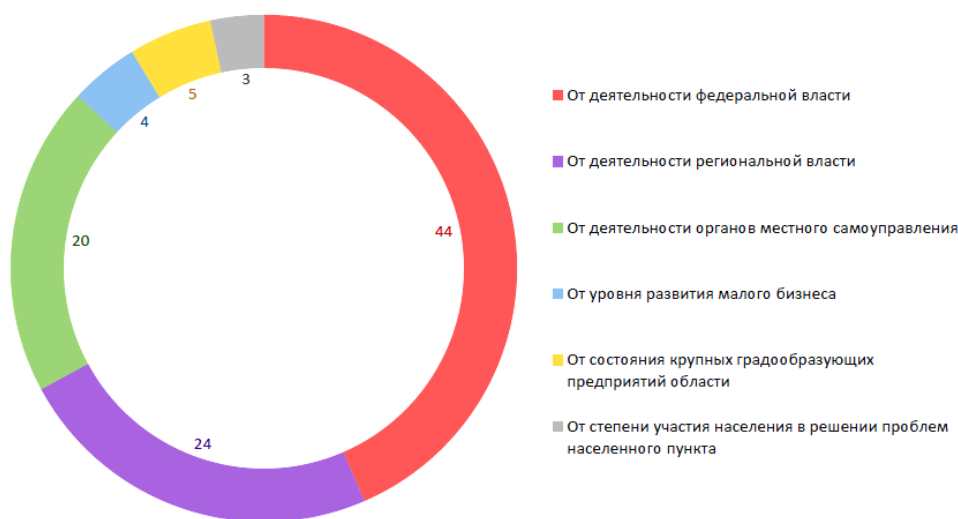


Рис. 2. Распределение ответов респондентов на вопрос «От чего, на Ваш взгляд, в первую очередь зависит положение дел в Вашем населенном пункте?», % от числа ответивших

Источник: составлено автором.

В целях консультационной, методической и исследовательской деятельности в 2015 году на базе НИФИ Министерства финансов РФ создан Центр инициативного бюджетирования. В большей степени он нацелен на работу с органами власти субъектов, тогда как в регионах, а тем более в муниципальных образованиях, центры консультационно-методической и образовательной поддержки отсутствуют.

Богатый опыт региональной и местной просветительской работы накоплен в зарубежных странах. Например, в одном из районов города Инчон организованы так называемые «бюджетные школы», обучающие партисипаторному бюджетированию местных управленцев и жителей [23]. В индийском штате Керала для повышения бюджетной грамотности населения запущена Всеобщая кампания грамотности («Total literacy campaign») [24].

Российские исследователи [25–26] причисляют повышение бюджетной грамотности населения к необходимым условиям муниципального развития. Оценки социологического опроса показали, что минимизации риска недостаточной финансовой (бюджетной) грамотности при развитии инструментов партисипаторного бюджетирования уделяется недостаточное внимание со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

На наш взгляд, существенной и актуальной мерой представляется организация на региональном и местном уровне обучающих программ, курсов или семинаров для органов местного самоуправления и населения на регулярной основе. При этом такого рода мероприятия следует посвящать не только информированию и практике составления конкурсной документации, но и изучению особенностей распределения бюджетных средств, процедуре софинансирования, осуществлению общественного контроля за расходованием бюджетных средств и т. д.

Кроме того, на федеральном уровне отсутствует системное регулирование стратегического развития партисипаторного бюджетирования в России, которое ограничивается в основном декларационными призывами к повышению его роли. Так, необходимость развития партисипаторного бюджетирования вменена Правительству РФ согласно основным направлениям его деятельности до 2024 года. Однако в качестве единственного KPI определено доведение до 50% количества регионов РФ, утвердивших программы такого развития, что вновь свидетельствует о переносе вопроса развития партисипаторного бюджетирования на региональный уровень. Для Правительства РФ пока в значительной мере присуща функция контролера и характерен точечный подход к разработке и реализации долгосрочных ориентиров развития исследуемой проблематики. Это подтверждается тем, что в декабре 2018 года завершилась реализация двухлетней Концепции развития и регулирования инициативного бюджетирования РФ⁹, результаты которой весьма сложно оценить ввиду отсутствия целевых индикаторов. Несомненно, принятие данного документа стало важным шагом на пути повышения эффективности бюджетной политики на основе инициативного гражданского участия. Вместе с тем, на наш взгляд, он имел некоторые принципиальные недостатки:

– отсутствие ориентиров развития в виде количественных целевых индикаторов, по которым можно судить о ходе и результатах реализации поставленных задач;

- включение в концепцию только инициативного бюджетирования как одного из инструментов партисипаторного бюджетирования;
- перечисление инструментов развития и регулирования как деклараций, без обоснованной характеристики механизма их действия;
- слабое внимание к вопросу повышения эффективности бюджетной политики и расширению бюджетного потенциала территорий посредством развития инструментов партисипаторного бюджетирования;
- отсутствие указания ресурсов, в том числе федеральных субсидий, за счет которых будут реализовываться намеченные задачи;
- отсутствие долгосрочной перспективы, так как предполагался срок действия концепции менее трех лет.

Следует отметить, что в целом факт принятия Концепции ощущается как формальность, необходимая не столько для реализации, сколько для соблюдения институциональных процедур в рамках соглашения «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации в 2016– 2018 гг.», подписанного Министерством финансов России и Всемирным банком. В свою очередь, на протяжении трех лет концептуальные основы партисипаторного бюджетирования на федеральном уровне регулировались описательным документом, следование которому привело к тому, что органы власти субъектов Федерации столкнулись с существенными организационными проблемами в процессе разработки региональной нормативно-правовой базы и реализации территориальных программ поддержки местных инициатив. Согласимся с высказыванием Т.В. Усковой: «Концепция позволяет не определять цели, ориентиры и приоритеты развития, задает лишь вектор», тогда как «стратегия является более конкретным документом»¹⁰. По нашему убеждению, совпадающему с мнением многих исследователей данного вопроса, проработанная долгосрочная федеральная стратегия развития партисипаторного бюджетирования в Российской Федерации станет важным импульсом к интеграции его инструментов в глобальную систему гражданского участия.

Еще одним фактором, препятствующим развитию партисипаторного бюджетирования в России, является отсутствие проработанных механизмов финансовой поддержки при реализации инструментов партисипаторного бюджетирования из федерального бюджета. В 2018 году завершилась реализация федеральной целевой подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий», в рамках которой осуществлялась поддержка местных инициатив граждан. Вместе с тем, анализ распределения федеральных субсидий по программе выявил ежегодный рост количества регионов-участников на 15–43%, чему соответствовало ежегодное сокращение на 5–10% размера федеральной субсидии на поддержку местных инициатив. Более того, регионы – лидеры реализации инструментов партисипаторного бюджетирования (Ставропольский край, Кировская область, Тверская область, Нижегородская область, Хабаровский край и др.) получали наименьшую долю федеральной поддержки.

Вполне разделяем точку зрения [27] о том, что «социально ориентированному государству необходимо находить баланс между принуждением и самообложением, между тяготами и выгодами обложения». Исследователи [19] также отмечают, что «успеха в реализации самообложения граждан можно достигнуть путем компенсации его недостатков». Именно софинансирование рассматривается в зарубежных и российских практиках в качестве выгоды или стимула к развитию партисипаторного бюджетирования. Очевидно, что незначительные объемы собранных в результате партисипаторного бюджетирования финансовых ресурсов¹¹, небольшая численность жителей отдельных населенных пунктов, применение практики освобождения от уплаты льготных категорий граждан (пенсионеры, инвалиды, ветераны войны, многодетные семьи и т. д.) не способствуют существенному повышению уровня бюджетного потенциала территорий и не стимулируют органы местного самоуправления к развитию данных инструментов. В связи с этим развитие механизмов софинансирования гражданских инициатив становится актуальным и принципиальным. Исследование показало, что в отдельных субъектах РФ применяется несколько форм регионального софинансирования, в частности:

- предоставление из бюджета субъекта дотаций на сбалансированность местного бюджета в размере объема средств самообложения (например, во Владимирской, Ульяновской областях);
- предоставление из бюджета субъекта межбюджетных трансфертов в форме дотаций или субсидий в объеме, пропорциональном средствам населения (например, в Пермском крае – добавление 5 рублей регионального бюджета на 1 рубль населения, в Республике Татарстан – 4 к 1, в Томской области – 3 к 1, в Кировской области – 1,5 к 1);
- включение наличия самообложения в качестве критерия конкурсной оценки (удельный вес – 10%) на получение из бюджета субъекта субсидий на модернизацию и благоустройство территорий (например, субсидия на развитие и модернизацию улично-дорожной сети и благоустройство территорий в Красноярском крае).

В зарубежных странах в целях развития партисипаторных инструментов и общественного финансового контроля прямые материальные стимулы предоставляются не только органам власти и самоуправления, но и населению. К примеру, в Южной Корее гражданин может получить денежное вознаграждение до 30 тыс. долларов в случае обращения в специально созданный Центр бюджетных

расходов с обоснованием повышения эффективности той или иной статьи бюджетных расходов¹². В Китае избранным для совещательного бюджетирования гражданам выплачивалось денежное вознаграждение в сумме 50 юаней и на время работы по отбору проектов предоставлялось бесплатное питание и проезд [28].

Таким образом, проведенное исследование указывает на то, что сложности реализации партисипаторного бюджетирования на территориальном уровне в России обусловлены действием ряда препятствующих факторов, которые порождают те или иные проблемы (табл. 8).

Таблица 8. Ключевые факторы, сдерживающие развитие партисипаторного бюджетирования в России

Фактор	Проблемы
Отсутствие методологической, методической и нормативно-правовой основы реализации инструментов партисипаторного бюджетирования	Проблемы подготовки процедуры референдума при самообложении
	Отсутствие методологии отбора проектов для самообложения
	Отсутствие регламентированной процедуры контроля за расходованием собранных средств
Недостаточная эффективность построения четырехсторонней доверительной коммуникации между всеми участниками партисипаторного бюджетирования	Недостаточная транспарентность хода реализации проекта
	Недостаточная информированность населения
	Принятие гражданином решения голосовать «против» ввиду непонимания формулировки выносимого на референдум вопроса
Слабое использование и развитие цифровых технологий	Незначительные объемы собранных финансовых ресурсов не стимулируют к развитию партисипаторного бюджетирования
	Высокие затраты на организацию референдума при самообложении*. Признание итогов голосования несостоявшимися из-за невысокой явки населения
	Отсутствие прозрачной процедуры контроля над расходованием собранных средств
Недостаточно развитая система финансового (бюджетного) образования граждан	Незнание или смутное представление населения об инструментах партисипаторного бюджетирования, а также нежелание участвовать из-за отсутствия достаточных для успешного участия знаний и навыков
* Доля затрат на проведение референдума может быть сопоставимой с собранными средствами граждан. Так, в Ленинградской области расход на подготовку референдума о самообложении на 1 избирателя в среднем равен 100 руб. при установлении разовых платежей в сумме 100 руб. Источник: составлено автором.	

На основе проведенного анализа использования инструментов партисипаторного бюджетирования в России, а также успешных зарубежных практик в этой области мы предлагаем рекомендации для государственных органов власти и местного самоуправления по развитию инструментов партисипаторного бюджетирования в разрезе выявленных факторов.

1. Для создания методологической, методической и нормативно-правовой основы реализации инструментов партисипаторного бюджетирования следует:

- формулировать вопрос, выносимый на референдум, таким образом, чтобы в нем отражался не только факт установления разового платежа, но и его цель, размер (с учетом льготных категорий граждан), способ оплаты и направления расходования;
- разработать методологию и методический инструментарий отбора проектов для самообложения в рамках конкретных населенных пунктов;
- принять законодательные нормы для случаев нарушения хода реализации проекта, выявленных гражданами.

2. Повышение эффективности построения четырехсторонней доверительной коммуникации между всеми участниками партисипаторного бюджетирования требует:

- публичного размещения в СМИ (на официальном сайте / в другом интернет-источнике / на информационных стендах / в газете и т. д.) и постоянного обновления информации о реализуемых проектах, суммах собранных средств, отчетах об их использовании с прикреплением соответствующих документов;
- проведения органами местного самоуправления разъяснительной работы о цели, способе сбора, порядке расходования денежных средств;
- предоставления населению возможности принимать участие в формулировке выносимого на референдум вопроса, например путем интернет-голосования;
- развития механизмов софинансирования с участием бюджетов разного уровня, в т. ч. при оценке эффективности государственного управления и местного самоуправления;
- прямого финансового стимулирования граждан к участию в партисипаторном бюджетировании.

3. В целях использования и развития цифровых технологий следует:

- осуществить цифровизацию процедуры местного референдума (замена электронным голосованием с высоким уровнем верификации);
- разработать и внедрить в практику интернет-портал, предполагающий гражданское участие в мониторинге реализации проекта.

4. Для развития системы финансового (бюджетного) образования граждан, нацеленного на обеспечение знаниями, умениями и навыками, необходимыми для активного гражданского участия, важно на территориальном уровне осуществить организацию регулярных обучающих мероприятий для органов местного самоуправления и населения по бюджетным вопросам.

Безусловно, реализация обозначенных мер потребует слаженной, целенаправленной системной работы на всех уровнях власти и управления, что будет способствовать развитию инструментов партисипаторного бюджетирования в России, в свою очередь расширяя бюджетный потенциал территорий за счет дополнительных неналоговых поступлений и повышения эффективности расходования бюджетных средств.

В заключение стоит отметить, что партисипаторное бюджетирование рассматривается в мировой практике как перспективный демократический инновационный механизм вовлечения населения в деятельность государства, в частности в бюджетный процесс. Исследование показало, что в России инструменты инициативного участия населения еще не получили повсеместного распространения, однако усиленно развиваются в отдельных регионах. Несмотря на то что партисипаторное бюджетирование является децентрализованным управленческим инструментом, крайне важно определить подходы к его реализации на федеральном уровне. В значительной мере это относится к нормативно-правовому закреплению базовых основ, пониманию долгосрочных перспектив развития, вопросам консолидации финансовых ресурсов, развитию системы бюджетного образования граждан. Результаты проведенного исследования получены при систематизации и анализе ключевых аспектов развития партисипаторного бюджетирования в мировой и отечественной практике, а также определении субъективных характеристик (в том числе на основании социологического опроса) вовлечения населения в бюджетный процесс, следовательно, обладают научной новизной и могут найти практическое применение. Также они могут быть полезны исследователям, органам власти и местного самоуправления в рамках развития инструментов партисипаторного бюджетирования.

¹ Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

² Dias N. Hope for the Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide. URL: https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Studie_Hope_for_democracy-25years_of_participatory_budgeting_worldwide.pdf

³ Participatory budgeting / ed. by A. Shah. 2007. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6640/39498.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁴ Европейская хартия местного самоуправления // СЗ РФ. 1998. № 36.

⁵ Матненко А.С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2009. 362 с.

⁶ Олег Кувшинников: Проект «Народный бюджет» подтвердил свою эффективность // Вологда Регион. 2020. 2 июня. URL: <http://volgdaregion.ru/news/2020/6/2/oleg-kuvshinnikov-proekt-narodnyy-byudzheto-podtverdil-svoyu-effektivnost>

⁷ Налоги по собственному желанию. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3338641>

⁸ Эксперт: опыт Ставрополя в применении инициативного бюджетирования дал толчок к разработке федерального закона. URL: <http://club-rf.ru/26/detail/3793>

⁹ Концепция развития и регулирования инициативного бюджетирования РФ. URL: <https://depfin.admhmao.ru/kontsepsiya-razvitiya-i-regulirovaniya-initsiativnogo-byudzhetrovaniya/735927/kontsepsiya-razvitiya-iregulirovaniya-initsiativnogo-byudzhetrovaniya-v-rossiyskoy-federatsii>

¹⁰ Ускова Т.В. Теория и методология управления устойчивым социально-экономическим развитием региона: дис. ... д-ра экон. наук / Институт проблем региональной экономики Российской академии наук. Вологда, 2010. 410 с.

¹¹ В среднем сумма взносов составляет 100–200 рублей, наибольшие размеры взносов доходили до 1000 рублей (пример Республики Татарстан).

¹² D-Brain in South Korea. The World Bank Group. URL: <http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/d-brain-in-south-korea>

Литература

1. Ильин В.А., Морев М.В., Поварова А.И. Социальное государство в России: проблемы и перспективы: монография. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2018. 229 с.

2. Синельников-Мурылев С., Кадочников П., Идрисов Г. Налог на прибыль предприятий: анализ реформы 2001 года и моделирование налогового потенциала регионов. М.: Ин-т Гайдара, 2011. 180 с.

3. Печенская М.А. Уровень бюджетно-налоговой компетенции территорий // Региональная экономика: теория и практика. 2016. № 10 (433). С. 101–114.

4. Печенская М.А. Бюджетный потенциал в системе потенциалов территории: теоретикометодологические аспекты // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 5. С. 61–73. DOI: 10.15838/esc.2018.5.59.4

5. Weiss L.W. Advertising, Profits, and Corporate Taxes. The Review of Economics and Statistics, 1969, vol. 51, no. 4, pp. 421–430.

6. Bird R.M., Martinez-Vazquez J., Torgler B. Societal institutions and tax effort in developing countries. IMF Working Paper, 2004.
7. Coleman S., Sampalo R.C. Sustaining a Democratic Innovation: a Study of Three E-participatory Budgets in Belo Horizonte. *Information, Communication & Society*, 2017, vol. 20, no. 5, pp. 754–769.
8. Sintomer Y., Herzberg C., Rocke A. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, vol. 32, no. 1, pp. 164–178. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x
9. Hwang J., Song D. Participatory Budgeting in Korea: A Focus on Participatory Budgeting in YeonsuGu, Incheon. *International Strategy Center Research Paper* 1, 2013.
10. Koonings K. Strengthening Citizenship in Brazil's Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre. *Bulletin of Latin American Research*, 2004, vol. 23, no. 1, pp. 79–99.
11. Wampler B. *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Pennsylvania State University Press, 2010. 280 p.
12. Химичева Н.И. Основные принципы финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М., 1999. 77 с.
13. Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой, Н.П. Кучерявенко. М.; Харьков: Право, 2012. 512 с.
14. Миронова С.М. Формы участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований и практика их реализации // *Вестн. Волгоград. акад. МВД России*. 2017. № 3. С. 30–35.
15. Миронова С.М., Жемчужников А.А. Нормативное закрепление принципа участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований // *Вестн. Волгоград. акад. МВД России*. 2017. № 3 (42). С. 15–23.
16. Журавлева О.О. Правовая природа самообложения // *Финансовое право*. 2012. № 10. С. 2–7.
17. Королева М.Н. Эволюция правового регулирования самообложения граждан // *Финансовое право*. 2011. № 2. С. 23–29.
18. Вагин В.В. Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России // *Финанс. журн.* 2016. № 3 (31). С. 105–114.
19. Сивинцева О.В., Будник К.В. Партиципаторные инструменты в субъектах РФ: самообложение граждан и инициативное бюджетирование // *ArsAdministrandi (Искусство управления)*. 2018. Т. 10. № 1. С. 96–127. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-96-127
20. Zhang Yahong, Liao Yuguo. Participatory Budgeting in Local Government. *Public Performance & Management Review*, 2011, vol. 35, no. 2, pp. 281–302.
21. Wampler B. *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Pennsylvania State University Press, 2010. 280 p.
22. Черкасова Ю.И. Самообложение граждан: проблемы и перспективы // *Вестн. Моск. ун-та МВД России*. 2013. № 10. С. 221–230.
23. Hwang J., Song D. Participatory Budgeting in Korea: A Focus on Participatory Budgeting in Yeonsu-Gu, Incheon. *International Strategy Center. Research Paper* 1, 2013. P. 12. Available at: https://solidaritystorieskr.files.wordpress.com/2013/10/participatory-budgeting_e1848be185a7e186bce18486e185aee186abe1848ee185ace1848ce185a9e186bce18487e185a9e186ab.pdf
24. Justino P. Two Faces of Participation: the Story of Kerala. *PRUS Working Papers*, 2003, no. 19. 31 p. Available at: <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=wp19.pdf&site=260>
25. Цуркан М.В., Любарская М.А., Наумова О.А. Повышение бюджетной грамотности населения сельских территорий в рамках инициативных проектов // *Вестн. Самар. гос. экон. ун-та*. 2017. № 2 (148). С. 88–100.
26. Иванова О.Б., Денисенко С.Н. Бюджетная грамотность населения – необходимое условие развития муниципальных образований // *Финанс. иссл.* 2016. № 2 (51). С. 79–85.
27. Филатова И.И. Налоговые отношения в гражданском обществе // *Социально-экономические явления и процессы*. 2011. № 12 (34). С. 261–266.
28. He B. Civic Engagement through Participatory Budgeting in China: Three Different Logics at Work. *Public Administration and Development*, 2011, vol. 31, iss. 2, pp. 122–133. DOI: <https://doi.org/10.1002/pad.598>

КРАУДФАНДИНГ КАК СПОСОБ АКТИВИЗАЦИИ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ*

*Е.Ю. Тихалева, кандидат юридических наук, доцент
(Академия Федеральной службы охраны Российской Федерации)*

В 2018 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин издал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹. В содержании указанного нормативного правового акта предусмотрена реализация российских национальных проектов, преимущественно в экономической и социально-культурной сферах. Как справедливо указал Президент в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 20 февраля 2019 г., «наши проекты развития - не федеральные и тем более не ведомственные. Они именно национальные. Их результаты должны быть видны в каждом субъекте Федерации, в каждом муниципалитете»². Не случайно большинство наименований проектов коррелирует с вопросами местного значения, решаемыми в различных видах муниципальных образований. Тем самым заложен значительный потенциал для развития муниципальных образований и их экономического роста благодаря применению новых форм и методов муниципального управления, более точной специализации по отраслям управления, использованию ресурсов целенаправленно, а имеющихся кадров - для получения квалификации, которая ориентирована на практику.

Однако, если говорить о проблемах в сфере реализации национальных проектов, на первый план выходит дотационный характер многих муниципальных образований.

Согласно перечню субъектов Российской Федерации, которые принимают межбюджетные трансферты (дотации) в целях выравнивания бюджетной обеспеченности в 2020 г., опубликованному Министерством финансов Российской Федерации³, как и в 2019 г., дотационными признано 72 субъекта Российской Федерации (причем в шести из них доля дотаций превышает 40% объема собственных доходов консолидированного бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации: Республики Алтай, Тыва, Камчатский край и др.). В первую очередь данные факторы обусловлены дефицитом бюджетов во многих муниципальных образованиях (так, на 1 января 2020 г. в стране насчитывалось 20 846 муниципальных образований⁴).

Остро ощущается нехватка бюджетных средств, что само по себе замедляет процессы реализации национальных проектов на местном уровне, так как средств не всегда хватает даже на решение обычных вопросов местного значения. Тяжело обстоят дела с поиском частных инвесторов, в первую очередь в сельской местности. Существует значительный разрыв между городами и сельскими поселениями, которыми являются большинство муниципальных образований в России⁵.

Главы муниципальных образований жалуются на нехватку квалифицированных кадров с необходимым опытом работы или на низкую квалификацию имеющегося персонала. Конечно, многие специалисты не испытывают желания ехать в сельскую местность. Хотя в последние годы и были разработаны проекты в целях повышения престижа работы в таких условиях («Земский доктор», «Земский фельдшер»⁶, «Земский учитель»⁷). Да и властные структуры предлагают новые альтернативные решения (например, программы «Земский тренер»⁸, «Земский работник культуры»⁹).

Параллельно, если говорить о преимуществах реализации национальных проектов, многие муниципалитеты отмечают возможность привлечения дополнительных финансовых ресурсов, положительное воздействие на экономические процессы, решение местных социальных задач. Это, бесспорно, способствует реальному развитию территорий. Однако для получения соответствующих финансовых ресурсов у муниципального образования должна иметься необходимая база бюджетных средств, которые следует изначально вложить в проект. И это в условиях отсутствия у многих муниципалитетов достаточных финансов на реализацию вопросов местного значения и, как следствие, потребности в получении межбюджетных трансфертов и даже бюджетных кредитов. Вышеназванные причины обуславливают вопрос о поиске новых

* Тихалева Е.Ю. Краудфандинг как способ активизации участия граждан в решении вопросов местного значения / Е.Ю. Тихалева // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2020. - № 4. - С. 14-17

источников для финансирования проводимых мероприятий, в том числе о привлечении населения в указанных целях.

В настоящее время одним из набирающих популярность институтов выступает краудфандинг, позволяющий задействовать современные цифровые технологии.

Ряд авторов характеризуют краудфандинг как одну из форм краудсорсинга¹⁰ или альтернативного финансирования¹¹.

Смежным с институтом краудфандинга является, на наш взгляд, набирающий обороты на местном уровне институт инициативного бюджетирования, который в целом выступает формой участия населения в решении вопросов местного значения на основании установления направлений расходования бюджетных средств исходя из их конкурсного отбора¹². Инициативное бюджетирование также выступает в качестве альтернативы налоговым поступлениям в местный бюджет¹³.

Понятие краудфандинга достаточно часто встречается в научной литературе юридического или экономического характера, но не в нормативных правовых актах. По сути это механизм, способ получения финансирования от третьих лиц для воплощения в жизнь разнообразных проектов (политических, благотворительных, социальных и т.п.).

Чаще всего в качестве критерия классификации краудфандинга, помимо целевого назначения, выступает получаемое в результате участия в краудфандинге вознаграждение. В таком виде выделяют ситуации, когда¹⁴:

1) вознаграждение отсутствует (в основном для финансирования социальных, медицинских, благотворительных проектов - нефинансовый краудфандинг);

2) вознаграждение присутствует, но имеет нефинансовый характер: материальный (например, футболки, открытки, иные предметы, связанные с проектом) или нематериальный (организация мастер-классов, проведение экскурсий и др.);

3) вознаграждение имеет финансовый характер (краудинвестиционные проекты, краудлендинг, краудфакторинг)¹⁵.

Следует отметить, что правовое регулирование краудфандинга в России и зарубежных странах находится в стадии формирования. Объяснимо, что первый законодательный акт, регулирующий рассматриваемый институт, был принят в США (по оценкам экспертов, на США стабильно приходится половина рассматриваемого рынка¹⁶). Чаще всего правовое регулирование осуществляется на уровне закона (Австрия, Россия¹⁷), иного нормативного правового акта или на уровне руководящих начал (Европейский союз).

Изначально в качестве инструмента краудфандинга использовались почтовые интернет-рассылки. Затем более целесообразным вариантом стало применение соответствующих сайтов, получивших название «краудфандинговые платформы», распределяющихся по категориям деятельности.

Так, в России среди организаций, занимающих лидирующие позиции на рынке краудфандинга, выделяется ООО «Глобал Нетворкс», которое осуществляет управление платформой «Планета»¹⁸. На сайте данной платформы можно найти достаточно большое количество общественных инициатив, успешно реализованных (например, строительство сельского клуба (деревня Малый Турыш Свердловской области))¹⁹ или реализуемых на местном уровне (реставрация храма Великомученика Димитрия Солунского (село Сутка Брейтовского района Ярославской области), создание Музейно-выставочного центра «Дом Гумилевых» (г. Бежецк Тверской области), очистка пруда Студенческий (г. Тюмень)).

Таким образом, для эффективного применения рассматриваемого способа финансирования изначально должна быть сформулирована конкретная и привлекательная цель (например, строительство библиотеки или моста, установка памятника, осуществление экологических мероприятий и т.п.), обозначена требуемая для этой цели денежная сумма, в дальнейшем - уже собранная сумма и остаток средств (если собрана большая, чем планировалась, сумма). Органы местного самоуправления не только сами создают проект для привлечения финансирования, но и должны, согласно нашему мнению, осуществлять его регулярную поддержку, развитие и продвижение (на имеющихся в органах местного самоуправления информационных стендах, в местных средствах массовой информации, в социальных сетях, на своем официальном сайте)²⁰.

Помимо этого, органы местного самоуправления должны максимально подробно изложить все детали проекта (возможно проведение собраний, встреч с местными жителями). Граждане могут высказывать свои предложения и замечания (с этой целью возможно провести опрос)²¹. Тем самым каждый будет чувствовать свою причастность к проекту, иметь возможность осветить назревшие проблемы.

Представляется, что органы местного самоуправления могут осуществлять поэтапный контроль за расходованием поступивших средств. В случае, когда обозначенная цель проекта не будет достигнута, следует предусмотреть возвращение полученных денежных средств плательщикам обратно (таким образом, необходимо предварительное планирование расходования поступающих средств и прогнозная оценка возможности достижения искомого результата, в том числе с блокировкой поступающих средств на виртуальном счете краудфандинговой платформы).

Для населения муниципального образования краудфандинг - один из альтернативных вариантов участия в определении ключевых направлений финансирования конкретной территории, что непосредственно влияет на осознание личной ответственности и заинтересованность в результатах как возможности повысить качество своей жизни. Для муниципальных образований краудфандинг приобретает особую актуальность в ситуации кризисных явлений как средство безвозмездного финансирования (в отличие, например, от бюджетного кредита) и может использоваться для снижения уровня социальной напряженности среди населения.

С 1 января 2021 г. вступят в силу изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²², вводящие новую форму непосредственного осуществления местного самоуправления - инициативные проекты. В качестве одного из источников обеспечения данных проектов, наряду с применением инициативных платежей, предлагаем использовать институт краудфандинга с внесением необходимых поправок в упомянутый Закон.

Таким образом, проблема привлечения денежных средств на развитие муниципальных образований очень актуальна в современном мире. На наш взгляд, на местном уровне допустимо внедрить институт краудфандинга в целях улучшения условий жизни местного населения, понимания его насущных потребностей, а также в качестве потенциала для реализации национальных проектов.

Краудфандинг способствует установлению диалога между властными и общественными структурами, вовлекая местных жителей в процессы муниципального управления; обсуждению первостепенных мероприятий с опорой на поддержку заинтересованных граждан с активной позицией. Данный институт может содействовать развитию форм самоорганизации на местном уровне и является важным этапом формирования гражданского общества и развития экономики муниципальных образований.

¹ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. // Российская газета. 2019. 21 февраля.

³ Приказ Минфина России от 15 ноября 2019 г. № 1032 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/munst.htm/> (дата обращения: 08.09.2020).

⁵ Есипов С.В., Сергейчук А.В. Оптимизация деятельности органов местного самоуправления по предоставлению муниципальных услуг в условиях цифровизации // Петербургский экономический журнал. 2019. № 2. С. 72.

⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1640 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» // СЗ РФ. 2018. № 1 (часть II). Ст. 373.

⁷ См.: Паспорт национального проекта «Образование»: утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13 ноября 2019 г. № 7086-7 ГД «Об информации Министра сельского хозяйства Российской Федерации Д.Н. Патрушева о реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и о ходе проведения осенних полевых работ в Российской Федерации в 2019 году» // СЗ РФ. 2019. № 46. Ст. 6460.

⁹ См.: Перечень поручений по итогам заседания Госсовета: утв. Президентом РФ 13 февраля 2020 г. № Пр-234ГС. URL: <http://www.kremlin.ru/>.

¹⁰ Котенко Д.А. Краудфандинг - инновационный инструмент инвестирования // Закон. 2014. № 5. С. 141.

- ¹¹ Правовое регулирование экономических отношений в современных условиях развития цифровой экономики: монография / А.В. Белицкая, В.С. Белых, О.А. Беляева и др.; отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2019. С. 202.
- ¹² См.: Коростелева М.В. Инициативное бюджетирование как форма участия населения в процессе принятия бюджетных решений на муниципальном уровне: особенности правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 6. С. 47.
- ¹³ Степанов М.В. Инициативное бюджетирование как фактор развития территорий и повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 10. С. 47.
- ¹⁴ См.: Цифровое право: учебник (под общ. ред. В.В. Блажеева, М.А. Егоровой). М.: Проспект, 2020. С. 341.
- ¹⁵ См.: Габов А.В., Хаванова И.А. Краудфандинг: законодательное оформление web-модели финансирования в контексте правовой доктрины и зарубежного опыта // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2020. Выпуск 1. Январь - март. С. 30 - 31; Сойфер Т.В. Гражданско-правовое регулирование краудфандинга в России: состояние и перспективы // Гражданское право. 2020. № 1. С. 12.
- ¹⁶ Цифровое право: учебник (под общ. ред. В.В. Блажеева, М.А. Егоровой). М.: Проспект, 2020. С. 344.
- ¹⁷ См.: Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4418.
- ¹⁸ Официальный сайт краудфандинговой платформы Planeta.ru. URL: <https://planeta.ru/> (дата обращения: 08.09.2020).
- ¹⁹ См.: Шугрина Е.С. Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 69.
- ²⁰ См.: Тихалева Е.Ю. Краудфандинг как направление развития муниципальных образований // Современное государственное и муниципальное управление: в поисках ресурсов и технологий общественного развития: сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции, 15 апреля 2020 г. Дзержинск: Аджика, 2020. С. 108.
- ²¹ См.: Бычков А.И. Проведение расчетных операций: способы, специфика и риски / А.И. Бычков. М.: Инфотропик Медиа, 2016. С. 220 - 221.
- ²² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Литература

1. Бычков А.И. Проведение расчетных операций: способы, специфика и риски / А.И. Бычков. Москва: Инфотропик Медиа, 2016. 400 с.
2. Габов А.В. Краудфандинг: законодательное оформление web-модели финансирования в контексте правовой доктрины и зарубежного опыта / А.В. Габов, И.А. Хаванова // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2020. № 47. С. 28 - 44.
3. Есипов С.В. Оптимизация деятельности органов местного самоуправления по предоставлению муниципальных услуг в условиях цифровизации / С.В. Есипов, А.В. Сергейчук // Петербургский экономический журнал. 2019. № 2. С. 71 - 82.
4. Коростелева М.В. Инициативное бюджетирование как форма участия населения в процессе принятия бюджетных решений на муниципальном уровне: особенности правового регулирования / М.В. Коростелева // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 6. С. 46 - 49.
5. Котенко Д.А. Краудфандинг - инновационный инструмент инвестирования / Д.А. Котенко // Закон. 2014. № 5. С. 140 - 145.
6. Правовое регулирование экономических отношений в современных условиях развития цифровой экономики: монография / А.В. Белицкая, В.С. Белых, О.А. Беляева [и др.]; ответственные редакторы В.А. Вайпан, М.А. Егорова. Москва: Юстицинформ, 2019. 376 с.
7. Сойфер Т.В. Гражданско-правовое регулирование краудфандинга в России: состояние и перспективы / Т.В. Сойфер // Гражданское право. 2020. № 1. С. 11 - 15.
8. Степанов М.В. Инициативное бюджетирование как фактор развития территорий и повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований / М.В. Степанов // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 10. С. 46 - 50.
9. Тихалева Е.Ю. Краудфандинг как направление развития муниципальных образований / Е.Ю. Тихалева // Современное государственное и муниципальное управление: в поисках ресурсов и технологий общественного развития: материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Дзержинск, 15 апреля 2020 г.): сборник научных статей / редколлегия А.И. Егоров, И.Ю. Первухина. Дзержинск: Аджика, 2020. С. 107 - 110.
10. Цифровое право: учебник / под общей редакцией В.В. Блажеева, М.А. Егоровой. Москва: Проспект, 2020. 640 с.
11. Шугрина Е.С. Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 69 - 76.

ВЛОЖИ ВО БЛАГО*

Банкам могут запретить взимать комиссию с граждан, которые вкладывают свои деньги в строительство или благоустройство территорий по проектам инициативного бюджетирования

Н. Башлыкова

Банкам могут запретить взимать комиссию с граждан, которые вкладывают свои деньги в строительство или благоустройство территорий по проектам инициативного бюджетирования. Как выяснили «Известия», такой законопроект Госдума рассмотрит в апреле. Поддержать его готовы в Совете законодателей, профильном комитете парламента и большинстве фракций. В ЦБ обещали представить свою позицию при обсуждении инициативы в Госдуме, в банках от оценок воздержались. Эксперты считают, что отмена комиссии повысит желание граждан участвовать в таких проектах, однако финансовые организации вряд ли будут его поддерживать, если на это не будет политической воли.

Буксующая программа

Как сообщили источники «Известий», Госдума планирует в апреле рассмотреть законопроект Московской областной думы «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части введения запрета на взимание комиссионного вознаграждения при внесении инициативных платежей и средств самообложения граждан». Документом предлагается отменить банковский сбор с платежей физлиц, предпринимателей и юрлиц, которые они направляют в бюджеты территорий для решения вопросов местного самоуправления по проектам инициативного бюджетирования.

В 2020 году в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» введено новое понятие «инициативные платежи», говорится в пояснительной записке к документу, которая есть в распоряжении «Известий». Речь идет о средствах, уплачиваемых на добровольной основе и зачисляемых в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов. Статьей 41 Бюджетного кодекса РФ эти средства сегодня отнесены к неналоговым доходам бюджетов и облагаются банковской комиссией как при внесении платежей, так и в случае их неизрасходования и возврата гражданам, сообщается в записке. В ней также отмечается, что пожилые люди и малообеспеченные категории граждан болезненно воспринимают любые дополнительные платежи, что снижает привлекательность их участия в этих проектах. В связи с этим авторы инициативы предлагают внести изменения в федеральные законы «О банках и банковской деятельности», «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами», «О почтовой связи», «О национальной платежной системе» и запретить взимать эту комиссию.

- Нам очень важно активизировать жителей, чтобы они сами путем голосования принимали решение о том, какая проблема более важная, и давали поручение власти. Что нужно сегодня - водоканку ремонтировать или дорогу проводить? Но реализация этих проектов подразумевает финансовое участие населения. Речь идет об одном проценте от суммы проекта или даже меньше. Это немного, но люди будут чувствовать себя хозяевами, - пояснил «Известиям» отвечающий за представление инициативы в Госдуме глава комитета Мособлдумы по вопросам бюджета, финансовой и налоговой политики Тарас Ефимов. По его словам, если граждане платят налоги, то комиссию за это с них не берут, а в данной ситуации государство пытается привлечь людей к добровольным платежам, но с них за это дополнительно взимают средства. Лично с него Сбербанк дважды удерживал суммы в размере 500 рублей по таким инициативным платежам. Парламентарий напомнил, что, согласно поручению президента, к 2022 году с участием инициативных платежей должно распределяться 5% всех местных бюджетов страны.

Как выяснили «Известия», законопроект поддержан Советом законодателей и профильным комитетом Госдумы по местному самоуправлению, которые дали на него свои положительные заключения. Там, правда, указали, что этот вопрос регулируется не законом

* Башлыкова Н. Вложи во благо. Банкам могут запретить взимать комиссию с граждан, которые вкладывают свои деньги в строительство или благоустройство территорий по проектам инициативного бюджетирования / Н. Башлыкова // Известия. – 2021. – 15 марта. – С. 4

«Об общих принципах организации местного самоуправления», а нормами законов «О банках и банковской деятельности», «О почтовой связи», «О национальной платежной системе».

«Учитывая, что предлагаемые изменения направлены на создание благоприятных экономических условий для развития одного из важнейших институтов местного самоуправления, комиссия Совета законодателей поддерживает концепцию законопроекта», - говорится в отзыве, который имеется в распоряжении «Известий».

Правильная мера

В ЦБ не стали давать оценку законопроекту, сообщив «Известиям», что регулятор выскажет свое мнение депутатам «в ходе его обсуждения в Государственной думе».

В Сбербанке заявили, что воздержатся от комментариев этой инициативы, в ВТБ, Россельхозбанке и Альфа-банке на запрос «Известий» не ответили. Во фракциях Госдумы к инициативе отнеслись положительно.

- Конечно, такой законопроект нужно принимать. Граждане не должны переплачивать за то, что они сами хотят помочь решить те или иные проблемы территорий, - заявил «Известиям» первый зампред фракции «Справедливой России» Михаил Емельянов.

Согласен с этим мнением и зампред фракции ЛДПР Ярослав Нилов.

- Получается, что человек готов заплатить пятьсот рублей, а ему предлагают заплатить такую же сумму банку. Конечно, это неправильно. Я полностью поддерживаю эту инициативу. Со всеми этими комиссиями нужно наводить порядок, - пояснил «Известиям» парламентарий.

Он напомнил о другом законопроекте, который касается отмены банковских комиссий при оплате гражданами жилищно-коммунальных услуг. Инициатива прошла уже второе чтение в Госдуме и пока не принята, однако депутатам, по его словам, продолжают поступать жалобы от населения по поводу этих сборов.

Первый зампред комитета по экономической политике, член КПРФ Николай Арещев и вовсе уверен, что комиссия - это незаконный доход.

- Это деньги за то, что банк их взял у гражданина, но он обязан это делать исходя из своих функций. Все комиссии нужно запретить, - убежден депутат.

В «Единой России», по инициативе которой был принят закон о народном бюджетировании, обещают дать оценку документу позже.

Глава Политической экспертной группы Константин Калачев полагает, что это очень нужный законопроект, так как у органов местного самоуправления практически нет средств для решения проблем населения, поэтому привлекать граждан в такие проекты необходимо. По его мнению, естественно, банки не захотят терять прибыль и выступят против этой инициативы. Однако накануне грядущих выборов в Госдуму, по его словам, она может быть поддержана, так как даст дополнительные очки партиям. Эксперт также считает неслучайным, что с этим законопроектом вышла Московская область, так как именно в этом регионе проектов инициативного бюджетирования очень много. Как пояснили «Известиям» авторы законопроекта, в Московской области сумма инициативного бюджетирования составляет более 700 млн рублей, а всего такой механизм запущен в 68 регионах.

Часть 2. Библиографический список книг, материалов парламентских мероприятий, публикаций в журналах и газетах

2020 – 2021 гг.

[Авакьян С.А. Местное самоуправление как форма публичной власти: конституционные ожидания и реальные конструкции](#) / С.А. Авакьян // Юридический мир. - 2020. - № 1. - С. 15-20

[Бабичев И.В. Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ](#) / И.В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. - 2021. - № 2. - С. 51-57

[Бабичев И.В. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: некоторый анализ конституционных новелл](#) / И.В. Бабичев // Местное право. - 2020. - № 6. - С. 3-12

Башлыкова Н. Вложи во благо. Банкам могут запретить взимать комиссию с граждан, которые вкладывают свои деньги в строительство или благоустройство территорий по проектам инициативного бюджетирования / Н. Башлыкова // Известия. – 2021. – 15 марта. – С. 4

[Бухвальд Е.М. От новых основ государственной политики к новому законодательству о местном самоуправлении](#) / Е.М. Бухвальд // Журнал российского права. - 2021. - Т. 25. № 2. - С. 18-29

[Вагин В.В. Актуальные вызовы и проблемы развития инициативного бюджетирования](#) / В.В. Вагин, Н.А. Шаповалова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. - 2020. - Т. 12 № 1. - С. 9-26

[Виноградова Е.В. Поправки 2020 года в Конституцию Российской Федерации. К вопросу о месте органов местного самоуправления в системе публичной власти](#) / Е.В. Виноградова, М.М. Мухлынина // Право и государство: теория и практика. - 2020. - № 3. - С. 76-78

[Вопросы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на среднесрочный период](#): библиодосье к конференции / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. – М., 2020. - 65 с.

[Гаврилова Н.В. Практики инициативного бюджетирования в российских регионах](#) / Н.В. Гаврилова // Вопросы экономики. - 2020. - № 7. - С. 142-155

[Гончаров И.В. Конституционный механизм организации публичной власти в Российской Федерации в контексте взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления](#) / И. В. Гончаров // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. - 2020. - № 3. - С. 12-16

[Данько А.А. Местное самоуправление как уровень единой публичной власти в Российской Федерации](#) / А. А. Данько // Конституционное и муниципальное право. - 2020. - № 8. - С. 31-34

[Дербенева В.В. Электронное общественное участие как вектор развития инициативного бюджетирования](#) / В. В. Дербенева // ЭКО: всероссийский экономический журнал. - 2020. - № 9. - С. 90-113

[Диденко А.Н. Местное самоуправление сегодня и в среднесрочной перспективе](#) / А.Н. Диденко, И.В. Бабичев // Местное право. - 2020. - № 4. - С. 3-28

Институты публичной власти в условиях глобализации: монография / Н.В. Варламова, Т.А. Васильева, А. Б. Дидикин [и др.]; под ред. Т.А. Васильевой, Н.В. Варламовой. - М., 2020. - 271 с.

[Кискин Е.В. Некоторые направления развития законодательства о местном самоуправлении в свете поправок к Конституции Российской Федерации](#) / Е.В. Кискин // Федерализм. - 2020. - Т. 25 № 4. - С. 107-126

[Кожевников О.А. Местное самоуправление в системе публичной власти: новое конституционное измерение](#) / О.А. Кожевников // Государственная власть и местное самоуправление. - 2020. - № 10. - С. 23-26

Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография / А.Е. Постников, Л.В. Андриченко, А.Е. Помазанский [и др.]; отв. ред.: Л.В. Андриченко, А. Е. Постников. - М., 2020. - 235 с.

Лысов В.И. Партиципаторное бюджетирование в современной России: механизм формирования комиссий, возможные издержки и очевидные преимущества / В.И. Лысов, О.С. Рыбкина, А.А. Фоменков // Каспийский регион: политика, экономика, культура. - 2020. - № 1. - С. 38-42

[Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития:](#) инфодосье к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. – М., 2020. – 62 с.

Местное самоуправление в единой системе публичной власти: вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: монография / О.А. Кожевников, А.А. Ларичев, Н.Л. Пешин [и др.]; под ред.: Л.Т. Чихладзе [и др.]. – М., 2020. – 343 с.

МСУ: переосмыслить роль и задачи: [об установочном вебинаре Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления] / О.В. Изутова // Бюджет. – 2020. – № 10. – С. 30-33

[Мусинова Н.Н. К вопросу о финансовом обеспечении инициативного бюджетирования](#) / Н.Н. Мусинова, Н.С. Сергиенко // Экономика и предпринимательство. – 2020. – № 7. – С. 1295-1299

[Некрасов С.И. Территориальная основа местной публичной власти в Российской Федерации \(некоторые заметки в контексте конституционной реформы\)](#) / С.И. Некрасов // Градостроительное право. – 2020. – № 3. – С. 44-48

[О практике преобразования муниципальных образований и изменения муниципального устройства в субъектах Российской Федерации:](#) инфодосье к совещанию / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. – М., 2020. – 42 с.

О проекте федерального закона № 893063-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в целях правового регулирования вопросов инициативного бюджетирования): [материалы заседания Государственной Думы 5 марта 2020 года] // Стенограмма заседаний. Бюллетень / Гос. Дума Федер. Собр. Рос. Федерации. – М., 2020. – № 284 (1832) ч. 1. – С. 29-43

[О развитии территориального общественного самоуправления, местных сообществ и форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления:](#) инфодосье к федеральным экспертным слушаниям / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. – М., 2020. – 56 с.

[Петрикова Е.М. Инициативное бюджетирование как перспективный способ софинансирования развития экономики территорий](#) / Е.М. Петрикова // Банковское дело. – 2021. – № 1. – С. 34-41

[Печенская-Полищук М.А. Развитие партисипаторного бюджетирования как фактор роста бюджетного потенциала территории](#) / М.А. Печенская-Полищук // Проблемы развития территории. – 2020. – № 5. – С. 49-65

[Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления](#) / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 11. – С. 24-29

[Писарев А.Н. Местное самоуправление как особая форма системы единой публичной власти: теоретико-правовое исследование в свете конституционной реформы - 2020](#) / А.Н. Писарев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 6. – С. 35-39

[Савостьянова С.А. Малый бизнес и его роль в финансовой деятельности муниципальных образований](#) / С.А. Савостьянова // Пробелы в российском законодательстве. – 2020. – Т. XIII № 4. – С. 407-413

[Тихалева Е.Ю. Краудфандинг как способ активизации участия граждан в решении вопросов местного значения](#) / Е.Ю. Тихалева // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2020. – № 4. – С. 14-17

[Усманова Р.М. Практики инициативного бюджетирования как формы партисипативной демократии на местном уровне](#) / Р.М. Усманова // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 4. – С. 68-72

[Щепачев В. Правовое регулирование инициативного бюджетирования](#) / В. Щепачев // Муниципалитет. – 2020. – № 6-7. – С. 43-47