

Научная статья



УДК 342.7

DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(2).172-182

EDN QPCSWP

К вопросу о финансировании инициативных проектов: муниципальный опыт Приангарья

Юлия Валерьевна Пятковская

Байкальский государственный университет, Иркутск, Россия
julart@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4971-7761>

Анастасия Владимировна Юсупова

Байкальский государственный университет, Иркутск, Россия
yusupova.bgu@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-6750-4831>

АННОТАЦИЯ

Статья посвящается исследованию муниципального опыта правового регулирования различных аспектов финансирования инициативных проектов на территории Приангарья. Авторами подчеркивается широкое внедрение в России практик инициативного бюджетирования и развитие правовых норм, регламентирующих отбор и финансирование инициативных проектов. Анализ федеральной основы позволил четко установить компетенцию органов местного самоуправления в обозначенной сфере. С учетом чего авторами статьи была дана оценка качества и эффективности муниципальных правовых актов, посвященных порядку и способу финансирования инициативных проектов. Отмечено, что благодаря фактору высокой социальной значимости участия граждан в бюджетном процессе нормы об инициативных проектах и вопросах их финансового обеспечения включены в уставы большинства муниципальных образований. Однако детальная правовая регламентация вопросов финансового обеспечения инициативных проектов достаточно разнородна. Авторами выделены два основных подхода: регулирование в рамках единого комплексного акта либо несколькими муниципальными нормативными правовыми актами, регламентирующими отдельные вопросы инициативного бюджетирования. На основе анализа муниципального нормотворчества авторы делают вывод о том, что независимо от выбранного подхода содержательно регулируется примерно один и тот же круг вопросов, обусловленный нормотворческой компетенцией муниципалитетов. Приводятся примеры как непосредственного дублирования федерального законодательства вплоть до механического заимствования основных положений, касающихся процедур инициативного бюджетирования, так и весьма оригинальные нормы. Особый интерес представляет опыт муниципального регулирования, направленный на гарантирование внесения инициативных платежей в местный бюджет. Исследование дает основание для вывода о необходимости повышения качества юридической техники и детализации механизмов внесения инициативных платежей, что сделает действующий порядок максимально прозрачным и понятным для инициатора любого уровня подготовленности.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

инициативные проекты, инициативные платежи, инициативное бюджетирование, партисипаторное финансирование, расходы бюджета

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Пятковская Ю.В., Юсупова А.В. К вопросу о финансировании инициативных проектов: муниципальный опыт Приангарья // Академический юридический журнал. 2023. Т. 24. № 2. С. 172–182. DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(2).172-182. EDN QPCSWP

Original article

On the financing of initiative projects: municipal experience of Priangarya

Yulya V. Pyatkovskaya*Baikal State University, Irkutsk, Russia**julart@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4971-7761>***Anastasiya V. Yusupova***Baikal State University, Irkutsk, Russia**yusupova.bgu@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-6750-4831>***ABSTRACT**

The article is devoted to the study of the municipal experience of legal regulation of various aspects of financing initiative projects in the trans-territory of the Angara region. The authors emphasize the widespread introduction of initiative budgeting practices in Russia, as well as the corresponding development of legal norms governing the selection and financing of foreign projects. The analysis of the federal basis made it possible to establish clearly the competence of local governments in the indicated area. With that in mind, the authors assessed the quality and effectiveness of municipal legal acts on the procedure and method of financing initiative projects. It is noted that due to the factor of high social significance of the participation of citizens in the budget process, norms on initiative projects and their financial support are included in the charters of most municipalities. However, the detailed legal regulation of financial support issues for initiative projects is rather heterogeneous. The authors highlighted two main approaches: regulation within a single complex act or by several municipal normative legal acts regulating individual issues of proactive budgeting. Based on the analysis of municipal rule-making, the authors conclude that, regardless of the chosen approach, approximately the same range of issues is meaningfully regulated, due to the rule-making competence of municipalities. The article provides examples of both direct duplication of federal legislation to mechanical borrowing of the main principles regarding the procedures of initiative budgeting, and very original norms. Of particular interest is the experience of municipal regulation aimed at guaranteeing making of initiative payments to the local budget. The study suggests the conclusion about necessity to improve the quality of legal technology and detail the mechanisms for making initiative payments, which will make the current procedure as transparent and understandable as possible for the initiator of any preparedness level.

KEYWORDS

initiative projects, initiative payments, initiative budgeting, participation financing, budget expenditures

FOR CITATION

Pyatkovskaya Yu.V., Yusupova A.V. On the financing of initiative projects: municipal experience of Priangarya. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*. 2023;24(2):172–182. (In Russian). DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(2).172-182. EDN QPCSWP

Введение

Инициативное бюджетирование в качестве инструментария вовлечения населения в решение вопросов местного значения через непосредственное участие в финансовом сопровождении одобренных компетентными органами власти идей [1] прочно внедрено в российскую действительность. Перестав быть законодательной новеллой, механизм неизбежно адаптируется и совершенствуется в рамках правоприменительного процесса. С момента вступления в силу соответствующих норм Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный

закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 236)¹ прошло более двух лет, и полномочные органы привели в соответствие с установленными правилами муниципальные нормативные правовые акты. Развитие практик реализации инициативного бюджетирования напрямую связано с построением эффективной системы правового регулирования обозначенной

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» : Федер. закон от 20 июля 2020 г. № 236-ФЗ // Российская газета. 2020. № 162.

сферы [2]. В связи с этим особый интерес представляет анализ правового регулирования порядка и способов финансового сопровождения инициативных проектов на муниципальном уровне. Территория Приангарья видится авторам перспективным объектом исследования, в том числе ввиду видового многообразия муниципальных образований.

Результаты исследования

Для комплексного и всестороннего анализа муниципальных правовых актов, посвященных порядку и способу финансирования инициативных проектов, необходимо определить его пределы, установленные на федеральном уровне.

Руководствуясь необходимостью установления единообразного подхода к порядку инициативного бюджетирования, федеральный законодатель дополнил Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее – ФЗ № 131) статьями 26.1 «Инициативные проекты» и 56.1 «Финансовое и иное обеспечение инициативных проектов», которые вступили в силу с 1 января 2021 года без возможности придания обратной силы данным законоположениям.

Инициативный проект как сформулированная инициаторами (гражданами в количестве не менее 10 человек, органом территориального самоуправления или сельским старостой) идея может вноситься на рассмотрение местной администрации открыто, гласно и с обязательным соблюдением процедуры предварительного одобрения (на сходе, собрании, конференции или путем опроса, сбора подписей). Примечательно, что в ФЗ № 131 предусматривается достаточно широкий круг нормотворческих полномочий органов местного самоуправления. Соответствующим нормативным актом органа муниципального образования могут определяться: территория, на которой непосредственно будет реализован одобренный проект; численный состав инициаторов, а также расширение указанного в статье 26.1 ФЗ № 131 перечня; порядок одобрения инициативы до момента внесения в уполномоченный орган, рассмотрение и конкурсный отбор предложенных идей. Красной нитью законодатель проводит и вопрос финансового обеспечения инициативных проектов.

Один из главных источников финансового сопровождения проекта раскрывается как бюд-

жетные ассигнования на реализацию инициативных проектов, предусмотренные решением о местном бюджете. Наряду с этим уточняется, что указанные бюджетные ассигнования должны формироваться с учетом инициативных платежей, а также межбюджетных трансфертов из бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации (совокупно с инициативными платежами либо альтернативно таковым). Очевидно, что среди обозначенного состава источников финансирования инициативных проектов можно достоверно спрогнозировать лишь ассигнования из местного и (или) регионального бюджета. Что же касается инициативных платежей, то они уплачиваются в добровольном порядке в местный бюджет субъектами частной инициативы – это граждане и хозяйствующие субъекты, ведущие деятельность в организационно-правовой форме индивидуального предпринимательства либо в форме юридического лица, созданного в соответствии с действующим российским законодательством. В научной литературе инициативные платежи рассматриваются в качестве способа компенсации бюджетных ресурсов [3].

Предполагаемый инициаторами проекта состав финансового обеспечения оказывает влияние и на состав обязательных к изложению в инициативном проекте сведений, и на последующий порядок его рассмотрения: если идея предполагает запрос инициаторов на получение финансовой поддержки из регионального бюджета (за счет трансфертов), то она должна формально и содержательно соответствовать нормативно установленным в отношении инициативного бюджетирования требованиям на уровне данного субъекта Российской Федерации. Таким образом, механизм выдвижения, одобрения и последующей реализации зависит от уровня финансового обеспечения. Инициативные проекты, укладываемые в рамки инициативных платежей и собственно средства местного бюджета, разрабатываются «под ключ» на основе положений ФЗ № 131 и принятых в опциональной части актов представительного органа соответствующего муниципального образования. Финансируемые за счет средств субъектов Российской Федерации проекты выходят из уровня муниципального финансирования на региональный с необходимостью следования требованиям, установленным регионом. При этом средства, вносимые инициаторами (безотносительно организационно-правовой формы) под конкретный проект, зачисляются в местный бюджет. Неизрасходованные как полностью, так

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. № 202.

и частично средства в обязательном порядке подлежат возврату внесшим их лицам. Порядок возврата не регламентирован общими нормами, он требует установления правовым актом в каждом отдельно взятом муниципалитете.

Для эффективной адаптации изменений, введенных ФЗ № 236, Минфином России были утверждены методические рекомендации³, которыми предусмотрено, что софинансирование инициативных проектов может осуществляться как в текущем финансовом году, так и в отношении планируемого конкурсного отбора в течение очередного финансового года.

Наряду с этим в указанных методических рекомендациях формализуются полномочия субъектов Российской Федерации. При констатации права субъектов Российской Федерации на утверждение объема бюджетных ассигнований предусматривается возможность учета планируемых региональным бюджетом расходов на софинансирование одобренных инициативных проектов через включение последних в государственные программы (пункт 5). Кроме того, детализируется форма бюджетных ассигнований для финансирования инициативных проектов – субсидии для муниципальных образований на конкурсной основе либо иные межбюджетные трансферты. Соответственно, порядок распределения бюджетных ассигнований региональных бюджетов на инициативные проекты будет общий, установленный в соответствии со статьей 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации⁴ (далее – БК РФ).

По аналогии с соответствующими бюджетными ассигнованиями региональных бюджетов расходы на инициативы, финансово поддерживаемые на местном уровне, также могут интегрироваться в муниципальные программы (особо указывается на необходимость согласования с информацией о планируемых закупках в целях соблюдения законодательства в сфере контрактной системы). При этом муниципалитетам рекомендовано на текущий год обеспечивать финансирование одобренных на конкурсном отборе и/или поддержанных уполномоченным органом местного самоуправления идей в рамках утверж-

денного бюджета, которым следует совокупно учитывать как региональные субсидии, так и инициативные платежи. На очередной финансовый год расходы надлежит распределять, исходя из объема зарезервированных на инициативные проекты средств, с обязательным указанием объема и направлений использования.

Федеральными правовыми актами определяются приоритетные направления инициативного бюджетирования. К таковым относятся: «благоустройство городской среды, проведение культурных и спортивных мероприятий, обустройство объектов социальной инфраструктуры и прилегающих к ним территорий»⁵. На финансирование инициативных проектов в указанных сферах должно быть израсходовано не менее пяти процентов расходов местного бюджета. Установление приоритетных направлений инициативного бюджетирования позволяет повысить эффективность расходования указанных средств местных бюджетов.

Позднее Минфином России были подготовлены и опубликованы Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации⁶. Этот документ направлен на разъяснение и описание моделей внедрения практик инициативного бюджетирования, способствует более эффективному распределению полномочий органов государственной и местной власти в части оптимизации процессов вовлечения заинтересованных лиц в реализацию инициативных проектов. Среди прочего в данных Методических рекомендациях отмечено, что администрация субъекта реализации практики инициативного бюджетирования (муниципальное образование или уполномоченный орган государственной власти) уполномочена не только определять задачи, цели и подходы к планированию расходной части бюджета на предложенные населением идеи, но и вправе указывать на источники их финансирования и ограничения по максимальной стоимости. Более того, если муниципальное образование проявляет нормативную самостоятельность и самостоятельность в разработке концептуального подхода к реализации инициативного бюджетирования на своей

³ Об утверждении Методических рекомендаций по планированию расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) в целях реализации инициативных проектов : Приказ Минфина России от 15 дек. 2020 г. № 1101 // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Российская газета. 1998. № 153-154.

⁵ Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления : утв. Президентом РФ 01 марта 2020 г. № Пр-354 // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

⁶ Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации : утв. Минфином России // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

территории, в задачу соответствующему региону вменяется оказание не только информационной, экспертной и консультационной, но и финансовой поддержки. Для этого региональные органы государственной власти разрабатывают нормативные акты, направленные на регламентацию порядка предоставления субсидий или иных межбюджетных трансфертов, а также имеют право применять механизм финансового поощрения наиболее проявивших себя в отдельных номинациях муниципальных образований.

С учетом обозначенных императивных и рекомендательных норм за три последних года была сформирована соответствующая нормативная база муниципалитетов.

Анализ нормативных правовых актов муниципальных образований Иркутской области показал значительную разрозненность в подходах к правовому регулированию вопросов финансового обеспечения инициативных проектов, что в целом соответствует состоянию муниципального регулирования инициативного бюджетирования [4]. Прежде всего необходимо отметить, что в большинстве охваченных исследованием муниципалитетов возможность инициативного бюджетирования нашла закрепление в уставных актах. Например, в части приведения уставов муниципальных образований в соответствие с требованиями обновленного в 2020 году ФЗ № 131 большинство актов пополнились двумя статьями – об инициативных проектах и их финансовом обеспечении⁷, либо только об инициативных проектах⁸. В последнем случае это компенсируется детальной регламентацией обозначенных вопросов отдельными документами.

Нередко вопросы финансового обеспечения инициативного бюджетирования регламентируются муниципальными правовыми актами о порядке реализации инициативных проектов. Проведенный анализ позволяет констатировать наличие двух основных подходов – принятие единого комплексного акта либо нескольких актов, регламентирующих отдельные вопросы инициативного бюджетирования, на что также указывается в отраслевых исследованиях [5, с. 392].

⁷ Устав муниципального образования – «город Тулун» : принят решением городской Думы г. Тулуна от 20 янв. 1999 г. № 1-ГД // Присяянский край. 1999. 29 марта; Устав муниципального образования «город Черемхово» : принят решением Думы муниципального образования «г. Черемхово» от 17 дек. 2005 г. № 2/1-ДГ // Черемховский рабочий. 2005. 23 дек.

⁸ Устав города Иркутска : принят решением Городской Думы г. Иркутска от 20 мая 2004 г. № 003-20-430537/4 // Ведомости органов городского самоуправления г. Иркутска. 2004. II квартал. С. 11.

Но независимо от выбранного подхода к правовому регулированию содержание такого акта (либо нескольких актов) определяется нормотворческой компетенцией муниципального образования. При этом в муниципальных правовых актах наблюдается как избыточное дублирование федерального законодательства (вплоть до механического заимствования основных положений, касающихся процедур инициативного бюджетирования, но не содержащих сколько-нибудь значимых правил и алгоритмов финансирования общественных инициатив), так и весьма оригинальные нормы.

Например, практически во всех муниципальных образованиях воспроизводится понятие «инициативные платежи». Однако решением Думы города Саянска «Об отдельных вопросах реализации инициативных проектов на территории муниципального образования «город Саянск»⁹ к общепринятому пониманию инициативных платежей в качестве добровольно уплачиваемых «денежных средств граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц» добавляется уточнение, что таковые могут быть собственными или привлеченными инициаторами проектов.

В части определения инициаторов проекта, выдвигаемого для софинансирования, можно встретить отдельные примеры уточнения круга вовлеченных в правоотношения субъектов: решением городской Думы Братска от 27 мая 2022 года¹⁰, помимо группы граждан от троих человек и органа территориального общественного самоуправления, к инициаторам относятся зарегистрированные в установленном порядке некоммерческие организации (в том числе социально ориентированные). В Положении об инициативных проектах, утвержденном решением Думы Ангарского городского округа от 28 сентября 2022 года¹¹, помимо установленных ФЗ № 131, к инициаторам отнесены некоммер-

⁹ Об отдельных вопросах реализации инициативных проектов на территории муниципального образования «город Саянск» : Решение Думы городского округа муниципального образования «город Саянск» от 24 июня 2021 г. № 71-67-21-39 // Официальный сайт администрации «город Саянск» Иркутской области. URL: <https://www.admsayansk.ru/qa/7433.html> (дата обращения: 30.05.2023).

¹⁰ Положение об инициативных проектах в муниципальном образовании города Братска : Решение Думы города Братска от 27 мая 2022 г. № 430/г-Д // Братские вести. 2022. № 34.

¹¹ О внесении изменений в Положение об инициативных проектах : Решение Думы Ангарского городского округа от 28 сент. 2022 г. № 225-39/02рД // Дума Ангарского городского округа : офиц. сайт. URL: http://duma-angarsk.ru/regulatory/prav_akti/ (дата обращения: 30.05.2023).

ческие организации и хозяйствующие субъекты. Отметим, что приведенные примеры вольного усмотрения муниципального законодателя не вступают в противоречие с действующими на федеральном уровне установлениями, лишь дополняют и конкретизируют их.

Одним из важнейших вопросов, требующих максимальной прозрачности и проработанности, остается порядок внесения инициативных платежей. Подробно прописанный и понятный механизм внесения инициативных платежей и их возврата в случае нереализации (частичной реализации) проекта во многом решит проблему столкновения частных и публичных интересов [6]. Выборочный анализ представленной на муниципальном уровне Приангарья нормативной базы позволяет сделать вывод о недостаточной регламентации данного вопроса. Наиболее распространенной моделью следует признать полное воспроизведение общего порядка новелл ФЗ № 236. Например, Положением о реализации инициативных проектов на территории муниципального образования «город Усолье-Сибирское»¹² предусмотрено, что инициативный проект, представленный к рассмотрению в орган местного самоуправления, должен содержать как «предварительный расчет необходимых расходов, так и сведения о планируемом (возможном) финансовом, имущественном и(или) трудовом участии заинтересованных лиц в реализации данного проекта». Порядок внесения и запланированных сумм в случае успешного прохождения конкурсного отбора не установлен.

На региональном уровне вопрос финансового обеспечения со стороны инициаторов регламентирован фрагментарно: постановлением Правительства Иркутской области от 31 августа 2022 года¹³ установлено требование об обязательном включении в документацию по проекту гарантийных писем как главы муниципалитета о финансировании за счет местного бюджета в следующем году, так и субъектов

частной инициативы по обеспечению реализации за счет добровольного имущественного и/или трудового участия. В приложении к документу указывается, что в состав общей характеристики проекта должны быть включены сведения о планируемом объеме финансирования за счет инициативных платежей (в рублях). Стоит отметить, что данные требования касаются только тех проектов, которые выдвигаются для софинансирования за счет межбюджетных трансфертов из бюджета Иркутской области и рассматриваются межведомственной региональной комиссией после отбора соответствующей муниципальной комиссией. Таким образом, предложенная схема может быть воспринята муниципалитетом либо отвергнута в пользу собственной концепции.

Довольно редко в муниципальной практике встречается нормативно закрепленный механизм, когда инициативные платежи должны быть обеспечены еще на этапе внесения инициативного проекта в местную администрацию для конкурсного отбора. Так, в городе Братске предусмотрено предварительное согласование части территории, на которой планируется реализация предлагаемой идеи; затем инициативный проект может быть внесен в администрацию города, но с обязательным приложением платежных документов, подтверждающих перечисление средств в бюджет города в заявленной проектом сумме¹⁴. Очевидно, указанное правило обосновывает необходимость подтверждения серьезности намерений инициаторов в финансовом сопровождении выдвинутой идеи и одновременно является действенной гарантией будущей реализации инициативного проекта. Механизмов понуждения к уплате инициативных платежей федеральным законодательством не установлено.

Практически не встречается в муниципальных правовых актах требование к правовому оформлению отношений, возникающих между уполномоченным муниципальным органом и лицом, вносящим инициативные платежи в счет реализации предложенного проекта. Поскольку, видимо, предполагается внесение запланированных средств на соответствующий счет с указанием назначения. В связи с этим представляет интерес практика отдельных муниципальных образований, где инициаторам предписывается до

¹² Положение о реализации инициативных проектов на территории муниципального образования «город Усолье-Сибирское»: Решение Думы города Усолье-Сибирское от 23 дек. 2021 г. № 87/7 // Дума города Усолье-Сибирское. URL: <https://duma.usolie-sibirskoe.ru/npa/resheniya> (дата обращения: 30.05.2023).

¹³ О реализации отдельных положений Закона Иркутской области от 6 мая 2022 года № 33-ОЗ «Об отдельных вопросах реализации на территории Иркутской области инициативных проектов»: Постановление Правительства Иркутской области от 31 авг. 2022 г. № 679-пп // Правовой полртал: офиц. интернет-портал правовой информации Иркутской области. URL: <https://www.ogirk.ru/> (дата обращения: 30.05.2023).

¹⁴ Об утверждении Положения об инициативных проектах в муниципальном образовании города Братска: Решение Думы г. Братска от 27 мая 2022 г. № 430/г-Д // Братские вести. 2022. 01 июня.

начала реализации одобренного проекта внести средства на основании заключенного с администрацией договора пожертвования; при этом подтверждением софинансирования, помимо договора, являются платежные поручения¹⁵.

В муниципальных правовых актах содержится достаточно подробное (детальное) регулирование порядка расчета при внесении инициативных платежей гражданами и хозяйствующими субъектами и их возврата. По форме регулирования в муниципальной практике порядок расчета и возврата сумм, уплаченных инициаторами проекта платежей, интегрируется в единый комплексный акт отдельной главой или устанавливается отдельным документом. При этом хотелось бы отметить, что обособление указанных нормативных правил далеко не всегда повышает качество юридической техники. Принятие единого акта позволяет избежать противоречий и добиться лучшего системного понимания устанавливаемых правил, особенно по вопросам, адресованным неквалифицированным субъектам.

Проанализированная на уровне муниципалитетов Иркутской области нормативная база позволяет отметить, что муниципальный правотворческий орган избирает в качестве отправной точки процедуры расчета и возврата неиспользованных (по причине нереализации или экономии) средств инициативных платежей как указание на календарную дату («глава муниципального образования рассматривает отчеты о поступлении инициативных платежей и не позднее 30 апреля принимает по ним решения о возврате»¹⁶), так и срок окончания проекта («решение о возврате принимается администра-

цией в течение 10 рабочих дней со дня окончания срока реализации проекта»¹⁷).

Порядок возврата может быть реализован проактивно и не требовать вовлечения плательщика средств либо детализироваться в необходимости соблюдения заявительного порядка. В частности, решением Думы Зиминского городского муниципального образования от 23 сентября 2021 года¹⁸ регламентировано, что не использованные в целях реализации инициативного проекта платежи перечисляются по имеющимся реквизитам в течение 10 дней со дня выявления соответствующих обстоятельств. Предельных сроков не установлено. Учитывая привязку процедуры к установлению факта нереализации проекта или образования остатка инициативных платежей, очевидно, средства будут возвращены адресатам оперативно по завершении утвержденных сроков реализации проекта.

Более распространенным вариантом следует признать закрепление заявительного порядка возврата средств, внесенных в рамках предложенного инициаторами проекта. Приведем пример нормативного регулирования из практики муниципального района «Балаганский район». Со дня окончания срока реализации одобренной инициативы администратор доходов в течение определенного периода (в данном случае – 20 рабочих дней) производит расчет подлежащих возврату сумм платежей и направляет осуществившим перечисление лицам уведомление о праве подать заявление. Заявление с приложением копий платежных документов подается в уполномоченный орган – администратору дохода бюджета муниципального образования. Администратор формирует заявку на возврат в течение 15 дней, направляет ее в Управление Федерального казначейства по Иркутской области через автоматизированную систему прикладного программного обеспечения «Система удаленного финансового

¹⁵ Об утверждении Положения об инициативных проектах на территории Шелеховского района : Решение Думы Шелеховского муниципального района от 30 сент. 2021 г. № 33-рд // Официальный сайт Администрации Шелеховского района: URL: <https://www.sheladm.ru/qa/1386.html> (дата обращения: 30.05.2023); О порядке реализации инициативных проектов в муниципальном образовании «город Черемхово» : Решение Думы муниципального образования «город Черемхово» от 26 мая 2022 г. № 22/6-ДГ // Официальный сайт администрации МО «город Черемхово». URL: <https://admcher.ru/wp-content/uploads/2022/06/22-6%D0%94%D0%93.pdf> (дата обращения: 30.05.2023).

¹⁶ Об определении порядка расчета и возврата сумм инициативных платежей, подлежащих возврату лицам (в том числе организациям), осуществившим их перечисление в местный бюджет муниципального образования «Ангарский» : Решение Думы муниципального образования «Ангарский» Аларского муниципального района от 15 июня 2021 г. № 121-ДМО // Муниципальное образование «Аларский район». URL: https://alar.irkmo.ru/rural_settlements_alarskogo_rayo/angarskoe/resheniya-dumy/resheniya-dumy-2021 (дата обращения: 30.05.2023).

¹⁷ Об утверждении порядка расчета и возврата сумм инициативных платежей, подлежащих возврату лицам (в том числе организациям), осуществляющим их перечисление в бюджет муниципального образования город Усть-Илимск на реализацию инициативного проекта : Решение Городской Думы города Усть-Илимска от 14 окт. 2021 г. № 28/171 // Официальный сайт Администрации города Усть-Илимска. URL: <https://www.ust-ilimsk.ru/images/stories/soc/28-171-14102021.pdf> (дата обращения: 30.05.2023).

¹⁸ Об утверждении Положения об инициативных проектах на территории Зиминского городского муниципального образования : Решение Думы Зиминского городского муниципального образования от 23 сент. 2021 г. № 156 // Официальный сайт администрации города Зимы. URL: https://www.zimadm.ru/page/zimadm_rubrics-10911 (дата обращения: 30.05.2023).

документооборота»¹⁹. Примечательно, что в рассматриваемом муниципальном образовании детализируется механизм, приводится даже расчетная формула для возвращаемых средств, но не устанавливается предельных сроков подачи заявления (как и, скажем, в городе Саянске²⁰). Последнее видится крайне важным аспектом, ведь установление временных рамок дисциплинирует участников возникших правоотношений по инициативному бюджетированию. Например, соответствующими актами в городе Черемхово²¹ и муниципальном образовании «Маниловск»²² установлено, что перечисление средств заявителю осуществляется не позднее 20 рабочих дней с момента поступления обращения в местную администрацию, однако лицо ограничивается в праве подать соответствующее заявление уведомлением на сайте: срок не может быть менее трех месяцев и не более одного года. Для сравнения: в Усть-Илимске и Братске плательщикам инициативных платежей предоставляется три года.

Способ уведомления инициаторов не всегда детализируется в нормативных актах муниципальных образований, но существующие варианты включают размещение информационного сообщения на официальном сайте администра-

ции или направление уведомления любым удобным способом. Второй вариант выглядит предпочтительнее.

Еще один немаловажный аспект – уточнение о расходах, возникающих в связи с переводом денежных средств в рамках инициативных проектов. Практически все муниципальные акты (при условии проработанной концепции) содержат указание на то, что расходы, возникающие у плательщика при перечислении в бюджет, не компенсируются, а взимаемые при перечислении возвращаемых средств комиссии вычитаются из этих средств. По данному вопросу стоит отметить законодательную инициативу Московской областной Думы, внесенную 27 января 2021 года в Государственную Думу Российской Федерации в виде проекта закона²³. Законопроектом предлагалось внести изменения в ряд актов банковского законодательства в части установления запрета кредитным организациям, операторам почтовой связи и платежным агентам взимать вознаграждение в случае перевода, возврата инициативных платежей и за перевод средств самообложения граждан. Отмечая социальную направленность законопроекта, Комитет Государственной Думы Российской Федерации по финансовому рынку дал отрицательное заключение, посчитав, что разная правовая природа инициативных платежей и средств самообложения граждан недостаточно обосновывает запрет комиссии, а предлагаемые проектом меры могут оказать стимулирующее воздействие по повышению тарифов на иные услуги платежных агентов в качестве компенсации их потерь. В ноябре 2021 года Государственная Дума Российской Федерации отклонила законопроект, несмотря на отмеченное в пояснительной записке «не менее важное государственное значение» расходов граждан на осуществление инициативных проектов, чем уплата налоговых платежей.

Вопрос стимулирования внесения инициативных платежей по сей день остается непроработанным в достаточной степени. Существуют попытки связать налоговые преференции с этим процессом. В.В. Вагин и М.Р. Пинская со ссылкой на зарубежный опыт предлагают внедрение в качестве эксперимента практик, при разворачивании которых возникает интеграция иници-

¹⁹ Об утверждении порядка расчета и возврата сумм инициативных платежей, подлежащих возврату лицам (в том числе организациям), осуществляющим их перечисление в бюджет муниципального образования Балаганский район : Решение Думы Балаганского района от 26 окт. 2022 г. № 6/3-РД // Официальный сайт Администрации Балаганского района.. URL: https://adminbalagansk.ru/index.php?main_id=23&part_id=92 (дата обращения: 30.05.2023).

²⁰ Об утверждении порядка расчета и возврата сумм инициативных платежей, подлежащих возврату лицам (в том числе организациям), осуществляющим их перечисление в местный бюджет муниципального образования «город Саянск» : Решение Думы городского округа муниципального образования «город Саянск» от 28 мая 2021 г. № 71-67-21-31 // Официальный сайт администрации «город Саянск» Иркутской области. URL: <https://www.admsayansk.ru/qa/7433.html> (дата обращения: 30.05.2023).

²¹ О порядке расчета и возврата сумм инициативных платежей, подлежащих возврату лицам (в том числе организациям), осуществляющим их перечисление в местный бюджет : Решение Думы муниципального образования «город Черемхово» от 26 мая 2022 г. № 22/7- ДГ // Официальный сайт администрации МО «город Черемхово». URL: <https://admcher.ru/wp-content/uploads/2022/06/22-7%D0%94%D0%93.pdf> (дата обращения: 30.05.2023).

²² Об определении порядке расчета и возврата сумм инициативных платежей, подлежащих возврату лицам (в том числе организациям), осуществляющим их перечисление в местный бюджет муниципального образования «Маниловск» : Решение Думы муниципального образования «Маниловск» Аларского муниципального района от 25 июня 2021 г. № 4/352-ДМО // Официальный сайт администрации муниципального образования «Маниловск». URL: <https://xn--80aerjddik2a.xn--p1ai/dokumenty/resheniya-za-2021-god/> (дата обращения: 30.05.2023).

²³ 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 : Проект Федерального закона № 1101704-7. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1101704-7> (дата обращения: 30.05.2023.).

ативного бюджетирования и налоговой политики: следует начать с «решения представительного органа местного самоуправления о закреплении части местных налогов и сборов, уплачиваемых гражданами, на софинансирование ими проектов инициативного бюджетирования» [7, с. 123].

В свою очередь, директор Научно-исследовательского финансового института (НИФИ) Минфина России М. Назаров, проводя аналогию с вычетами по социальным расходам, указывает на необходимость предметного обсуждения с Федеральной налоговой службой Российской Федерации перспективной возможности предоставления налогового вычета на сумму в размере средств, затраченных на инициативный проект (полностью либо частично): «Фактически у жителей, готовых софинансировать создание объекта инфраструктуры, есть возможность получить на каждый вложенный в собственные проекты рубль от 10 руб. софинансирования из региональных и местных бюджетов, которые более чем наполовину формируются из налоговых отчислений граждан» [цит. по: 8]. К настоящему времени законодательных инициатив в этой части официально не зарегистрировано. Относительно стимулирования вовлечения в инициативные проекты созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации юридических лиц, можно встретить предложение «расширить список внебюджетных расходов, то есть дополнить пункт 1 статьи 265 Налогового кодекса Российской Федерации. В таком случае организации смогут уменьшить налоговую базу на сумму уплаченных инициативных платежей» [9, с. 32].

Вместе с тем, несмотря на существующие правовые проблемы, на сегодня в Приангарье реализуются две практики: существующий с 2011 года проект «Народные инициативы», который входит в Народную программу «Единой России», и конкурс «Есть решение», появившийся в 2022 году. Разумеется, это примеры инициативного бюджетирования, однако если в основу первого заложено исключительно вовлечение граждан в процесс определения приоритетных направлений финансирования, то второй представляет собой уже полноценный конкурс инициативных проектов, проходящих муниципальный и региональный отборы, с привлечением инициативных платежей. Конкурс курирует Министерство экономического развития и промышленности Иркутской области. Согласно докладу заместителя министра экономического развития и промышленности Иркутской области С.А. Хахиной, за 2022 год муниципальный этап кон-

курсного отбора прошли 480 проектов. Лидером стал областной центр – 40 проектов, всего один проект заявил Мамско-Чуйский район. Аутсайдерами инициативного процесса прошлого года в Приангарье стали г. Бодайбо и соответствующий район, Усть-Кутский и Катангский районы, не представившие проекты на конкурс [10]. Общая стоимость допущенных для участия в региональном отборе инициативных проектов составила 670 млн рублей, из которых 23 млн должен обеспечить местный бюджет, 73 млн – инициативные платежи, оставшиеся 574 млн – областной бюджет.

Разумеется, в приведенную статистику включены проекты, которые предполагают привлечение финансирования за счет межбюджетных трансфертов. Постановлением Правительства Иркутской области от 27 декабря 2022 года²⁴ на 2023 год субсидии местным бюджетам распределены 164 муниципалитетам: от 100 200,00 рублей Прибрежнинскому сельскому поселению Братского муниципального района до 37 948 505,76 рублей городу Иркутску (общий объем – 498 304 099,16 рублей). Предельный уровень софинансирования также регламентирован региональными властями и колеблется от 75% до 99%²⁵.

Подготовленный в 2022 году Минфином России (уполномоченный орган получил за 2021 год ответ на запрос из 82 субъектов) доклад о лучших практиках инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях²⁶ отнес Иркутскую область (одна практика на тот момент – «Народные инициативы») к лидерам Сибирского федерального округа, наряду с Алтайским краем (две практики), Республикой Алтай и Омской областью (по три практики соответственно).

²⁴ О внесении изменений в Порядок предоставления и распределения субсидий из областного бюджета местным бюджетам на финансовую поддержку реализации инициативных проектов : Постановление Правительства Иркутской области от 27 дек. 2022 г. № 1070-пп. URL: <https://www.ogirk.ru/pravo/wp-content/uploads/2022/12/1070-%D0%BF%D0%BF.pdf> (дата обращения: 30.05.2023).

²⁵ Предельный уровень софинансирования Иркутской области (в процентах) объема расходного обязательства муниципального образования Иркутской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов : утв. распоряжением Правительства Иркутской области от 30 июня 2022 г. № 347-рп. URL: https://irkobl.ru/sites/economy/razvitie-municipalnyh-obrazovaniy/iniciativ_project/index.php?type=special (дата обращения: 30.05.2023).

²⁶ Доклад о лучших практиках инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/09/main/0512_Doklad_2022_V4.pdf (дата обращения: 30.05.2023).

Как отметила доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета Е.С. Шугрина, по вопросу о взаимодействии власти субъектов РФ и муниципалитетов в современных реалиях присутствуют два аспекта — поддерживать взаимодействие или участвовать в развитии территории: «в этом случае местное самоуправление вынуждено идти в фарватере принимаемых и реализуемых решений» [11, с. 5–6]. Отмечается тенденция к развитию, субъектами используются различные механизмы, в том числе дополнительного финансирования при поддержке инициативных проектов.

Важнейший фактор процесса вовлечения населения и хозяйствующих субъектов в софинансирование — публичная отчетность по реализации инициативных проектов, которая должна быть доступна на официальных ресурсах администрации соответствующих муниципалитетов. Обзорный анализ показывает, что далеко не всегда данное требование соблюдается. Положительный пример демонстрирует г. Усолье-Сибирское. За 2021 год по инициативному проекту «Наш любимый двор» благоустроена территория по улице Сеченова (д. 7, 9, 11): общая стоимость проекта 190 615,21 рублей, в том числе 19 100,00 рублей — инициативные платежи группы из 10 жителей. Согласно итоговому отчету 953,08 рубля — неиспользованные средства, из которых 95,5 рублей должны быть возвращены инициаторам. В муниципальном образовании установлено правило о беззаявительном возврате неиспользованных при реа-

лизации проекта денежных средств решением администрации в следующем за отчетным году.

Для сравнения: в 2022 году администрация города отчиталась о завершении инициативного проекта по благоустройству дворовой территории: инициатор проекта — АО «Усольские мясопродукты», внесший 68 452,81 рубля, в результате экономии по результатам конкурсных процедур получил возврат на 10 228,60 рублей. Примечательно, что указанные реализованные проекты были включены в действующие на территории муниципальные программы — довольно распространенный механизм.

Заключение

Проведенное исследование показало, что институт инициативных платежей широко воспринят муниципалитетами Приангарья. В муниципальные правовые акты активно внедрили легализованное на федеральном уровне инициативное бюджетирование и нормативно интегрировали его на местном уровне. Однако наблюдается высокая степень разрозненности в правовом регулировании. Безусловно, это нельзя считать отрицательным эффектом, органы местного самоуправления в пределах предоставленной компетенции должны располагать разумным свободным усмотрением. В то же время муниципалитетам следует повышать качество юридической техники и детализации механизмов внесения и обеспечения инициативных платежей, делая процесс максимально прозрачным и понятным для инициатора любого уровня подготовленности. Значительную роль в этом процессе играет внедрение региональных инициативных практик.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Файберг Т.В. Развитие теории бюджетирования в сфере государственных (муниципальных) финансов / Т.В. Файберг. — DOI 10.17150/2411-6262.2019.10(3).10. — EDN RJPIWW // Baikal Research Journal. — 2019. — Т. 10, № 3. — С. 10.
2. Березина Е.А. Критерии оценки эффективности правового регулирования как правовой технологии / Е.А. Березина. — DOI 10.17150/1819-0928.2021.22(2).84-95. — EDN MUPVWU // Академический юридический журнал. — 2021. — № 2 (84). — С. 84–95.
3. Миронова С.М. Правовое обеспечение финансового участия населения в реализации проектов инициативного бюджетирования / С.М. Миронова. — EDN JJECFC // Вестник Сургутского государственного университета. — 2019. — № 2 (24). — С. 85–90.
4. Яговкина В.А. Инициативное бюджетирование в нормативных актах субъектов Российской Федерации / В.А. Яговкина. — EDN XTLAKT // Общественные финансы. — 2018. — № 36. — С. 45–55.
5. Васильева Н.В. Муниципальное регулирование инициативных проектов в Сибирском федеральном округе: первый опыт и перспективы / Н.В. Васильева, Ю.В. Пятковская. — DOI 10.17150/1819-0928.2022.23(4).389-396. — EDN QVBTCA // Академический юридический журнал. — 2022. — Т. 23, № 4. — С. 389–396.
6. Фесик П.Ю. Публичный интерес как правовая категория / П.Ю. Фесик. — DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(1).14-22. — EDN NNLZNR // Академический юридический журнал. — 2023. — Т. 24, № 1. — С. 14–22.
7. Вагин В.В. Фискальные эффекты применения инициативного бюджетирования в сфере общественных финансов / В.В. Вагин, М.Р. Пинская. — DOI 10.26794/2587-5671-2022-26-1-115-125. — EDN HNIWKW // Финансы: теория и практика. — 2022. — Т. 26, № 1. — С. 115–125.

8. Маврина Л. «Вычет должен быть как кэшбек»: директор Научно-исследовательского финансового института Минфина – о потенциале упрощенного порядка налоговых вычетов / Л. Маврина // Ведомости. – 2020. – 21 сент. – URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/characters/2020/09/21/840524-vichet-keshbek> (дата обращения: 30.05.2023).

9. Санченко И.Д. Проблемы регулирования и пути стимулирования уплаты инициативных платежей / И.Д. Санченко. – DOI 10.18572/2072-4314-2021-4-29-32. – EDN LASANW // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2021. – № 4. – С. 29–32.

10. Хахина С.А. О реализации инициативных проектов: доклад-презентация заместителя министра экономического развития и промышленности Иркутской области за 2022 год / С.А. Хахина // Правительство Иркутской области: офиц. портал. – URL: https://irkobl.ru/sites/economy/razvitie-municipalnyh-obrazovaniy/iniciativ_project/index.php?type=special (дата обращения: 30.05.2023).

11. Шугрина Е. Новые тренды в местном самоуправлении как поиск баланса между развитием местного самоуправления и развитием территории / Е.С. Шугрина. – EDN TQSTZU // Государственная власть и местное самоуправление. – 2023. – № 1. – С. 3–7.

REFERENCES

1. Faiberg T.V. Development of Theory of Budgeting in the Sphere of Governmental (Municipal) Finance. *Baikal Research Journal*, 2019, vol. 10, no. 3, pp. 10. (In Russian). EDN: RJPIWW. DOI: 10.17150/2411-6262.2019.10(3).10.

2. Berezina E.A. Criteria of the Evaluation of the Effectiveness of Legal Regulation as a Technology of Law. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2021, no. 2, pp. 84–95. (In Russian). EDN: MUPVWU. DOI: 10.17150/1819-0928.2021.22(2).84-95.

3. Mironova S.M. Legal Support of Financial Participation of Population in Implementation of Participatory Budgeting Projects. *Vestnik Surgutskogo gosudarstvennogo universiteta = The Surgut State University Bulletin*, 2019, no. 2, pp. 85–90. (In Russian). EDN: JJECFC.

4. Yagovkina V.A. Initiative budgeting in the regulations of the constituent entities of the Russian Federation. *Obshchestvennye finansy = Public Finance*, 2018, no. 36, pp. 45–55. (In Russian). EDN: XTLAKT.

5. Vasiljeva N.V., Pyatkovskaya Yu.V. Municipal Regulation of Initiative Projects in the Siberian Federal District: First Experience and Prospects. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2022, vol. 23, no. 4, pp. 389–396. (In Russian). EDN: QVBTCA. DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(4).389-396.

6. Fesik P.Ju. Public Interest as a Legal Category. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2023, vol. 24, no. 1, pp. 14–22. (In Russian). EDN:>NNLZNR. DOI: 10.17150/1819-0928.2023.24(1).14-22.

7. Vagin V.V., Pinskaya M.R. Fiscal Effects of Applying Initiative Budgeting Methodology in Public Finance. *Finansy: teoriya i praktika = Finance: Theory and Practice*, 2022, vol. 26, no. 1, pp. 115–125. (In Russian). DOI: 10.26794/2587-5671-2022-26-1-115-125. EDN: HHIWKW

8. Mavrina L. “The deduction should be like a cashback”. *Vedomosti*, 2020, September 21. Available at: <https://www.vedomosti.ru/economics/characters/2020/09/21/840524-vichet-keshbek> (In Russian).

9. Sanchenko I.D. Problems of Regulation and Ways to Encourage Initiative Payments. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal Service: Legal Issues*, 2021, no. 4, pp. 29–32. (In Russian). EDN: LASANW. DOI: 10.18572/2072-4314-2021-4-29-32.

10. Khakhina S.A. On the implementation of initiative projects. *Government of the Irkutsk Region*. Available at: https://irkobl.ru/sites/economy/razvitie-municipalnyh-obrazovaniy/iniciativ_project/index.php?type=special.

11. Shugrina E. New Trends in Local Self-Government as the Search of a Balance between Development of Local Self-Government and Territory Development. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2023, no. 1, pp. 3–7. (In Russian). EDN: TQSTZU.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Юлия Валерьевна Пятковская – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры предпринимательского и финансового права. Байкальский государственный университет. 664003, Россия, Иркутск, ул. Ленина, 11; SPIN-код 6542-4326; Author ID 261816

Анастасия Владимировна Юсупова – старший преподаватель кафедры предпринимательского и финансового права. Байкальский государственный университет. 664003, Россия, Иркутск, ул. Ленина, 11.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Yulya V. Pyatkovskaya – Doctor of law, Associate Professor, professor of the Department of Business and Financial Law. Baikal State University. 11, Lenin st., Irkutsk, Russia, 664003; SPIN-code 6542-4326; Author ID 261816

Anastasia V. Yusupova – senior lecturer at the Department of Business and Financial Law. Baikal State University. 11, Lenin st., Irkutsk, Russia, 664003.

Поступила в редакцию / Received 26.03.2023

Доработана после рецензирования / Revised 20.06.2023

Принята к публикации / Accepted 22.06.2023