

СТРАТЕГИЯ ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА 2017-2023 ГОДЫ



# ФИНАНСОВОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ  
Российской Федерации



## Тема 2.2. Инициативное бюджетирование

В соответствии с Конституцией Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется **местное самоуправление**. Институциональные условия для развития местного самоуправления и участия в нем местного сообщества определены Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), который предусматривает участие населения в решении широкого круга вопросов, связанных с развитием муниципальных образований, и определяет формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

**Формами** непосредственного осуществления населением и участия граждан в осуществлении **местного самоуправления** являются: местные референдумы, выборы, голосования по отзыву депутатов или изменению границ, проведение сходов, собраний и конференций граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания и общественные обсуждения, проведение опросов граждан и другие.

Федеральным законом от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон № 236-ФЗ) с 1 января 2021 года вводится дополнительная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления – инициативные проекты.

**Инициативный проект** – это предложение граждан, подготовленное на основе проектных идей и в установленном порядке внесённое в администрацию субъекта реализации практики инициативного бюджетирования (ИБ) в целях реализации мероприятий, направленных на решение приоритетной для его жителей проблемы.

Инициативный проект должен содержать следующие **сведения**:

- **описание проблемы**, на решение которой направлен проект;
- **обоснование предложений** по решению указанной проблемы;
- **описание ожидаемого результата** (ожидаемых результатов) реализации инициативного проекта;
- **предварительный расчет** необходимых расходов на реализацию инициативного проекта;
- **планируемые сроки реализации** инициативного проекта;
- **сведения** о планируемом (возможном) финансовом, имущественном и (или) трудовом участии заинтересованных лиц в реализации данного проекта;
- **указание на объем средств** местного бюджета в случае, если предполагается использование этих средств на реализацию инициативного проекта, за исключением планируемого объема инициативных платежей;
- **указание на территорию**, в границах которой будет реализовываться инициативный проект;
- **иные сведения**, предусмотренные НПА представительного органа субъекта реализации практики ИБ.

**Порядок реализации практики ИБ** представляет собой совокупность механизмов, процедур и параметров, выбираемых разработчиками в зависимости от поставленных целей, а также с учетом административно-территориальных, демографических факторов, финансовых ресурсов, местных традиций и т.д. в субъекте Российской Федерации или муниципальном образовании, реализующем практику ИБ (далее также – субъект реализации практики ИБ).

**Основными элементами реализации практики ИБ** являются:

- **выдвижение** инициативных проектов, включая их инициирование и общественные обсуждения, и внесение на рассмотрение субъекта, реализующего практику ИБ;
- **рассмотрение** инициативных проектов, включая их технический анализ, доработку и предварительный отбор;
- **конкурсный отбор и утверждение** инициативных проектов для реализации.

**Последний этап цикла реализации практики ИБ** – реализация инициативных проектов и общественный контроль – для всех моделей ИБ осуществляются единым образом и регулируется соответствующими законодательными актами.

В соответствии со статьей 26.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **с инициативой о внесении инициативного проекта на муниципальном уровне вправе выступить:**

- инициативные группы граждан;
- органы территориального общественного самоуправления (ТОС);
- старосты сельского населенного пункта;
- иные лица, осуществляющие деятельность на территории муниципального образования – в соответствии с НПА ИБ.

Своим НПА ИБ субъект реализации практики ИБ может определить **перечень организаций** (коммерческих или некоммерческих) и общественных объединений, имеющих право выдвигать инициативные проекты. Исходя из существующего российского и зарубежного опыта, целесообразно в качестве таких лиц выбирать социально ориентированные некоммерческие организации (СОНКО) и другие организации, общественные объединения, ассоциации, союзы, деятельность которых направлена на местное развитие или решение социальных проблем (далее – НКО).

В случае, когда практика ИБ реализуется на уровне субъекта Российской Федерации, последний может своим НПА ИБ принять иные правила, регулирующие как выдвижение проектов, так и иные аспекты реализации практики ИБ.

Члены инициативной группы на своем собрании могут обсудить **проектные идеи**, как выдвинутые членами самой группы, так и предложенные другими гражданами или организациями. По результатам обсуждений выбирается наиболее приоритетная проектная идея, на основе которой инициативная группа оформляет инициативный проект и выносит его на общественное обсуждение.

Предоставление НКО права инициировать проектные предложения в рамках практики ИБ целесообразно в средних или больших городах, где есть значительные группы населения со специальными потребностями, а также представляющие их организации. Участие НКО в ИБ позволяет существенно **повысить уровень инклюзивности инициативных проектов** – независимо от того, кто их инициировал, активизировать процессы интеграции групп населения со специальными потребностями в местное сообщество, укрепить потенциал НКО, и в конечном счете, усилить социально-экономические эффекты от реализации практик ИБ. Один из вариантов, при котором НКО могут сыграть значительную роль – тематические практики ИБ, например, экологические, молодежные, в области культуры и т.д.

В соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом № 236-ФЗ, все инициативные проекты независимо от типа их инициаторов до его внесения в администрацию субъекта, реализующего практику ИБ, **выносятся на общественное рассмотрение/обсуждение** с целью определения его соответствия интересам жителей муниципального образования или его части, целесообразности реализации инициативного проекта, а также принятия решения о его поддержке. Обсуждение и принятие решения о поддержке проекта может быть проведено на сходе, собрании или конференции граждан, в том числе на собрании или конференции граждан по вопросам

осуществления территориального общественного самоуправления. В НПА ИБ может также быть предусмотрена возможность выявления мнения граждан по вопросу о поддержке инициативного проекта путем опроса или сбора подписей граждан. Инициаторы проектов могут организовать и провести одновременно несколько мероприятий по общественному обсуждению проектов (например, собрание населения и опрос с помощью опросных листов). Особенно актуально это в случае тех проектов, которые затрагивают интересы групп населения со специальными потребностями, которые по объективным причинам не могут участвовать в собраниях. В этих случаях, независимо от формы проведения мероприятия, рекомендуется вовлечение в него соответствующих НКО.

**Мероприятия по общественному обсуждению и поддержке инициативных проектов** организуются и проводятся инициаторами проектов в координации с администрацией соответствующего муниципального образования. Информация о мероприятиях по возможности должна быть доведена до всех граждан. Для этого могут использоваться интернет-сайты, социальные сети, прямые контакты с гражданами, стенды с объявлениями и т.д. Мероприятия должны проводиться открыто с привлечением широкой общественности. Вся информация о проведении мероприятий, включая данные об информировании заинтересованных групп населения, документируется. Как правило, в рамках подготовки НПА ИБ и Операционного руководства разрабатываются стандартные формы для инициативных проектов и пакет прилагаемых документов. Структура и содержание указанных документов зависят от особенностей муниципального образования и деталей порядка реализации практики ИБ (типология проектов, максимальная сумма денежных средств из бюджета на один проект, и т.д.).

## Рассмотрение инициативных проектов

Инициативные проекты, внесенные в местную администрацию, рассматриваются в установленные НПА ИБ сроки, которые согласно **Федеральному закону № 131-ФЗ** не могут превышать 30 календарных дней. На этом этапе проводится технический анализ проектов, целью которого является проверка соответствия выдвинутого инициативного проекта всем условиям, прописанным в НПА ИБ. В частности, проверяется наличие необходимых документов, а также проведение процедур инициирования и выдвижения инициативного проекта в соответствии с требованиями НПА ИБ. Проверяется также техническая возможность реализации проекта, соответствие предполагаемой стоимости его реализации установленным финансовым и экономическим ограничениям, а также отсутствие дублирования инициативного проекта в других государственных программах субъекта Российской Федерации или муниципальных программах.

По результатам этой работы инициативные проекты, не удовлетворяющие условиям, определенным в НПА ИБ, отклоняются.

В соответствии с Федеральным законом №236-ФЗ **решение об отказе в поддержке инициативного проекта может быть принято в одном из следующих случаев:**

- несоблюдение установленного порядка внесения инициативного проекта и его рассмотрения;
- несоответствие инициативного проекта требованиям федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативным правовым актам и (или) уставу муниципального образования;
- невозможность реализации инициативного проекта ввиду отсутствия у органов местного самоуправления необходимых полномочий и прав;

- отсутствие средств местного бюджета в объеме средств, необходимом для реализации инициативного проекта, источником формирования которых не являются инициативные платежи;
- наличие возможности решения описанной в инициативном проекте проблемы более эффективным способом;
- признание инициативного проекта не прошедшим конкурсный отбор.

Субъект реализации практики ИБ может установить в НПА ИБ и другие причины для отказа в поддержке инициативного проекта, отражающие конкретные особенности практики ИБ.

### **Доработка инициативных проектов**

Процедура обсуждения и доработки инициативных проектов определяется НПА ИБ.

В частности, в зависимости от выбранных механизмов выдвижения проектов и их конкурсного отбора рекомендуется применять следующие **механизмы**:

**Доработка проектов** его инициаторами на основании замечаний и предложений, полученных от специалистов администрации и/или от жителей муниципального образования после их опубликования на сайте муниципального образования. При использовании данного механизма НПА ИБ должен установить срок предоставления замечаний и предложений, который не может быть меньше пяти рабочих дней.

**Рабочие совещания** с участием специалистов администрации и представителей инициативных групп/организаций, выдвинувших проекты. Совещания могут быть тематическими либо территориальными. По решению администрации рабочие совещания могут проводиться с приглашением либо всех инициаторов проектов, либо только тех, чьи инициативные проекты нуждаются в обсуждении / доработке.

Кроме того, на совещания рекомендуется приглашать представителей специализированных организаций или НКО, деятельность которых связана с обсуждаемыми проектами, а также в целях обеспечения инклюзивности проектов – организаций, представляющих лиц с ограниченными возможностями здоровья.

**Экспертные или общественные советы/комитеты**, созданные администрациями субъектов, реализующих практику ИБ – с участием представителей инициаторов проектных предложений. Кроме рассмотрения инициативных проектов и формирования предложений по их доработке, данные советы могут быть наделены полномочиями по формированию для администрации субъекта, реализующего ИБ, предварительного списка проектов для участия в конкурсном отборе. Механизм формирования и работы советов, а также их полномочия, должны быть определены в НПА ИБ. В частности, совет/комитет может состоять из граждан, которые случайным образом отобраны из группы кандидатов, сформированной на квотной основе (пол, возраст, профессия, уровень образования, территория проживания (район) и т.д.) или из **бюджетных делегатов** – добровольцев, отобранных по определенным критериям и прошедшим специальное обучение в рамках практики ИБ. Другой возможный вариант формирования такого совета/комитета – отбор по жеребьевке группы представителей инициативных групп.

**Конференции делегатов от территорий либо от НКО**, выдвинувших инициативные проекты. Кроме рассмотрения и доработки выдвинутых проектных предложений, конференции делегатов в соответствии с НПА ИБ может быть предоставлено право по их предварительному отбору и формированию списка инициативных проектов, выносимых на итоговый конкурсный отбор. На конференцию кроме делегатов могут быть приглашены представители специализированных организаций или других НКО, деятельность которых связана с обсуждаемыми проектами.

**Механизмы конкурсного отбора проектов в практиках ИБ** можно разбить на три основные группы:

- **Отбор на основании оценки** проектов с помощью заранее разработанных и обнародованных критериев оценки;
- **Отбор на основании результатов** прямого голосования жителей территории реализации практики ИБ или части этой территории (включая прямое голосование участников общего собрания жителей населенного пункта, в том числе онлайн голосование на сайте администрации МО или с использованием специализированных интернет-платформ для голосования, либо голосование с помощью смс-сообщений);
- **Отбор на основании голосования** представителей населения (например, конференция делегатов, избранных от территорий или от НКО, или бюджетная комиссия).

Каждый из данных механизмов конкурсного отбора может быть использован в комбинации с другими механизмами, или может быть дополнен их отдельными элементами.

**Ключевыми структурами**, вовлеченными в подготовку, координацию и реализацию практики ИБ, являются администрация муниципального образования или – в случае региональной практики – ответственный орган государственной власти, рабочая группа практики ИБ, конкурсная комиссия и группа реализации практики / проектный центр.

До начала выдвижения инициативных проектов, а также в процессе реализации практики ИБ, ее организаторам **рекомендуется проведение информационной и организационной работы**, детали которой зависят от выбранной модели реализации ИБ.

В целом такая работа включает в себя:

- распространение информации о практике ИБ и деталях ее реализации;

- привлечение консультантов и волонтеров для оказания содействия участникам реализации практики на всех ее этапах.

Важную роль на всех этапах реализации практики ИБ играют **волонтеры** – инициативные граждане или организации, которые на добровольной основе помогают всем участникам практики – от органов управления до участвующих в практике граждан.

В зависимости от выбранной модели практики ИБ, **волонтеры могут выполнять следующие функции:**

- распространение информации о практике ИБ, побуждение граждан участвовать в ней, участие в организации мероприятий, направленных на инициирование проектов (например, уличные собрания, собрания в трудовых коллективах и т.д.), предложение проектных идей и обсуждение их с гражданами, сбор и организация инициативных групп и т.д.;
- проведение работы с социально-уязвимыми группами граждан и представляющими их организациями, помощь в инициировании и подготовке инициативных проектов, а также активное участие в работе инициативных групп;
- содействие инициаторам в обсуждении и оформлении инициативных проектов;
- участие в качестве модераторов в собраниях инициативных групп, на которых дорабатываются инициативные проекты;
- участие в организации и проведении голосования;
- участие в мониторинге хода реализации проектов.

Волонтеры набираются и обучаются рабочей группой практики ИБ при содействии Консультанта практики ИБ (в случае привлечения к ее реализации).

Отдельное внимание должно быть уделено привлечению волонтеров-представителей социально уязвимых групп, в частности, из числа людей с ограниченными возможностями здоровья.

При разработке порядка реализации практики ИБ очень важно предусмотреть **механизмы сбора и анализа ключевой информации**, касающейся хода реализации и результативности практики.

Собранные и обработанные данные будут использованы также для регулярного предоставления населению информации о ходе реализации практики и отдельных инициативных проектов, и получения обратной связи. Это позволит укрепить диалог между населением и органами власти, а также стимулирует развитие практики в последующие годы.

**Оказание содействия муниципальным образованиям региона** (Рисунок 1), самостоятельно разрабатывающим и реализующими муниципальные практики ИБ.



Рисунок 1. Оказание содействия муниципальным образованиям региона

**Инициативное бюджетирование** получило активное развитие в части законодательного закрепления на федеральном уровне. Законопроекты об инициативном бюджетировании, разработанные в 2019 году Минфином России совместно с Минюстом России, легли в основу законопроектов, внесенных 3 февраля 2020 года в Государственную Думу Российской Федерации. Указанные законопроекты были приняты Государственной Думой 14 июля 2020 года, одобрены Советом Федерации 15 июля 2020 года, подписаны

Президентом Российской Федерации и опубликованы на портале правовой информации 20 июля 2020 года.

**Работа по инициативному бюджетированию  
в нашей стране продолжается!**

МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ  
Российской Федерации



© Финансовый университет при Правительстве РФ, 2021