



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О внесении изменений в отдельные
законы Пермского края"

19.10.2020

№ 119-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 02.10.2020 № 1927-20/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края исполняющим обязанности губернатора Пермского края Политовым Л.В. (письмо от 02.10.2020 № СЭД-01-69-863).

Согласно законопроекту предлагается внести изменения в отдельные законы Пермского края с целью приведения в соответствие с положениями Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в части правового регулирования реализации института инициативного бюджетирования.

Оценивая **актуальность** законопроекта, необходимо отметить, что в настоящее время проекты инициативного бюджетирования реализуются в разных формах в большинстве субъектов Российской Федерации, правовое регулирование их реализации осуществляется на уровне субъектов Российской Федерации. При этом в Федеральном законе № 131-ФЗ принципы и правовые основы инициативного бюджетирования не были определены. С целью создания правовых основ для развития практики реализации на муниципальном уровне проектов инициативного бюджетирования (инициативных проектов) **принят Федеральный закон от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»** (далее – Федеральный закон № 236-ФЗ), согласно которому Федеральный закон № 131-ФЗ дополнен статьей 26.1 «Инициативные проекты» и статьей 56.1 «Финансовое и иное обеспечение реализации инициативных проектов», внесены иные дополнения в части регулирования данного вопроса.

В связи с принятием Федерального закона № 236-ФЗ **в законопроекте предлагаются следующие изменения краевого законодательства.**

1. Основные корректировки вносятся в нормы Закона Пермского края

от 02.06.2016 № 654-ПК «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае» (далее – Закон № 654-ПК).

Наиболее существенные изменения положений Закона № 654-ПК, предусмотренные в законопроекте:

- **Предлагается изменить основные понятия**, используемые в Законе № 654-ПК, с учетом норм Федерального закона № 236-ФЗ. В частности, понятийный аппарат предлагается дополнить понятиями «инициаторы проекта инициативного бюджетирования», «инициативные платежи».

Следует отметить, что в положения Федерального закона № 131-ФЗ введено понятие «инициативные проекты», при этом термин «инициативное бюджетирование» в нём не используется. Между тем авторами законопроекта предлагается сохранить в Законе № 654-ПК сложившиеся ключевые понятия «инициативное бюджетирование» и «проект инициативного бюджетирования», скорректировав определения этих понятий с учетом федеральных норм.

Так, согласно части 10 статьи 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ **законом и (или) иным нормативным правовым актом субъекта РФ** устанавливаются требования к составу сведений, которые должны содержать инициативные проекты, порядок рассмотрения инициативных проектов, в том числе основания для отказа в их поддержке, порядок и критерии конкурсного отбора инициативных проектов **в отношении инициативных проектов, выдвигаемых для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации** (в этом случае соответствующие требования статьи 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ не применяются).

Согласно законопроекту проект инициативного бюджетирования (далее также – проект) представляет собой по сути *отдельный вид инициативного проекта*, который выдвигается **для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из бюджета Пермского края**, подготовлен инициаторами проекта и оформлен в соответствии с требованиями федерального законодательства, Закона № 654-ПК и нормативных правовых актов Правительства Пермского края.

- **Уточняется цель инициативного бюджетирования**: активизация участия жителей в реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей, по решению вопросов местного значения *или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления.*

Согласно действующей редакции этой нормы целью инициативного бюджетирования является активизация участия жителей в определении приоритетов расходования средств местных бюджетов и поддержка инициатив жителей в решении вопросов местного значения.

- Излагается в иной редакции статья 3, определяющая порядок выбора проектов инициативного бюджетирования на собраниях жителей.

Согласно новой редакции статьи 3 Закона № 654-ПК определяется порядок **подготовки проектов инициативного бюджетирования**, который предусматривает возможность рассмотрения проекта не только на собрании граждан, но и на сходе или конференции граждан, в том числе на собрании или конференции граждан по вопросам осуществления территориального

общественного самоуправления. Кроме того, новеллами правового регулирования в статье 3 являются следующие нормы.

Нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может быть предусмотрена возможность выявления мнения граждан по вопросу о поддержке проекта *путем опроса граждан*.

Устанавливается *порядок опубликования (обнародования) и размещения в сети «Интернет» информации о внесении проекта инициативного бюджетирования в местную администрацию*. Также в законопроекте установлено, что одновременно граждане информируются о возможности представления в местную администрацию своих замечаний и предложений по проекту с указанием срока их представления, который не может составлять менее пяти рабочих дней. Свои замечания и предложения вправе направлять жители муниципального образования, достигшие шестнадцатилетнего возраста.

Требования к составу сведений, которые должны содержать проекты инициативного бюджетирования, *устанавливаются Правительством Пермского края*.

- Отдельные корректировки вносятся в порядок проведения конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования муниципальной конкурсной комиссией инициативного бюджетирования (далее – муниципальная комиссия), установленный в статье 4 Закона № 654-ПК.

В частности, внесены изменения в нормы, определяющие *порядок формирования муниципальной комиссии*. Законопроектом предлагается установить, что порядок формирования и деятельности муниципальной комиссии определяется муниципальным правовым актом *представительного органа муниципального образования*. Состав муниципальной комиссии формируется местной администрацией. При этом половина от общего числа членов муниципальной комиссии должна быть назначена на основе предложений *представительного органа муниципального образования*.

Согласно действующей редакции части 1 статьи 4 Закона № 654-ПК муниципальная комиссия формируется на срок проведения конкурса. В состав муниципальной комиссии входят представители представительных и исполнительных органов местного самоуправления (не более 30 процентов от численного состава муниципальной комиссии), инициативных групп, общественных организаций. Состав и полномочия муниципальной комиссии утверждаются муниципальным правовым актом. К работе муниципальной комиссии могут привлекаться независимые эксперты без права голоса.

- Уточняется содержание порядка рассмотрения и отбора проектов инициативного бюджетирования *краевой конкурсной комиссией инициативного бюджетирования*, который устанавливается постановлением Правительства Пермского края (согласно части 2 статьи 5 Закона № 654-ПК). В соответствии с законопроектом указанный порядок должен предусматривать в том числе *основания для отказа в поддержке проектов и критерии оценки проектов*.

- Порядок финансирования проектов инициативного бюджетирования (статья 6 Закона № 654-ПК) предлагается дополнить нормами **о возврате неиспользованных инициативных платежей**.

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

- Предлагается дополнить Закон № 654-ПК нормой, согласно которой инициаторы проекта, другие граждане, проживающие на территории соответствующего муниципального образования, уполномоченные собранием жителей, а также иные лица, определяемые законодательством Российской Федерации, **вправе осуществлять общественный контроль за реализацией проектов** инициативного бюджетирования в формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации;

- Положения статьи 8.1 «Отчет о реализации проектов инициативного бюджетирования» излагаются в новой редакции в соответствии с требованиями Федерального закона № 236-ФЗ.

По сравнению с действующей редакцией в указанной статье:

- установлено требование о публикации (обнародовании) отчетной информации, а не только размещение её в сети «Интернет»;

- кроме отчета об итогах реализации проектов к такой информации отнесена информация о рассмотрении проекта местной администрацией, о ходе реализации проекта, в том числе об использовании денежных средств, об имущественном и (или) трудовом участии заинтересованных в его реализации лиц;

- срок размещения отчета об итогах реализации проектов инициативного бюджетирования на официальном сайте муниципального образования в сети «Интернет» увеличен до 30 дней со дня завершения проекта (действующий срок – 10 дней);

- в случае если местная администрация сельского поселения не имеет возможности размещать указанную информацию в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», указанная информация размещается на официальном сайте муниципального района, в состав которого входит данное поселение. В сельском населенном пункте указанная информация может доводиться до сведения граждан старостой сельского населенного пункта.

2. В законопроекте также предлагается внести изменения в Закон Пермского края от 21.12.2015 № 584-ПК «О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Пермского края» (далее – Закон

№ 584-ПК) с целью приведения его соответствие с изменениями статьи 31 Федерального закона № 131-ФЗ *о порядке проведения опроса граждан*, а именно:

определены субъекты, по инициативе которых проводится опрос граждан *для выявления мнения населения о поддержке инициативного проекта*, - жители муниципального образования или его части, в которых предлагается реализовать инициативный проект, достигшие шестнадцатилетнего возраста;

установлено, что в опросе граждан по вопросу выявления мнения граждан о поддержке инициативного проекта *вправе* участвовать жители муниципального образования или его части, в которых предлагается реализовать инициативный проект, *достигшие шестнадцатилетнего возраста, включенные в список участников опроса*;

предусмотрена возможность *использования официального сайта муниципального образования* в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для проведения опроса граждан. В этом случае в нормативном правовом акте о назначении опроса граждан, который принимается представительным органом муниципального образования, устанавливается порядок идентификации участников опроса. Также с учетом данной возможности дополнена методика проведения опроса граждан.

3. В Законе Пермского края от 07.10.2019 № 448-ПК «О старостах сельских населенных пунктов в Пермском крае» предлагается расширить перечень полномочий старосты сельского населенного пункта:

полномочие по содействию органам местного самоуправления в организации и проведении публичных слушаний и общественных обсуждений *дополняется обнародованием их результатов в сельском населенном пункте*;

предусматривается право старосты *выступить с инициативой о внесении инициативного проекта* по вопросам, имеющим приоритетное значение для жителей сельского населенного пункта.

Так как Федеральный закон № 236-ФЗ вступает в силу *с 1 января 2021 года*, то законопроектом предусмотрен аналогичный срок вступления в силу закона Пермского края о соответствующих изменениях краевого законодательства.

Отметим, что при доработке проекта закона, на наш взгляд, в нем целесообразно устранить следующие **проблемные моменты**.

1. В статье 1 проекта, редактирующей положения Закона № 584-ПК, не учтена особенность включения в список участников опроса (для выявления мнения населения о поддержке инициативного проекта) *жителей муниципалитета, достигших шестнадцатилетнего возраста*. Учитывая положение части 4 статьи 4 Закона № 584-ПК, в списке участников такого опроса должны указываться фамилия, имя, отчество, год рождения (*при этом для лиц в возрасте 16 лет - дополнительно день и месяц*) и адрес места жительства участника опроса.

Кроме того, в статье 1 законопроекта не в полной мере учтены дополнения, внесенные в Федеральный закон № 131-ФЗ. Так, пункт 1 статьи 9 Закона

№ 584-ПК не приведен в соответствие с пунктом 1 части 7 статьи 31 Федерального закона № 131-ФЗ (в редакции пп. «г» п. 6 статьи 1 Федерального закона № 236-ФЗ) в части осуществления финансирования мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан, за счет средств местного бюджета – при проведении опроса по инициативе органов местного самоуправления *или жителей муниципального образования*.

2. Согласно статье 2 законопроекта под инициативным бюджетированием понимается форма участия жителей в решении вопросов местного значения *или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления*, посредством реализации проекта инициативного бюджетирования. При этом проект инициативного бюджетирования в законопроекте определен как инициативный проект, *выдвигаемый для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из бюджета Пермского края*.

Следует отметить, что согласно положениям Федерального закона № 131-ФЗ права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципальных образований соответствующего вида, ограничены возможностью решения таких вопросов за счет доходов местных бюджетов, *за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений*.

Согласно статье 7 Закона № 654-ПК средства бюджета Пермского края на реализацию проектов инициативного бюджетирования предоставляются *в форме субсидий* муниципальным образованиям Пермского края с соблюдением положений законодательства РФ и Пермского края. В соответствии со статьей 139 Бюджетного кодекса РФ под субсидиями местным бюджетам из бюджета субъекта РФ понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих *при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения*.

Полагаем, что нормы законопроекта в части возможности реализации проектов инициативного бюджетирования *по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения*, но право решения которых предоставлено органам местного самоуправления, *с привлечением средств из краевого бюджета* нуждаются в дополнительной проработке для исключения возможных противоречий с указанными нормами федерального законодательства.

3. Отметим, что Федеральный закон № 131-ФЗ (в редакции Федерального закона № 236-ФЗ) дополнен статьей 56.1 «Финансовое *и иное обеспечение* реализации инициативных проектов». В данной статье предусмотрено, что реализация инициативных проектов может обеспечиваться *также в форме добровольного имущественного и (или) трудового участия заинтересованных лиц*.

Считаем целесообразным дополнить законопроект нормами, которые приводят наименование и содержание статьи 6 Закона № 654-ПК, определяющей

порядок финансирования проектов инициативного бюджетирования, в соответствии указанным положениям федерального законодательства.

4. В Законе № 654-ПК статью 8 «Контроль *за использованием выделенных субсидий* на проекты инициативного бюджетирования местным бюджетам из бюджета Пермского края» предлагается дополнить нормой, предусматривающей возможность осуществления *общественного контроля за реализацией проектов* инициативного бюджетирования. Между тем предмет общественного контроля за реализацией проектов инициативного бюджетирования охватывает более широкий круг отношений, чем контроль за расходованием субсидий из краевого бюджета на реализацию проектов, поэтому название статьи, по нашему мнению, нуждается в соответствующей корректировке.

5. В предлагаемой законопроектом новой редакции статьи 8.1 «Отчет о реализации проектов инициативного бюджетирования» Закона № 654-ПК содержится норма о публикации (обнародовании) и размещении в сети «Интернет» информации *о рассмотрении проекта инициативного бюджетирования муниципальной комиссией*. Предлагаем, следуя логике изложения, включить данное требование в положения статьи 4 Закона № 654-ПК, регламентирующей порядок проведения конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования муниципальной комиссией.

В целом считаем, что принятие проекта закона Пермского края **актуально** и повлечет **благоприятные социально-экономические последствия**. Законопроектом предусматривается применение различных форм участия населения муниципальных образований в подготовке и реализации проектов инициативного бюджетирования, закрепление гарантий прав граждан, участвующих в разработке и внесении таких проектов, возможность осуществления общественного контроля за их реализацией. Полагаем, что внесение предлагаемых изменений в краевое законодательство будет способствовать активизации участия жителей муниципальных образований Пермского края в решении приоритетных для населения проблем и задач развития территорий за счет реализации проектов инициативного бюджетирования.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная