



Фонд «Институт экономики города»

Организационно-финансовый механизм прямого участия местных сообществ в реализации проектов благоустройства

Ирина Валентиновна Генцлер,
директор направления «Городское хозяйство»

29 июня 2021 г.

Участие граждан - необходимое условие формирования комфортной городской среды

► Комфортная и безопасная среда для жизни - национальная цель на период до 2030 года

Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474



- улучшение качества городской среды в 1,5 раза

Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474



- повышение индекса качества городской среды на 30%
- создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды

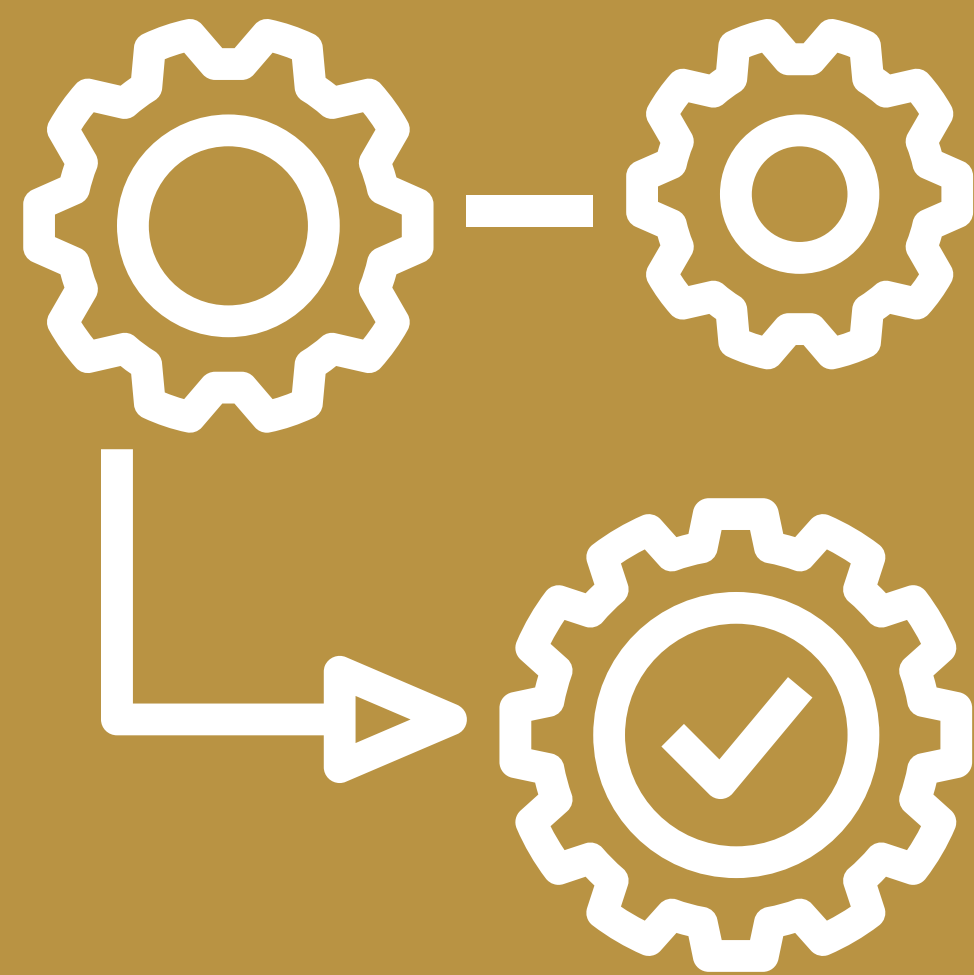


- увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30 %



Федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» (2018-2024)





Преобразование городской среды - задача огромного масштаба

- не может быть решена силами только государства и муниципалитетов
- Городские сообщества обладают огромным потенциалом
- Объединение усилий и средств - условие успеха

Уровень вовлечения граждан в благоустройство территорий



*От «Что город должен сделать для нас»
до «Что мы готовы сделать для себя и города»*



Инициативное бюджетирование: преимущества и опыт



«Инициативное (*партисипаторное*) бюджетирование - это форма непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления путем выдвижения инициатив по целям расходования определенной части бюджетных средств»



Участие граждан в обсуждении бюджета



Софинансирование из трех источников:
субсидия из регионального бюджета, средства
местного бюджета + добровольный вклад
граждан и бизнеса



Публичная отчетность

2007 - Программа поддержки местных инициатив

2011 - Проекты «Народный бюджет»

...

2019 - Практики инициативного бюджетирования*:

21 841 проект:

- ☒ 15,1% - дорожная инфраструктура
- ☒ 11,2% - благоустройство общественных территорий
- ☒ 10,7% - места массового отдыха
- ☒ 8% - детские площадки
- ☒ 6,7% - объекты массового спорта

Стоимость проектов - 24,1 млрд руб.

- 5,3% - средства граждан;
- 90,9% - средства региональных и муниципальных бюджетов;
- 3,4% - средства юридических лиц

* Источник: доклад Минфина России, 2020 Экономика города | 5

Соучаствующее проектирование: преимущества и опыт



«Соучаствующее проектирование — процесс проектирования с участием всех заинтересованных сторон для выявления истинных проблем и потребностей людей, совместного принятия решений, разрешения конфликтов и повышения эффективности проекта.

Цель — создать место (проект), которое люди действительно будут любить, развитием и содержанием которого они смогут самостоятельно заниматься.»



«В конце концов, решения инвесторов, архитекторов и урбанистов непосредственно влияют на жизнь граждан, так что их участие в выборе своей судьбы логично и даже способно повысить эффективность проекта.»



Генри Санофф, автор книги «Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов»

Соучаствующее проектирование: примеры проектов

ВЫКСА



Проекты «Арт-овраг» и «Арт-двор»

Источник: artovrag.com/create/



Соучаствующее проектирование: примеры проектов

МОСКВА (пилотный проект, 2020 г.)



Инициативное бюджетирование – поддержка местных инициатив

ЧЕРЕПОВЕЦ



- Каждый ТОС может предлагать 3 инициативы в год
- В 2018 году инициативы предлагали **21 ТОС**
- В голосовании участвовали более **30 тысяч горожан**
- В 2014 - 2018 гг. потрачено **66,7 млн рублей**



- В 2019 г. выделено **46,5 млн рублей**
- Стоимость проектов ТОС - от **1,5** до **2,5 млн рублей**

**«Народный бюджет – ТОС»
– бюджетные субсидии на благоустройство**

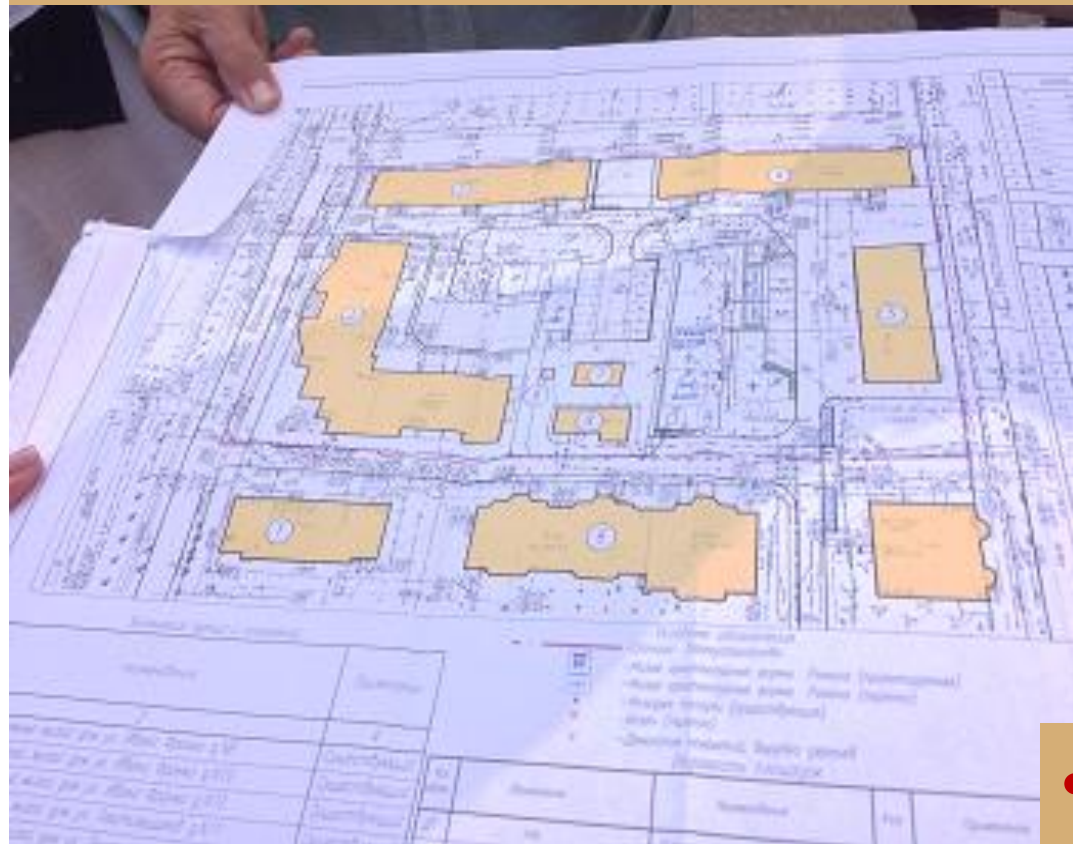
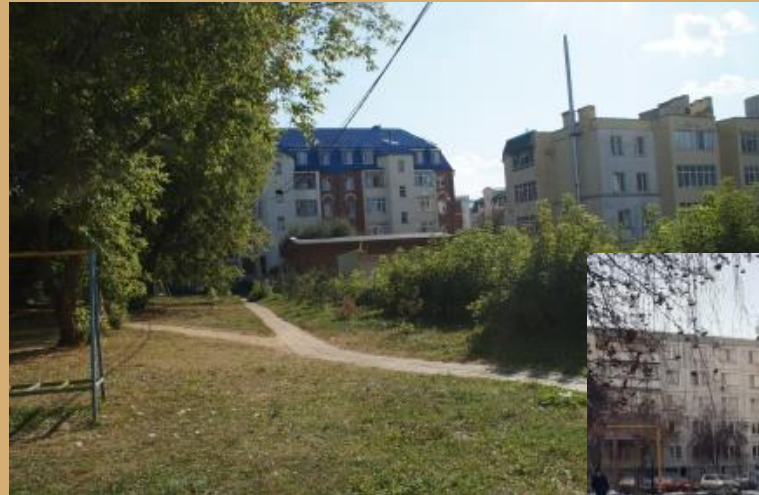
Источник: <https://mayor.cherinfo.ru/nb>

- Муниципальная программа: бюджетные субсидии ТСЖ, кооперативам и УК на благоустройство дворовых территорий:
 - 2018 г. – **51** дворовая территория, **110,96 млн рублей**
 - 2019 г. – **65** дворовых территорий, **160,12 млн рублей**

Примеры успешных проектов местных сообществ

ЧЕБОКСАРЫ

Дворовое пространство:
«МКР Текстильщик» - территория
здорового образа жизни



- **5,98 млн рублей** - общие затраты на проект
 - **99 тыс. рублей** - стоимость проектной документации (за счет средств УК и жителей)
 - **25 тыс. рублей** - стоимость экспертизы проекта (за счет спонсора)
 - **300 тыс. рублей** - средства жителей **5 многоквартирных домов**
- + озеленение за счет средств Управления экологии г. Чебоксары

Предложение ИЭГ: инициативный проект местного сообщества – преимущества консолидации



«Инициативный проект местного сообщества – проект, все этапы которого от идеи до создания и совместного пользования объектами благоустройства реализуются непосредственно местным сообществом при поддержке города и с участием профессионалов»



Объединяются люди, живущие на одной территории – больше идей, больше человеческих ресурсов (компетенций), распределение задач



«Объединяются» дворовые и прилегающие территории – возможность зонирования и размещения большего числа более разнообразных объектов благоустройства, удовлетворение потребностей всех социальных групп в шаговой доступности



Объединяются финансовые ресурсы большого числа участников – больше возможностей реализовать проект



Открытое пространство для общения. Укрепление добрососедства и сообщества

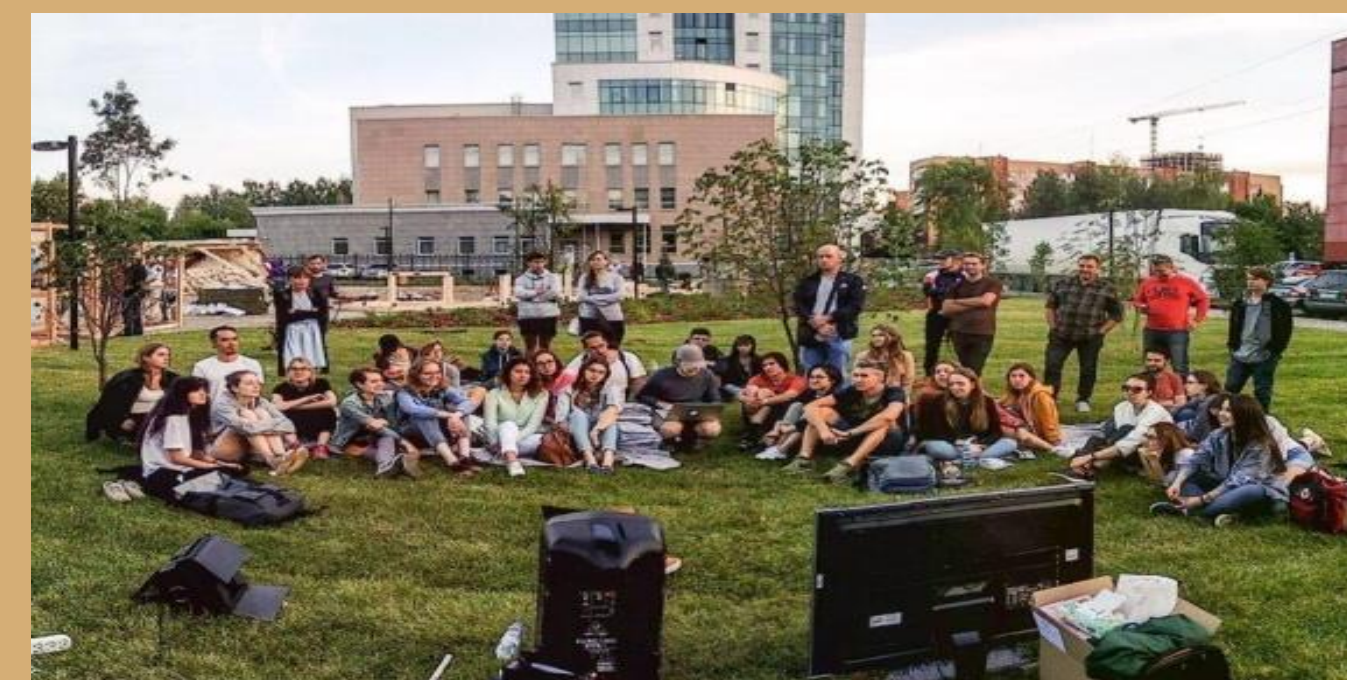


Общая ответственность за содержание благоустроенной территории

Инициативный проект: «соучаствующее проектирование + соучаствующее созидание»

ИЖЕВСК «Открытый сад», ул. Пушкинская

Источник: Идеи, рождённые соучаствующим проектированием
<http://людиделаютместо.рф/>
<https://olab.city/journal/otkrytyi-sad>



- **13.8 млн рублей** — общие затраты на проект
 - **8.5 млн рублей** — средства застройщика
 - **5.3 млн рублей** — средства горожан, партнёров проекта, спонсоров, депутатских фондов
- 20 ижевских компаний** стали партнёрами и спонсорами проекта



Преимущества инициативных проектов местных сообществ по комплексному благоустройству дворов и прилегающих пространств

ДЛЯ ГОРОЖАН

Больше территория - больше разнообразных объектов в шаговой доступности

Возможность зонирования территории - удовлетворение потребностей разных групп без ущерба для других

- ✓ Формируются и укрепляются локальные городские сообщества
 - ✓ Расширяется диалог горожан с руководством города
 - ✓ Вовлекаются средства граждан и местного бизнеса
- ✓ Повышается удовлетворенность городской программой благоустройства

ДЛЯ ГОРОДА

Лучше оценены и учтены потребности разных социальных групп

Удовлетворены запросы большего числа горожан



Запрос на возможность реализации инициативных проектов местных сообществ:

- проявление гражданской активности
- отражение потребностей и понимания горожан, как они хотят жить в своем городе, микрорайоне, квартале
- желания самим изменить среду проживания

Необходимо создавать условия для появления инициатив и их реализации!



Особенности инициативных проектов местных сообществ для комплексного благоустройства территорий жилой застройки

Пример проекта комплексного благоустройства территории жилой застройки



Источник: <http://gorodsreda.ru/federal-projects/gorodskaya-sreda/zayavki-v-reestr-luchshikh-praktik/kompleksnaya-rekonstruktsiya-kvartala-po-ul-chkalova-v-gorode-orenburge/>



Особенности инициативных проектов комплексного благоустройства жилой застройки

01

Широкий, разнообразный и, возможно, меняющийся круг участников

02

Разные потребности, интересы и возможности, в том числе финансовые, участников проекта и пользователей территории

03

Территория может включать земельные участки, принадлежащие разным собственникам

04

Уникальность проекта. Сложный состав работ/мероприятий проекта

05

Длительный срок реализации проекта

06

Дальнейшее совместное пользование и обеспечение содержания благоустроенной территории

Необходимы согласование интересов, распределение задач и обязанностей, общественная структура управления проектом, консолидация финансовых ресурсов



Методическое обеспечение инициативных проектов комплексного благоустройства жилой застройки: пошаговый алгоритм действий



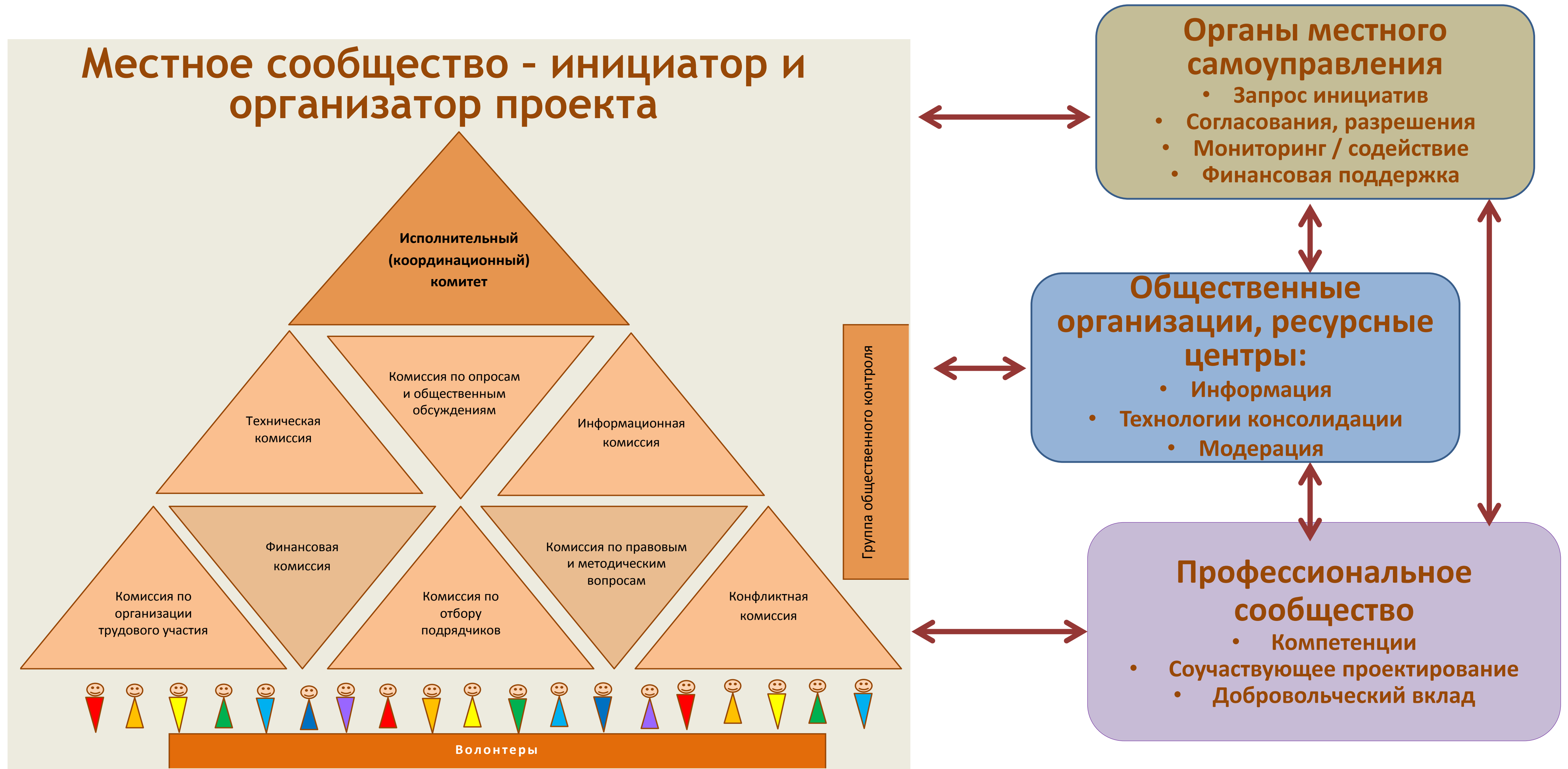
Подготовлено в рамках проекта, финансируемого за счет гранта Фонда Президентских грантов (2017)

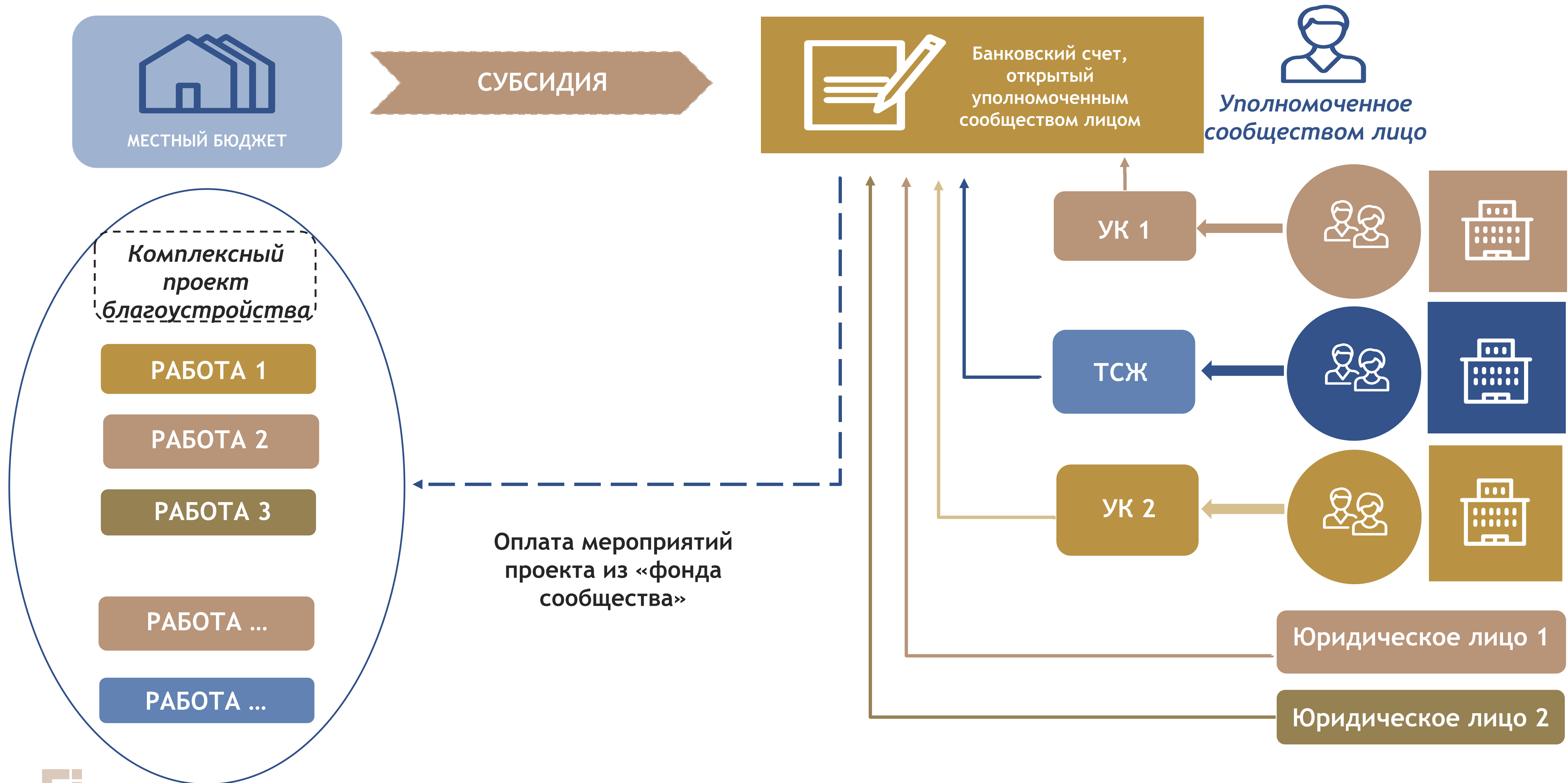


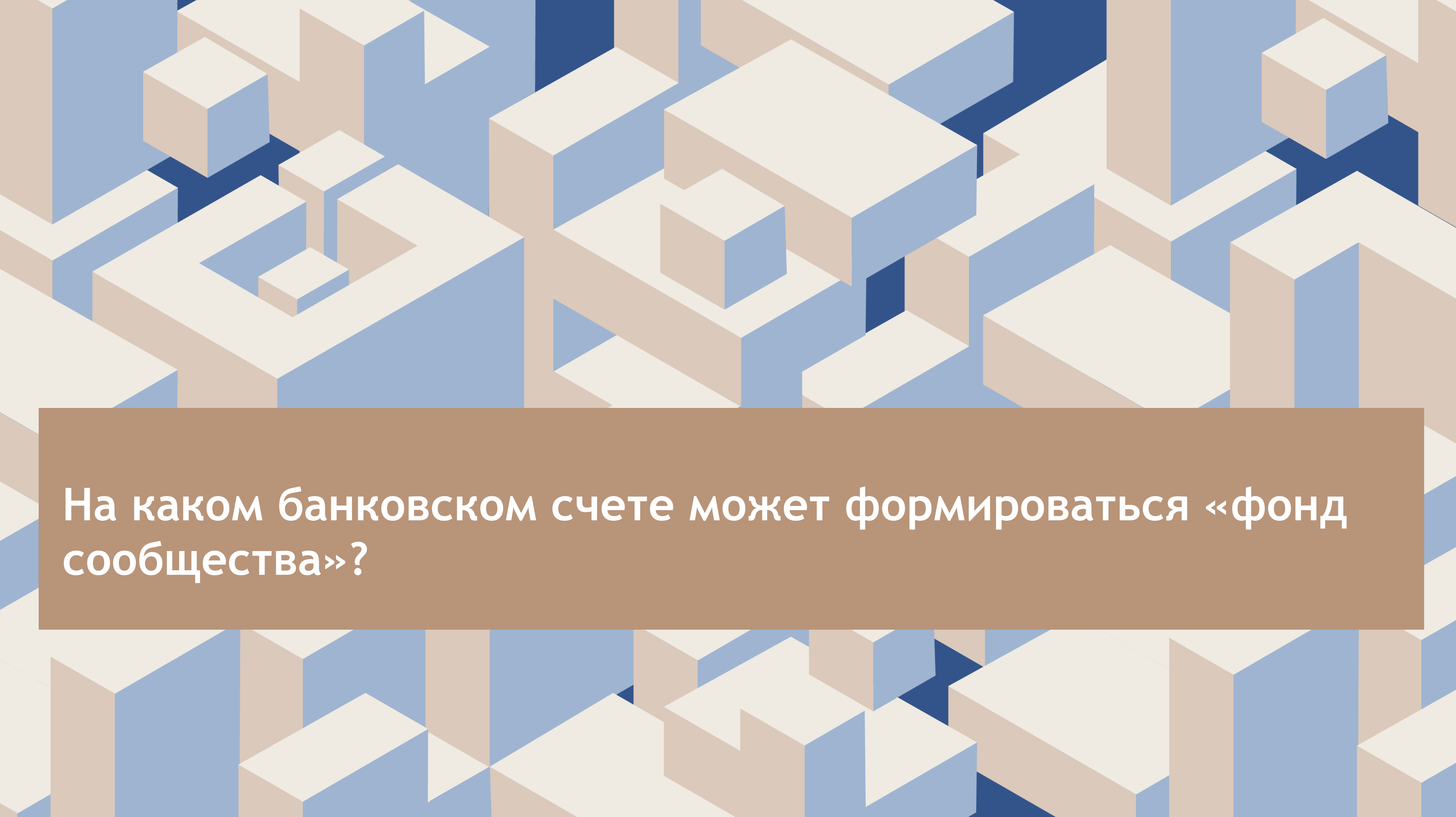
Материалы проекта на сайте Института экономики города:

http://www.urbanecomomics.ru/gorodsreda2018_IUE

Организационная структура управления инициативным проектом







На каком банковском счете может формироваться «фонд сообщества»?

Требования к банковскому счету для «фонда сообщества»

01

Возможность внесения средств широким и неограниченным кругом лиц, как физических, так и юридических (участников проекта, спонсоров)

02

Внесение средств в течение достаточно длительного периода времени, а возможно, и бессрочно (для содержания объектов благоустройства)

03

Внесение средств как однократно, так и в виде регулярных взносов, и в любом размере

04

Обособленность средств от средств любого лица, в том числе, открывшего банковский счет

05

Средства на счете - «общие средства сообщества», а не лица, открывшего счет

06

На средства на счете не может быть обращено взыскание по обязательствам лица, открывшего счет

07

Средства имеют целевое назначение - финансирование проекта сообщества. Банк контролирует целевое расходование средств

08

Решение о расходовании средств должно приниматься уполномоченными сообществом лицами

09

Сведения о поступлении и расходовании средств со счета должны предоставляться банком уполномоченным представителям сообщества для общественного контроля

Средства «фонда сообщества» должны быть освобождены от налогообложения



Институтом экономики города оценена применимость специальных банковских счетов*:

► Специальный счет для формирования фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме

- не может быть использован для «фонда сообщества»
- регулирование специального счета во многом соответствует особенностям счета для финансирования проектов сообщества и может быть использовано при разработке регулирования специального банковского счета для формирования «фонда сообщества»

► Счет эскроу

- не может быть использован для «фонда сообщества»
- яркий пример тому, что для отдельных случаев (сделок, обязательств), часто встречающихся в практике (или массовое появление которых прогнозируется) и связанных с особыми рисками для участников, принимаются федеральные законы, регулирующие особенности открытия, совершения операций со средствами на специальных видах банковских счетов

► Номинальный счет**

- ✓ может быть использован для формирования «фонда сообщества»

Номинальный счет открывается владельцем счета для совершения операций с денежными средствами, права на которые принадлежат третьему лицу (третьим лицам) - бенефициару (бенефициарам).

Гражданский кодекс РФ, статья 860¹, пункт 1

** введен в Гражданский кодекс РФ Федеральным законом от 26.07.2017 № 212-ФЗ.

*https://www.urbanecomonomics.ru/sites/default/files/vozmozhnye_mehanizmy_finansirovaniya_proektov_mestnyh_soobshchestv_1.pdf



Номинальный банковский счет может использоваться для формирования «фонда сообщества» и финансирования комплексных проектов благоустройства

Номинальный счет для «фонда сообщества»

Регулирование номинального счета Гражданским кодексом РФ	Номинальный счет для «фонда сообщества»
Владелец номинального счета - лицо, заключившее с банком договор номинального счета <i>(нет ограничений в отношении лиц, которые могут быть владельцем номинального счета)</i> . п. 1 ст. 860 ¹ ГК РФ	Владелец номинального счета - юридическое или физическое лицо, уполномоченное участниками местного сообщества, совместно реализующими проект благоустройства, на открытие счета для формирования «фонда сообщества». Такое полномочие может содержаться в решении собрания участников проекта, заключивших соглашение о совместной деятельности по его реализации (далее - участники соглашения).
Бенефициар (бенефициары) - лицо (лица), которым принадлежат права на денежные средства на номинальном счете п. 1 ст. 860 ¹ ГК РФ В договоре номинального счета должен быть указан бенефициар либо порядок получения информации от владельца счета о бенефициаре или бенефициарах, а также основание их участия в отношениях по договору номинального счета (существенное условие договора) п. 2 ст. 860 ¹ ГК РФ	В договоре номинального счета указывается, что бенефициарами по номинальному счету являются участники соглашения о совместной деятельности по реализации проекта благоустройства, указанные в таком соглашении <i>[участие в соглашении является основанием участия бенефициаров в отношениях по договору номинального счета]</i> ; информация о бенефициарах предоставляется владельцем номинального счета банку по запросу, а также в случае изменения состава бенефициаров (участников соглашения). <i>Примечание. Порядок фиксирования сведений о бенефициаре (бенефициарах) и об основании его (их) участия в отношениях по договору номинального счета может быть установлен банковскими правилами (внутренним документом) кредитной организации .</i> В заключении договора номинального счета участвует представитель бенефициаров, уполномоченный решением собрания участников соглашения. Представитель бенефициаров подписывает договор номинального счета <i>Примечание. В договоре необходимо предусмотреть, что представитель бенефициаров может быть заменен решением общего собрания участников соглашения (или коллегиального органа, избранного общим собранием участников соглашения).</i>

Номинальный счет для «фонда сообщества» (2)

Регулирование номинального счета Гражданским кодексом РФ	Номинальный счет для «фонда сообщества»
Требования к банкам, в которых можно открывать номинальные счета Нет ограничений п. 2.8 Инструкции Банка России об открытии и закрытии банковских счетов, счетов по вкладам (депозитам), депозитных счетов от 19 июня 2004 года №153-И	Номинальный счет можно открыть в любом банке на территории Российской Федерации
Кто может вносить средства на номинальный счет Закон не ограничивает перечень лиц, которые могут вносить средства на номинальный счет. Средства на счет может вносить и владелец номинального счета п. 1 ст. 860¹ ГК РФ	Средства в «фонд сообщества» на номинальном счете могут вносить любые лица - участники проекта (участники соглашения), спонсоры, орган местного самоуправления (средства субсидии) - с любой периодичностью и в любом размере <i>Соглашением о совместной деятельности по реализации проекта может быть установлен не только размер вклада каждого участника и порядок его внесения, но и то, что доля каждого участника в общих средствах «фонда сообщества» на номинальном счете пропорциональна размеру средств, внесенных на счет таким участником</i>
Учет средств, принадлежащих нескольким бенефициарам Если на номинальном счете учитываются денежные средства нескольких бенефициаров, банк ведет учет денежных средств каждого бенефициара, за исключением случаев, когда в соответствии с законом или договором номинального счета обязанность по учету денежных средств каждого бенефициара возложена на владельца счета. п. 4 ст. 860² ГК РФ	Договором номинального счета можно определить, что обязанность по учету денежных средств каждого бенефициара возложена на владельца номинального счета

Номинальный счет для «фонда сообщества» (3)

Регулирование номинального счета Гражданским кодексом РФ	Номинальный счет для «фонда сообщества»
На какие цели могут направляться средства, размещенные на номинальном счете? Закон не ограничивает цели использования средств на номинальном счете. Назначение средств определяется договором. ст. 860³ ГК РФ	В договоре указывается, что средства на счете могут использоваться для покупки товаров, услуг и (или) работы, необходимых для реализации проекта благоустройства. Основанием для перечисления средств являются: 1) решение уполномоченного лица (коллегиального органа) о заключении договора 2) договор, заключенный уполномоченным лицом 3) акт приемки товара, оказанных услуг, выполненных работ по договору (за исключением аванса, определенного договором)
Кто распоряжается средствами на номинальном счете? Законом или договором номинального счета может быть ограничен круг операций, которые могут совершаться по указанию владельца счета, в том числе путем определения: 1) лиц, которым могут перечисляться или выдаваться денежные средства; 2) лиц, с согласия которых совершаются операции по счету; 3) документов, являющихся основанием совершения операций; 4) иных обстоятельств. ст. 860³ ГК РФ	В договоре номинального счета указывается, что на совершение операций по списанию денежных средств с номинального счета должно быть получено согласие представителя бенефициаров, подписавшего договор номинального счета, либо в его отсутствие - лица, возглавляющего коллегиальный орган участников соглашения (путем подписания платежного документа, являющегося основанием для проведения операции).
Контроль использования средств банком Законом или договором номинального счета с участием бенефициара на банк может быть возложена обязанность контролировать использование владельцем счета денежных средств в интересах бенефициара в пределах и в порядке, которые предусмотрены законом или договором. П. 3 ст. 860¹ ГК РФ	Договором номинального счета (заключенного с участием представителя бенефициаров) на банк возлагается обязанность контролировать использование владельцем номинального счета денежных средств в интересах бенефициаров в пределах и в порядке, которые предусмотрены договором.

Номинальный счет для «фонда сообщества» (4)

Регулирование номинального счета Гражданским кодексом РФ	Номинальный счет для «фонда сообщества»
Предоставление бенефициарам сведений о средствах на счете Бенефициар по договору номинального счета вправе требовать от банка предоставления сведений, составляющих банковскую тайну, если такое право предоставлено бенефициару договором. Бенефициар по договору номинального счета с участием бенефициара вправе требовать от банка предоставления сведений, составляющих банковскую тайну. пп. 1 и 2 ст. 860⁴ ГК РФ	Представитель бенефициаров, участвовавший в заключении договора номинального банковского счета, вправе требовать от банка предоставления сведений, составляющих банковскую тайну. Договором номинального счета может быть предусмотрено право других бенефициаров (участников соглашения) требовать от банка предоставления сведений, составляющих банковскую тайну.
Защита средств на номинальном счете Приостановление операций по номинальному счету, арест или списание денежных средств, находящихся на номинальном счете, по обязательствам владельца счета не допускается. Арест или списание денежных средств с номинального счета по обязательствам бенефициара допускается по решению суда. Списание денежных средств с номинального счета допускается также в случаях, предусмотренных законом или договором номинального счета. пп. 1 и 2 ст. 860⁵ ГК РФ	Арест или списание денежных средств «фонда сообщества», находящихся на номинальном счете, по обязательствам владельца счета не допускаются. В тоже время допускается списание денежных средств с номинального счета по решению суда по обязательствам бенефициаров (например, за выполненные, но не оплаченные работы по благоустройству). Это снижает риски подрядчиков, заключающих договоры с представителем сообщества участников проекта
Страхование средств на номинальном счете Средства, размещенные на номинальных счетах, не подлежат страхованию за исключением отдельных номинальных счетов которые открываются опекунам или попечителям и бенефициарами по которым являются их подопечные ч. 6 ст. 5 Федерального закона от 23.12.2003 №177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации»	

Номинальный счет для «фонда сообщества» (5)

Регулирование номинального счета Гражданским кодексом РФ	Номинальный счет для «фонда сообщества»
Защита прав бенефициаров при расторжении номинального счета Договор номинального счета с участием бенефициара может быть изменен или расторгнут только с согласия бенефициара, если законом или договором номинального счета не предусмотрено иное. В случае поступления в банк заявления владельца счета о расторжении договора номинального счета банк обязан незамедлительно проинформировать об этом бенефициара. пп. 1 и 2 ст. 860⁶ ГК РФ При расторжении договора номинального счета остаток денежных средств перечисляется на другой номинальный счет владельца или выдается бенефициару либо, если иное не предусмотрено законом или договором номинального счета либо не вытекает из существа отношений, по указанию бенефициара перечисляется на другой счет. п. 4 ст. 860⁶ ГК РФ	В договоре номинального счета можно определить необходимость согласия представителя бенефициаров на основании решения собрания или другого коллегиального органа участников соглашения. Договором номинального счета может быть определено, что при расторжении договора остаток денежных средств перечисляется на номинальный счет иного лица, уполномоченного бенефициарами (решением собрания участников соглашения), либо на другой счет по решению бенефициаров (собрания участников соглашения)
Плата за услуги банка по договору номинального счета Плата за услуги банка по совершению операций с денежными средствами, находящимися на номинальном счете, может списываться с номинального счета п. 1 ст. 860⁵ и п. 2 ст. 851 ГК РФ	В договоре номинального банковского счета можно предусмотреть, что: • плата за услуги банка по совершению операций с денежными средствами, находящимися на номинальном счете, списывается с номинального счета (<i>чтобы владелец номинального счета не нес расходов по содержанию счета «фонда сообщества»</i>) • банк не осуществляет платежи со счета при отсутствие денежных средств (не осуществляет кредитование счета) (см. п. 1 ст. 850 ГК РФ).



Большая часть вопросов по формированию и использованию средств «фонда сообщества» на номинальном счете может быть урегулирована договором номинального банковского счета



Что необходимо для практического использования
номинального счета для формирования «фонда
сообщества» ?

Какие препятствия могут возникнуть в практике использования номинального счета с целью формирования «фонда сообщества» для финансирования инициативного проекта?

1

Номинальный счет пока не массовый банковский продукт

- Использование номинальных банковских счетов ограничено лишь перечислением выплат несовершеннолетним или недееспособным лицам
- Не все банки открывают номинальные счета

2

У банков пока нет опыта разработки банковских правил о порядке фиксирования

- сведений о бенефициарах номинального счета
- основания участия бенефициаров в отношениях по договору номинального счета

3

Сложность договора номинального банковского счета для «фонда сообщества»

- При отсутствии массового спроса банк может быть не заинтересован в разработке нового продукта

4

Возможны требования налоговых органов к владельцу номинального счета

- в Налоговом кодексе в настоящее время нет норм, связанных с налогообложением средств на номинальных счетах

Что необходимо сделать для создания и расширения практики использования номинального счета

01

Провести пилотный проект (проекты)

по использованию номинального счета для создания целевого «фонда» местного сообщества и финансирования проекта благоустройства

02

Разработать модельные соглашение о совместной деятельности участников местного сообщества по реализации проекта благоустройств и **проект договора номинального счета**

03

Выявить барьеры и сложности использования номинального счета для формирования «фонда сообщества» и **подготовить предложения по внесению изменений в регулирование номинального счета**, в том числе банковское регулирование

04

Разработать рекомендации для сообществ и банков по использованию номинального банковского счета для формирования «фондов сообществ»

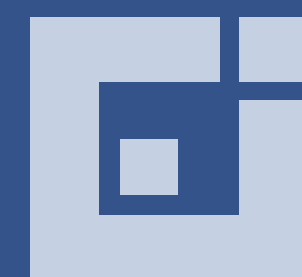
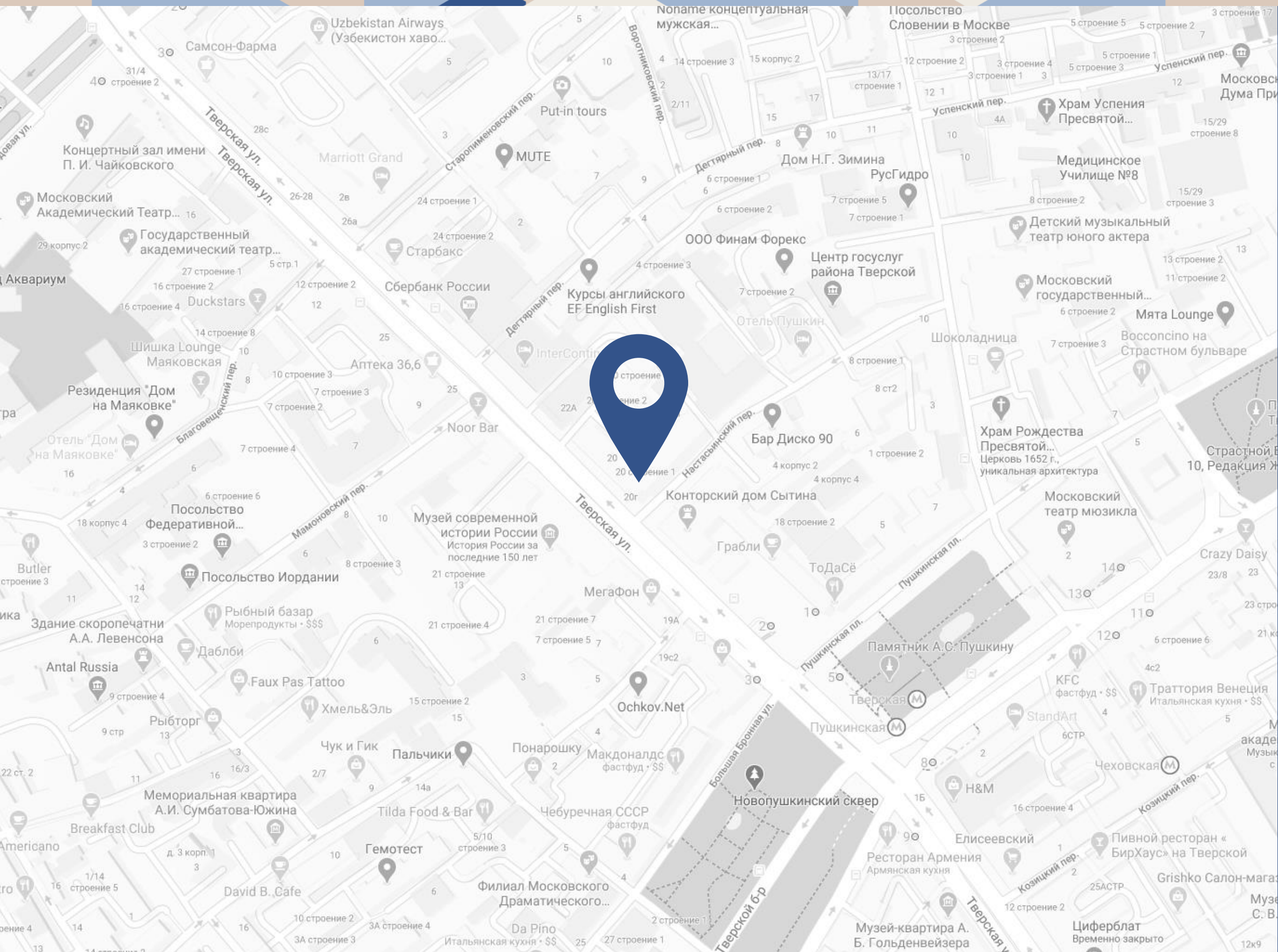
05

Подготовить предложения по внесению дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации, освобождающих средства на номинальном счете от налогообложения

06

Популяризировать лучшие практики пилотных проектов для широкого распространения нового финансового механизма прямого участия местных сообществ в преобразовании городской среды





ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

117105, Москва, Леонтьевский переулок, д. 21/1, стр.1

Тел.: 8 (495) 363-50-47, 8 (495) 787-45-20,

E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru

Web-site: www.urbaneconomics.ru

