Министерство финансов Российской Федерации
Международный банк реконструкции и развития
Проект «Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации»

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ

РОССИЙСКИЙ ОПЫТ В ОБЛАСТИ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ

РОССИЙСКИЙ ОПЫТ В ОБЛАСТИ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Авторский коллектив:
Шульга И.Е.
Вагин В.В.
Хачатрян Г.Н.
Сухова А.С.
Шилов Л.А.
Гаврилова Н.В.
Шаповалова Н.А.

УДК 336.14:353, 346.232,

ББК 67.401.111.4, 99.65, 65.261.83

Ш 95

Шульга, Иван и др.

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения / И.Е. Шульга, В.В. Вагин, Г.Н. Хачатрян, А.С. Сухова, Л.А. Шилов, Н.В. Гаврилова, Н.А. Шаповалова – М.: «Алекс», 2017 - 124 с.

ISBN 978-5-9618-0089-0

Данная публикация представляет собой обзор российского опыта в области развития инициативного бюджетирования в России, под которым понимается совокупность практик вовлечения граждан в бюджетный процесс, объединенных общей идеологией гражданского участия, а также сфера государственного и муниципального регулирования участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет расходов бюджета, и последующем контроле за реализацией отобранных проектов. В ней раскрывается исторический контекст развития инициативного бюджетирования в России, подробно описаны основные практики – Программа поддержки местных инициатив Всемирного банка и Партиципаторное бюджетирование Европейского университета в Санкт-Петербурге, и также описаны институциональные, управленческие, финансово-экономические и социальные эффекты и намечены перспективы развития данного направления.

Данная публикация подготовлена в рамках совместного Проекта «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации в 2016-2018 гг.», реализуемого Министерством финансов Российской Федерации и Всемирным банком.

Издание рассчитано на широкий круг читателей, включая работников органов государственного и местного самоуправления, представителей бизнеса, населения и экспертного сообщества.

УДК 336.14:353, 346.232,

ББК 67.401.111.4, 99.65, 65.261.83

ISBN 978-5-9618-0089-0

alexpublishers.ru

Содержание

ГЛОССАРИЙ 5
СОКРАЩЕНИЯ И АББРЕВИАТУРЫ 11
Введение 13

Глава 1. Инициативное бюджетирование в России: общая информация 17

1.1. Исторический контекст 19
1.2. Практики инициативного бюджетирования 21
1.3. Типология проектов ИБ 25
1.4. Нормативно-правовое регулирование 27

Глава 2. Обзор практики Программы поддержки местных инциатив (ППМИ) Всемирного банка 29

2.1. Идея и история развития ППМИ 31
2.2. Этапы ППМИ 32
2.3. Результаты ППМИ 35
2.4. Особенности дизайна ППМИ как факторы успеха 43
2.5. Применение ППМИ: региональный уровень (Ставропольский край) 47
2.6. Применение ППМИ: региональный уровень (Республика Башкортостан) 51

Глава 3. Обзор практики партиципаторного бюджетирования ЕУСПб и КГИ 55

3.1. История разработки практики партиципаторного бюджетирования 57
3.2. Логика и задачи партиципаторного бюджетирования 59
3.3. Этапы партиципаторного бюджетирования 62
3.4. Отличия партиципаторного бюджетирования от ППМИ 65
3.5. Первичное применение: муниципальный уровень (Череповец и Сосновый Бор) 67

3.6. Расширение: региональный уровень («Народный бюджет» в Кировской области) 69
3.7. Город в квадрате: Санкт-Петербург («Твой бюджет»-2016) 71

Глава 4. Обзор других практик ИБ и практик, смежных ИБ 73

4.1. Практики, основанные на методологии ППМИ 75
4.2. Практики, использующие методологию ПБ 76
4.3. Практики, ориентированные на использование информационных технологий 80
4.4. Практики, смежные инициативному бюджетированию 84

Глава 5. Эффекты реализации практик ИБ в России 89

5.1. Институциональные эффекты 93
5.2. Управленческие эффекты 94
5.3. Финансово-экономические эффекты 96
5.4. Социальные эффекты 98

Глава 6. Проект по развитию инициативного бюджетирования в России: промежуточные результаты и приоритеты на будущее 101

Заключение 111
Приложение 1 115

ГЛОССАРИЙ

- **«БЮДЖЕТ ДЛЯ ГРАЖДАН»** – это упрощенная версия бюджетного документа, которая использует наиболее доступные форматы представления бюджетных данных, чтобы облегчить для граждан понимание бюджета, объяснить им планы и действия Правительства во время бюджетного года и показать им формы возможного взаимодействия с Правительством по вопросам расходования общественных финансов. В Российской Федерации наименование «Бюджет для граждан» также носит совместный проект Открытого правительства и Минфина России, который объединяет меры федерального правительства по обеспечению понятности и доступности бюджетных данных, вовлечению граждан в принятие бюджетных решений и повышению бюджетной грамотности населения.

- **ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ (ИБ)** – понятие, применяемое в российской практике для обозначения совокупности практик вовлечения граждан в бюджетный процесс, объединенных общей идеологией гражданского участия, а также сферы государственного регулирования участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет расходов бюджета, и последующем контроле за реализацией отобранных проектов.

- **ИНСТИТУТ СЕЛЬСКИХ СТАРОСТ** – одна из форм местного самоуправления; круг обязанностей сельских старост – организовывать людей для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, создания и работы добровольных формирований населения по охране общественного порядка, активно участвовать в благоустройстве и уборке территории, помогать организовывать культурный отдых и досуг жителей. Старосты имеют право выносить вопросы на обсуждение или рассмотрение совета депутатов и администрации поселения. Староста является ключевым звеном между жителями и администрацией.

- **КОНСУЛЬТАНТЫ** – сотрудники проектного центра, осуществляющие мероприятия по сопровождению, контролю и мониторингу процесса инициативного бюджетирования.

- **КРАУДСОРСИНГ** (англ. crowdsourcing, crowd – «толпа» и sourcing — «использование ресурсов») — привлечение к решению тех или иных проблем инновационной производственной деятельности широкого круга лиц для использования их творческих способностей, знаний и опыта на добровольных началах с применением информационных технологий.

- **«НАРОДНЫЙ БЮДЖЕТ»**

1) проект партиципаторного бюджетирования на основе модели Европейского университета, реализующийся в г. Череповец (Вологодская область) с 2013 г. и позволяющий жителям города напрямую участвовать в распределении городского бюджета.
2) (также **«НАРОДНАЯ ИНИЦИАТИВА»**) программа, запущенная в целом ряде российских регионов в 2010-2011 годах при поддержке общероссийской политической партии «Единая Россия» и Общероссийского народного фронта (ОНФ), предполагающая вовлечение граждан в обсуждение бюджетов на федеральном, региональном и местном уровнях. Большая часть первых «Народных бюджетов» ограничилась единственным циклом, однако в Иркутской, Тульской («Народный бюджет») и Тамбовской («Народная инициатива») областях практики были продолжены и усовершенствованы. По мере развития в Тульской и Тамбовской областях появилось софинансирование проектов местным сообществом, была значительно расширена типология проектов.

- **ОТКРЫТЫЙ БЮДЖЕТ (ОБ)** – государственная политика, направленная на формирование доступной для понимания гражданами информации о бюджетах разного уровня, а также идеология представителей государственной и местной власти по вовлечению граждан в процесс формирования доходной части бюджета и определению приоритетных направлений, проектов расходования бюджетных средств.

- **ПАРТИСИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ (ПБ)** – принятое международное обозначение формы участия граждан в решениях о выборе приоритетов расходования бюджетных средств, критериями принадлежности к которой являются: обсуждение бюджетных вопросов; участие представителей местной власти; серийный процесс реализации; общественное обсуждение в рамках специальных собраний, комиссий, интернет-платформ; организация публичной отчетности.

- **ПАРТИЦИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ** – практика инициативного бюджетирования, основанная на мировом опыте партисипаторного бюджетирования с адаптацией к российским реалиям, разработанная и реализуемая Европейским университетом в Санкт-Петербурге.

- **ПАРТИСИПАТОРНОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ (ИЛИ СОУЧАСТВУЮЩЕЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ)** – процесс проектирования с привлечением жителей, представителей административных структур, бизнеса, инвесторов и других заинтересованных в проекте лиц для выявления истинных проблем и потребностей. Центры соучаствующего проектирования являются ареной информационного взаимодействия архитектора с местными организациями жителей, структурами власти и инвесторами.

- **ПАРТИСИПАТОРНОЕ УПРАВЛЕНИЕ** – концепция управления, основанная на расширении полномочий и участия работников, обычно объединенных в группы, в принятии действенных решений по вопросам, важным для деятельности компании и самих работников. Партисипаторное управление дает работникам возможность разделить ответственность, риски и успех организации.

- **ПРОГРАММА ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ** – комплекс действий и мероприятий, направленных на решение вопросов местного и (или) регионального значения через вовлечение граждан и предпринимательского сообщества в бюджетный процесс и участие граждан в бюджетных решениях.

- **ПРОГРАММА ПОДДЕРЖКИ МЕСТНЫХ ИНИЦИАТИВ** – разработанная Всемирным банком практика инициативного бюджетирования, основанная на механизме непосредственного вовлечения граждан в решение вопросов местного значения.

- **ПРОЕКТ ПО РАЗВИТИЮ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2016-2018 гг.** – совместный проект, реализуемый Министерством финансов Российской Федерации и Всемирным банком, целью которого является поддержка, развитие и распространение практик инициативного бюджетирования в России в течение 2016-2018 гг. В проекте (по состоянию на 2017 год) участвуют 43 субъекта Российской Федерации.

- **ПРОЕКТ «ФОРМИРОВАНИЕ КОМФОРТНОЙ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ»** – приоритетный проект, реализуемый Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации с 2016 года, направленный на формирование муниципальных программ по благоустройству, учитывающих мнение граждан, создание территориального общественного самоуправления, реализацию механизма поддержки инициированных гражданами мероприятий по благоустройству, стимулирование финансового участия граждан и организаций в реализации указанных мероприятий, создание инструментов общественного контроля за реализацией мероприятий и другое.

- **ПРОЕКТНЫЙ ЦЕНТР** – организационная структура, осуществляющая методологическую, исследовательскую (аналитическую), мониторинговую, образовательную и консультационную функции в рамках реализации проектов, создания и сопровождения реализации программ и практик инициативного бюджетирования.

- **ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ** – согласно 131-ФЗ, для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального

образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания. Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования.

- **САМООБЛОЖЕНИЕ** – согласно 131- ФЗ, под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 процентов от общего числа жителей муниципального образования, и для которых размер платежей может быть уменьшен.

- **СМЕЖНАЯ ПРАКТИКА** – практика, имеющая сходные черты с практиками инициативного бюджетирования, но не соответствующая критериям партисипаторных механизмов и процедур.

- **СОЦИАЛЬНЫЕ ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ФОНДЫ (SOCIAL INVESTMENT FUND, SIF)** – проекты Всемирного банка в развивающихся странах, основной целью которых является оказание правительству помощи в его усилиях по улучшению охвата и качества услуг в области социальной защиты, здравоохранения и образования.

- **ТОС (территориальное общественное самоуправление)** – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, городского округа, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

- **ЦЕНТР ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ** – координационный центр инициативного бюджетирования на базе Научно-исследовательского финансового института (НИФИ) Минфина России.

СОКРАЩЕНИЯ И АББРЕВИАТУРЫ

БРИКС (BRICS)	аббревиатура, объединяющая пять стран: Бразилию, Россию, Индию, Китай и ЮАР
ВБ	Всемирный банк
ГО	городской округ
ГОСТ	государственный стандарт
ДК	дом культуры
ЕУСПб	Европейский Университет в Санкт-Петербурге
ЖКХ	жилищно-коммунальное хозяйство
ЗАТО	закрытое административно-территориальное образование
ИБ	инициативное бюджетирование
ИСУ	информационная система управления
КГИ	Комитет гражданских инициатив (Фонд Кудрина по поддержке гражданских инициатив)
КО	Кировская область
НО	Нижегородская область
Минстрой России	Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации
Минфин России	Министерство финансов Российской Федерации
МКД	многоквартирный дом
МО	муниципальное образование
МСУ	местное самоуправление
МЧС России	Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
НИФИ	Научно-исследовательский финансовый институт
НКО	некоммерческая организация
ОБ	Открытый бюджет
ОМСУ	органы местного самоуправления
ОНФ	Общероссийский народный фронт

ПБ	партисипаторное бюджетирование
ППМИ	Программа поддержки местных инициатив Всемирного банка
ПСД	проектно-сметная документация
ПЦ	проектный центр
РБ	Республика Башкортостан
РОИВ	региональный орган исполнительной власти
РСМС	развитие силами местных сообществ
РСФСР	Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
РФ	Российская Федерация
СанПиН	санитарные правила и нормы
СИФ	Социальный инвестиционный фонд
СК	Ставропольский край
СМИ	средства массовой информации
СНИП	строительные нормы и правила
СССР	Союз Советских Социалистических Республик
ТО	Тверская область
ТОС	территориальное общественное самоуправление
ТСЖ	товарищество собственников жилья
ЦИБ	Центр инициативного бюджетирования
ФЗ	федеральный закон
ФЦП	федеральная целевая программа
ХК	Хабаровский край
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (от англ. UNESCO)
CDD (=РСМС)	Community-Driven Development (Развитие силами местных сообществ)
SIF (=СИФ)	Social Investment Fund (Социальный инвестиционный фонд)

Введение

Развитие инициативного бюджетирования в России осуществляется Министерством финансов Российской Федерации в рамках реализации утвержденной в 2013 году Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (далее – Программа) по направлению «Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов».

За время, прошедшее с момента начала ее реализации, удалось добиться значительных результатов в представлении открытых и понятных для населения данных о бюджетах всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Достижения России в вопросах бюджетно-налоговой прозрачности отмечены МВФ, Всемирным банком и Международным бюджетным партнерством, оценивающим Индекс открытости бюджета среди более чем ста стран мира.

Активная позиция регионов в реализации данного направления Программы позволила им выйти на качественно новый уровень представления данных о формировании и исполнении бюджетов, а также успешно организовать эту работу в муниципалитетах.

Вместе с тем, по мере накопления массива открытых бюджетных данных, в том числе в понятной для граждан форме (Бюджетов для граждан) все яснее проявляется необходимость повышения их практической значимости для конечного потребителя.

Развиваясь поначалу параллельно, разнообразные практики гражданских инициатив привели к росту интереса граждан не только к цифрам бюджета, но и к механизмам определения приоритетов бюджетных расходов. Более того, именно возможность повлиять на перераспределение общественных финансов в пользу решения назревших проблем жителей конкретного муниципалитета стала «пусковым механизмом» для копирования этих практик в регионах.

При этом, понимая важность инициативы самих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и осмысления полученных социальных и экономических эффектов от вовлеченности граждан, Министерством финансов было принято решение первоначально не создавать единую методику для всех.

Вместо регламентации «сверху» в сотрудничестве со Всемирным банком был разработан комплекс мероприятий по способствованию развитию практик вовлечения граждан в бюджетный процесс при помощи обучения региональных и муниципальных органов власти и активных граждан выстраиванию эффективного взаимодействия в ходе формирования и исполнения местных бюджетов.

Необходимость обобщения разнообразных практик привлечения граждан для решения вопросов местного значения привела к появлению единого термина «инициативное бюджетирование» (далее также ИБ), под которым понимается *совокупность практик вовлечения граждан в бюджетный процесс, объединенных общей идеологией гражданского участия, а также сфера государственного и муниципального регулирования участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет расходов бюджета, и последующем контроле за реализацией отобранных проектов.*

О размахе инициативного бюджетирования говорят данные Министерства финансов Российской Федерации, обобщаемые ежегодно в рамках запроса о лучших практиках бюджета для граждан в субъектах Российской Федерации. Согласно этим данным, в 2016 году в Российской Федерации было реализовано 8 732 проекта инициативного бюджетирования. Количество проектов увеличилось по сравнению с 2015 годом в 3,3 раза. 35 субъектов Российской Федерации заявили о реализации на их территории проектов инициативного бюджетирования. Стоимость реализованных проектов составила около 7 млрд. рублей по сравнению с

2,4 млрд. рублей годом ранее. Общий объем софинансирования средств государственных бюджетов из всех видов источников (муниципалитетов, граждан, бизнеса) превысил 1,8 млрд. рублей. В ряде других регионов идет подготовка к реализации практик ИБ. В целом 47 российских регионов вовлечены в развитие инициативного бюджетирования на их территории.

Заинтересованность регионов в практиках ИБ объясняется несколькими причинами. Во-первых, инициативное бюджетирование оказалось важным ресурсом развития местного самоуправления в городских и сельских поселениях. Многие из них именно через региональные программы ИБ получили средства на реализацию давно ожидаемого «бюджета развития» своих территорий. Во-вторых, инициативное бюджетирование оказалось важным инструментом повышения эффективности бюджетных расходов. В-третьих, процедуры участия граждан в отборе и реализации проектов, на которые могут быть выделены государственные средства, формируют целый комплекс дополнительных социальных, экономических, управленческих эффектов. Средства государственного бюджета не только помогают решать определенные гражданами проблемы, но и воспитывают ответственного за судьбу своего поселения гражданина.

Но, возможно, основной фактор успешного развития сложного комплекса инициативного бюджетирования в стране – это совместные усилия его участников: органов государственной власти, муниципалитетов, граждан, некоммерческих организаций, местного бизнеса, экспертного сообщества, консультационных проектных центров. ИБ позволяет на практике реализовать принцип государственно-гражданского партнерства, при котором учитывается все многообразие различных интересов сторон. В настоящее время формируется комплекс мер государственной поддержки, одним из результатов которого станет законодательное закрепление основ инициативного бюджетирования.

Учитывая вышесказанное, можно констатировать высокую значимость опыта участия граждан в вопросах формирования общественной инфраструктуры, бюджетных решений в Российской Федерации. Этот опыт нуждается во всестороннем, углубленном изучении и может быть тиражирован в странах, обладающих сходными с Россией общественно-экономическими условиями.

Глава 1

Инициативное бюджетирование в России: общая информация

1.1. Исторический контекст

Востребованность программ и проектов, предполагающих вовлечение населения в решение вопросов местного значения, во многом объясняется изменениями, которые происходили на местном уровне в позднесоветское и постсоветское время.

Отправными точками для этих изменений стали: закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» от 1990 года и Закон РСФСР «О местном самоуправлении» от 1991 года, которые разграничили полномочия между местными советами и администрациями и ввели судебные и иные гарантии местного самоуправления. По сути, были созданы правовые основы для превращения местных органов власти из нижнего элемента советской системы государственной власти, который находился в субординационных отношениях с вышестоящими уровнями, в самостоятельный институт местного самоуправления.[1]

В 1993 году была принята Конституция РФ, которая формально закрепила самостоятельность местного самоуправления, выборность представительных органов власти и глав местных

Вставка 1.1. Административно-территориальное устройство и бюджетная система РФ

По Конституции Россия является федеративным государством и состоит из 85 субъектов: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и автономных округов. Эти 6 типов субъектов равноправны и их административные границы определены федеральными законами. Свое внутреннее административно-территориальное деление каждый субъект РФ может устанавливать сам.

Субъекты РФ делятся на муниципальные образования по двухуровневому принципу. Законодательством предусмотрены 7 видов муниципальных образований: сельское поселение, городское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район. По состоянию на 1 января 2017 год в РФ насчитывается 22 327 муниципальных образований, включая 567 городских округов, 1784 муниципальных района, 19 внутригородских

[1] При этом до сих пор сохраняется некоторая условность понятия «самоуправление», поскольку вопросы местного значения в определенной степени решаются органами региональной и федеральной власти, а финансирование поступает не столько из местных налогов и сборов, сколько из региональных и федеральных бюджетов.

районов, 267 внутригородских территорий городов федерального значения и 19 690 поселений, в том числе 1589 городских и 18 101 сельское.

Бюджетная система РФ представляет собой совокупность бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов и основана на экономических отношениях и государственном устройстве РФ. Она состоит из трех уровней: 1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ, 2) бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов, 3) местные бюджеты. Помимо перечисленных видов существует также консолидированный бюджет, представляющий собой свод бюджетов всех уровней на соответствующей территории.

Проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, субъекта РФ и проекты территориальных государственных внебюджетных фондов составляются и утверждаются сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период. Финансовый год, как и календарный год, длится с 1 января по 31 декабря.

администраций. Было зафиксировано, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Авторы Конституции предусмотрели возможность прямого волеизъявления граждан, что заложило правовую основу для последующей разработки и реализации практик вовлечения жителей в непосредственное принятие решений по местным вопросам.

Норма о том, что жители могут напрямую участвовать в решении вопросов на местах, нашла свое дальнейшее развитие в Федеральном законе от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Глава 5 данного закона очерчивает ряд форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в нем: сход граждан, территориальное общественное самоуправление, собрание граждан, конференция граждан, опрос граждан и другие форматы, легитимизирующие реализацию принципов партисипаторной демократии на местах. Позднее в рамках наиболее распространенной практики участия населения в решении местных вопросов в России – Программы поддержки местных инициатив (далее ППМИ) – общее собрание граждан станет ключевым звеном в механизме отбора проектов. Таким образом, постепенное расширение полномочий на местах сделало возможным отход от старой централизованной структуры управления процессами на местном уровне.

Вместе с тем, реализовать принципы местного самоуправления с его организационно-функциональной автономией, провозглашенные первой постсоветской Конституцией РФ 1993 года и первыми базовыми федеральными законами, и окончательно отойти от модели моноцентричной организации власти на местном уровне удалось не полностью. Одновременно законодательное расширение возможностей участия населения в местном самоуправлении не было подкреплено достаточной финансово-экономической самостоятельностью муниципалитетов. В результате сформировалась мотивация муниципальных образований к участию в программах и практиках, связанных с привлечением дополнительного финансирования как из вышестоящих бюджетов, так и из других источников, включая местный бизнес и средства населения. В частности, ППМИ, предполагающая субсидирование местных проектов из вышестоящих региональных бюджетов, для значительного числа поселений стала возможностью получения средств на «бюджеты развития» общественной инфраструктуры поселений.

1.2. Практики инициативного бюджетирования

Практики вовлечения граждан в процедуры принятия бюджетных решений, в выработку направлений бюджетной политики и решение вопросов местного значения начали активно развиваться в России около 10 лет назад, однако до последнего времени они развивались недостаточно скоординировано и не были связаны единой системой мер регулирования и государственной поддержки. Инициативы власти, граждан, общественных организаций и бизнеса оставались разнонаправленными и не находили взаимной поддержки даже в том случае, когда потенциально могли значительно усилить друг друга. Тем самым, потенциал вовлечения граждан не реализовывался в полной мере.

Происходящая в настоящее время координация разнообразных практик вовлечения граждан для решения вопросов местного значения под общим понятием инициативного бюдже-

тирования призвана стать ответом на эти вызовы. В рамках ИБ формируются условия для проявления гражданами инициативы на всех этапах решения вопросов местного значения: жители получают возможность формулировать актуальную повестку, участвовать в выработке решений, контролировать конкурсные процедуры и ход практической реализации проектов. Таким образом, обеспечивается оптимальный выбор приоритетов расходования бюджетных средств на региональном и местном уровне для решения проблем местного значения.

Наибольшее влияние на формирование региональных практик ИБ в России оказали две модели: Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка и модель «партиципаторного бюджетирования», реализуемая проектной группой Европейского университета в Санкт-Петербурге при участии Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив.

ППМИ – наиболее распространенная на сегодняшний день модель ИБ. ППМИ имеет самую продолжительную историю среди российских практик ИБ – она была подготовлена и запущена в 2007 году в Ставропольском крае, и в дальнейшем реализована при поддержке Всемирного банка в Кировской, Тверской, Нижегородской областях, Хабаровском крае, Республиках Башкортостан, Северная Осетия-Алания, Саха (Якутия), Еврейской автономной области. К важнейшим особенностям практики относятся выдвижение приоритетных проектов гражданами на общих собраниях населения, конкурсный характер отбора проектов на основании формализованных критериев, оценивающих степень поддержки проектов местными сообществами, и полная встроенность в национальную административную, бюджетную и правовую системы. Проекты ППМИ осуществляются на средства бюджетов субъектов Российской Федерации при обязательном софинансировании муниципалитетов, населения и местного бизнеса. В настоящее время модель ППМИ активно используется во многих субъектах Российской Федерации, в том числе без прямого участия Всемирного банка.

Модель партиципаторного бюджетирования реализуется в России с 2013 года, когда были запущены первые российские пилотные проекты – «Народный бюджет» в Череповце и «Я планирую бюджет» в Сосновом Бору. С 2014 года эксперимент был распространен на ряд муниципалитетов Кировской области.

С 2016 года партиципаторное бюджетирование работает также в Санкт-Петербурге. В настоящее время практика внедрена в 13 городах и городских поселениях Ленинградской, Вологодской и Кировской областей. В отличие от ППМИ, партиципаторное бюджетирование предполагает распределение выделенной части городского бюджета на основании решений бюджетной комиссии, состоящей из граждан, отобранных с помощью жеребьевки, и представителей муниципалитета. Любой житель имеет право подать заявку и быть выбранным при помощи жребия для участия в бюджетной комиссии, а значит, получить шанс реализовать свою инициативу. Комиссия может выдвигать бюджетные инициативы в рамках полномочий муниципалитета на территории которого она работает. Фокусом практики являются погружение жителей в бюджетные процедуры и непосредственное обучение основам городского управления.

Помимо ППМИ и партиципаторного бюджетирования, в рамках ИБ развиваются отдельные региональные практики. Так, на основе методологии ППМИ и собственных разработок целый ряд российских регионов и крупных городов при поддержке общероссийской политической партии «Единая Россия» и Обще-

Вставка 1.2. Практики, смежные практикам ИБ

Помимо практик ИБ, вовлечение граждан в решение вопросов местного значения в российских регионах происходит в форме публичных слушаний, территориального-общественного самоуправления (ТОС), института сельских старост, практики самообложения граждан. Для финансирования частных инициатив граждан активно используется механизм краудсорсинга. Менее известны, но обладают значительным потенциалом применения пока непривычные для россиян формы взаимодействия властных структур и граждан в форме «партиципаторного проектирования» (или соучаствующего проектирования) и «партиципаторного управления». Каждая из перечисленных практик имеет собственные цели, задачи, сферу применения, законодательное регулирование, но по разным причинам они не могут быть отнесены к практикам ИБ. Так, ТОСы и институт сельских старост представляют собой формы организации местного самоуправления, публичные слушания – механизм информирования заинтересованных граждан и их участия в обсуждении проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Самообложение, которое является близкой инициативному бюджетированию формой участия граждан в софинансировании бюджетных решений, в настоящее время имеет ограниченные процедуры участия граждан в формулировании проблемы и реализации принятых решений. Краудсорсинг не распространяется на процесс государственных и муниципальных бюджетных решений. Практики соучаствующего проектирования, подразумевающие вовлечение граждан в процесс принятия планировочных, урбанистических решений, также не распространяются на бюджетную сферу.

российского народного фронта (ОНФ) реализовали в 2010-2011 годах программы «Народная инициатива», «Народный бюджет». Наиболее успешными являются программы в Тульской, Иркутской, Тамбовской областях. Общими чертами всех названных выше практик являются: распределение бюджетных средств на основе предложений граждан; встроенность процедур участия граждан в бюджетный процесс на региональном и местном уровнях; участие граждан в реализации проектов и общественном контроле за сохранностью объектов. Кроме того, для некоторых практик характерно привлечение софинасирования со стороны граждан, местного бизнеса, муниципалитетов, а также субсидий из региональных бюджетов.

Как правило, программы ИБ инициируются региональными органами власти. При этом существенную роль в принятии решения играет позиция главы субъекта РФ, а также регионального министерства финансов. Эффективными организаторами ИБ могут выступать и другие профильные министерства. В частности, это министерства, отвечающие за вопросы экономического развития (например, Иркутская область и Хабаровский край в первые два года реализации), внутренней политики, массовых коммуникаций и развития местного самоуправления (например, Мурманская, Нижегородская и Тульская области), социального развития (например, Кировская область), сельского хозяйства (Хабаровский край) и др.

В большинстве случаев финансовые средства на проекты ИБ планируются в рамках региональных государственных программ и ежегодно утверждаются в принимаемых бюджетах. В отдельных случаях проекты софинансируются и из других источников. Например, в Тамбовской области программа финансировалась из средств федерального гранта Правительства Российской Федерации, предоставленного за эффективную работу государственных и муниципальных органов власти, а сопровождение проектов партисипаторного бюджетирования в некоторых регионах обеспечивалось из средств Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив. Необходимо также отметить, что в дополнение к программам регионального уровня стали появляться муниципальные программы ИБ, финансируемые исключительно из местных бюджетов.

1.3. Типология проектов ИБ

Проекты, реализуемые в рамках региональных программ ИБ на данном этапе, в основном связаны с состоянием и развитием общественной инфраструктуры, включающей в себя, наряду с коммунальной, инженерной, дорожной инфраструктурой, и объекты образования, здравоохранения, социальной защиты, культурной сферы. Эта типология в целом отражает спектр «типичных» проблем российских поселений. Именно эти проблемы развития базовой инфраструктуры наиболее остро воспринимаются гражданами и имеют общественный резонанс, а их решение напрямую способствует укреплению доверия населения к власти.

Таблица 1.1. Типология проектов ИБ, реализованных в 2016 г.

№	Типы проектов ИБ	Количество проектов	Доля проектов по типам
1	Места массового отдыха населения и объекты организации благоустройства	1673	18,1%
2	Автомобильные дороги и сооружения на них	1344	14,5%
3	Образовательные и культурные учреждения	1035	11,2%
4	Объекты водоснабжения, водоотведения	1016	11,0%
5	Обустройство игровых площадок	819	8,8%
6	Объекты уличного освещения	805	8,7%
7	Объекты сбора твердых коммунальных/бытовых отходов и мусора	491	5,3%

№	Типы проектов ИБ	Количество проектов	Доля проектов по типам
8	Объекты физической культуры и массового спорта	425	4,6%
9	Событийные проекты (праздники, фестивали).	425	4,6%
10	Места захоронения	341	3,7%
11	Объекты для обеспечения первичных мер пожарной безопасности	257	2,8%
12	Объекты культурного наследия (памятники, музеи)	191	2,1%
13	Учреждения библиотечного обслуживания населения	47	0,5%
14	Объекты для обеспечения жителей услугами бытового обслуживания	19	0,2%
15	Иные объекты (ремонт МКД, мостов, плотин, благоустройство водоемов, организация связи, теплоснабжения, канализации, газопроводов и пр.)	372	4,0%
	Всего проектов:	9260	

Источник: данные запроса Министерства финансов Российской Федерации в рамках порядка взаимодействия о предоставлении информации субъектами Российской Федерации для составления Доклада о лучших практиках бюджета для граждан в 2016 году.

1.4. Нормативно-правовое регулирование

В настоящий момент нормативно-правовое регулирование практик ИБ осуществляется на региональном уровне. Минимальный набор необходимых нормативно-правовых документов включает в себя: ежегодно обновляемые постановление Правительства региона или распоряжение главы субъекта РФ, а также порядок реализации программы и набор методических документов, утвержденных ответственным региональным органом исполнительной власти.

В 2016 году в Пермском крае был принят первый региональный закон об инициативном бюджетировании, устанавливающий уровень ежегодных расходов на ИБ. Таким образом, был создан прецедент в части юридических гарантий стабильного финансирования и ежегодной реализации программы.

Другой управленческой новацией стало появление инициативного бюджетирования в региональных госпрограммах (Московская, Ульяновская области и др.) и стратегических документах развития (Республика Башкортостан), что позволяет обеспечивать стабильный процесс развития инициативного бюджетирования на региональном уровне.

На федеральном уровне в настоящее время идет активное обсуждение предложений по содержанию Программы развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации, целью которой будет определение состава мер государственного регулирования и комплекса мероприятий по созданию условий для развития инициативного бюджетирования во всех регионах страны.

В частности, для координации работы в регионах целесообразно создание новых проектных центров, которые будут выполнять функции сопровождения программ ИБ, подготовки консультантов, повышения квалификации государственных и

муниципальных служащих и проведения исследований[2]. На федеральном уровне центром компетенций призван стать координационный центр развития инициативного бюджетирования, который в том числе будет решать стратегические, аналитические и информационные задачи.

Реализацию программы развития ИБ в Российской Федерации предлагается сопровождать комплексной информационной кампанией на федеральном, региональном и местном уровнях, которая позволит информировать общественность о механизмах и принципах ИБ, поможет сформировать новые ценностные установки и поведенческие модели, а также мотивировать к участию и практическим действиям.

В следующих трех главах будут подробно описаны основные практики ИБ в РФ: ППМИ и ПБ, а также кратко представлены другие практики ИБ и смежные практики.

[2] В частности, возможны следующие модели организации и финансирования деятельности региональных проектных центров: 1) проектный центр, созданный на базе государственных бюджетных учреждений или организаций и осуществляющий свои функции в рамках государственного задания, 2) проектный центр, созданный с участием структурных подразделений органов государственной власти, 3) проектный центр, существующий как независимая организация (в т.ч., возможно, и НКО) выигравшая конкурс, объявленный уполномоченным органом государственной власти.

Глава 2

Обзор практики Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка

2.1. Идея и история развития ППМИ

Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) является наиболее распространенной практикой ИБ в России. ППМИ была разработана экспертами Всемирного банка по заказу Правительства РФ в 2005-2006 годах и пропилотирована в 2007 году в Ставропольском крае, а к настоящему времени реализуется уже в двух десятках субъектов РФ. Основная идея программы состояла в том, чтобы создать технологию и практику, которая эффективно и в значимых масштабах позволит реализовать потенциал участия граждан в местном самоуправлении и бюджетном процессе. Взяв за основу лучший международный опыт в реализации проектов развития силами местных сообществ, экспертам Всемирного банка удалось разработать программу, основанную на прямом вовлечении населения в определение приоритетных социальных проблем местного уровня и подготовку проектов, направленных на их решение.

В рамках ППМИ осуществляется финансовая поддержка проектов, инициированных при прямом участии населения и реализованных в процессе совместной работы населения, власти и бизнеса. Механизм ППМИ выглядит следующим образом. На общих собраниях граждан в участвующих муниципалитетах прямым голосованием определяются наиболее значимые проекты, направленные на решение вопросов местного значения. Такими проектами могут быть ремонт дорог, объектов водоснабжения и домов культуры, благоустройство территории и др. вопросы, относящиеся к полномочиям местных органов власти. Далее, муниципалитет совместно с инициативной группой граждан готовит проектное предложение, которое направляется на общий региональный конкурс. Отбор осуществляется на основе формальных критериев, позволяющих оценить степень реальной востребованности проекта населением. По итогам конкурса проекты получают финансирование из регионального бюджета.

ППМИ впитала в себя основные принципы похожих зарубежных программ – непосредственное вовлечение населения в определение проблем и их решение, развитие потенциала мест-

ных сообществ и органов местного самоуправления, открытость и транспарентность, концентрация практической работы на самом нижнем территориальном уровне. Наряду с этим, особенностью российской программы стала ее встроенность в национальные административную, бюджетную и правовую системы, позволившая создать условия для ее институциональной устойчивости.

2.2. Этапы ППМИ

Этапы подготовки и реализации ППМИ имеют четкую структуру и последовательность[3].

1. На подготовительном этапе на территории, реализующей ППМИ, проводится работа по разработке и утверждению дизайна региональной программы[4] и соответствующих нормативно-правовых документов. Дизайн ППМИ подразумевает определение основных параметров программы: территория реализации, максимальное количество заявок от одного муниципалитета, максимальная сумма региональной субсидии, критерии отбора проектов и пр.
2. Утвержденные параметры, а также общая идея Программы, ее принципы, механизмы и график реализации доводятся до муниципальных руководителей и специалистов, участвующих в ППМИ муниципальных образований в рамках специально организованных семинаров. Эти семинары проводят специалисты и консультанты регионального проектного центра и представители ответственного за реализацию ППМИ органа исполнительной власти субъекта.

---

[3] Более подробно о механизмах и процедурах реализации ППМИ, а также задачах органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и консультантов см. в «Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив» / Г.Хачатрян, И.Шульга, С.Гридин, А.Сухова – М.: «Алекс», 2016 – 88 с.

[4] Начиная со второго года реализации ППМИ, на предварительном этапе осуществляется корректировка дизайна программы и соответствующих документов.

3. После обучения главы муниципальных образований начинают непосредственную работу по информированию населения – рассказывают о программе, организуют обсуждение проблем местного значения, наиболее волнующих местных жителей. Данная работа чаще всего осуществляется путем проведения опросов населения в виде анкетирования или организации предварительных собраний, в том числе поулично, в трудовых коллективах и пр.
4. Окончательное решение о том, какая именно проблема является наиболее приоритетной для данного поселения, и какой проект, направленный на ее решение, будет подан на общий региональный конкурс, определяется общим собранием граждан путем прямого голосования. Жители на собрании также принимают решение о сумме местного вклада (денежного и неденежного), который они готовы будут обеспечить в случае победы в конкурсе, а также выбирают 5-6 жителей села в состав инициативной группы, которая продолжит непосредственную работу над проектом.
5. По итогам собрания инициативная группа совместно с сотрудниками администрации поселения готовит конкурсную заявку (в т.ч. техническую документацию) и представляет ее в региональную конкурсную комиссию.
6. Комиссия рассматривает заявки на основании формальных критериев отбора, заранее доведенных до всех участников

Вставка 2.1. Заседания конкурсной комиссии ППМИ

(а) в Республике Саха (Якутия), 2017 год

(б) в Республике Башкортостан, 2017 год

ППМИ. Наиболее важными с точки зрения «веса» критериями являются участие населения и софинансирование. При этом участие населения оценивается как по отношению к предварительным собраниям, так и к итоговому, а софинансирование оценивается как вклад со стороны населения, местного бизнеса и бюджета поселения. Оставшаяся доля баллов присваивается таким показателям в заявке как: обеспечение эксплуатации и содержания объекта после реализации ППМИ; количество благополучателей; количество созданных и сохраненных рабочих мест; использование СМИ для информирования населения и пр.

При отборе заявок на финансирование сначала происходит ранжирование всех полученных от муниципалитетов заявок по числу баллов, рассчитанных по утвержденной шкале критериев. Далее в соответствии с рейтингом победителями становятся те проекты, которые набрали наибольшее число баллов по накопленной сумме, запрашиваемой из регионального бюджета субсидии, и при этом не вышли за предел средств, выделенных из регионального бюджета на ППМИ. При этом региональная конкурсная комиссия вправе снять с конкурса ту или иную заявку по причине недостоверности предоставленной в заявке информации. Как правило, в результате конкурса финансирование получают 60-70 процентов всех заявок.

1. После того как определены победители конкурса, в поселениях начинается работа по проведению закупок работ и услуг подрядчиков, а также по мониторингу хода реализации проектов и сдачи-приемки работ. Финансовые средства для реализации победивших в конкурсе проектов передаются в форме субсидий из бюджетов субъектов РФ непосредственно в поселенческие бюджеты, где аккумулируются и средства из всех других источников.
2. На заключительном этапе годового цикла ППМИ проводится торжественное открытие объектов в муниципалитетах и подводятся итоги Программы – с муниципальных образований собирается отчетная информация по реализации проектов, а также, как правило, проводится итоговое информационное мероприятие регионального или межрегионального уровня с участием глав муниципальных образований.

Весь цикл реализации ППМИ – от проведения собраний до открытия объектов – не превышает одного года. Это важно для поддержания мотивации участников и завершения работ в рамках одного строительного сезона (см. Рисунок 2.1).

Рисунок 2.1. Цикл ППМИ

На всех стадиях ППМИ осуществляется техническое сопровождение, включающее информационные, обучающие и консультационные мероприятия для участников Программы.

2.3. Результаты ППМИ

За годы реализации в российских регионах ППМИ доказала свою эффективность в решении основных целей: практической реализации проектов, определенных при участии сообществ, вовлечении населения в решение местных проблем и мобилизации ресурсов сообществ для решения местных проблем.

Вставка 2.2.

Город Слободской Кировской области с населением 33 000 человек принимает участие в ППМИ с 2011 года и является абсолютным лидером в области по числу победивших проектов: за это время реализовано более 160 инициатив граждан. Проекты в городе инициируются и реализуются, в основном, существующими или вновь создаваемыми ТОСами.

Успех программы здесь обусловлен тем, что руководство города оказывает максимальную поддержку всем местным заинтересованным сторонам. Программа включает в себя общую координацию, обучение, оформлении ТОС, предоставление технической помощи (подготовка заявок, документация, координация софинансирования, закупки, технический надзор, и пр.)

Участие в программе не только полностью изменило внешний вид города, но, самое главное, позволило слобожанам поверить в свои силы и в возможность решать свои проблемы в сотрудничестве с городскими властями.

Реализация проектов при участии сообществ. В 2016 году в российских регионах в рамках ППМИ было реализовано около 3000 проектов, благополучателями которых стали более 5 млн человек. Типология проектов, реализованных в рамках ППМИ, свидетельствует о том, что ППМИ позволяет решать именно те проблемы, которые приоритетны для населения и связаны с той частью инфраструктуры, которая является необходимым условием комфортной жизни населения. В первую очередь, это дороги, объекты водоснабжения, дома культуры (см. Рисунок 2.2).

Дизайн ППМИ построен таким образом, что в каждом регионе в итоге реализуются те проекты, которые соответствуют его специфическим потребностям. Так, в Кировской области основной тип выбранных населением проектов – ремонт дорог и сооружений на них, в Тверской области – водоснабжение, в Хабаровском крае – спортивные объекты (см. Рисунок 2.3).

С течением времени наиболее острые проблемы жителей населенных пунктов решаются, и приоритеты смещаются на следующие по значимости проекты. Проекты, реализованные в рамках ППМИ на протяжении нескольких лет, позволяют как в общем преобразить облик конкретного населенного пункта, так и улучшить ситуацию с общественной инфраструктурой в муни-

Рисунок 2.2. Типология проектов ППМИ в 8 регионах РФ, 2007-2015 гг. (% от общего числа проектов)

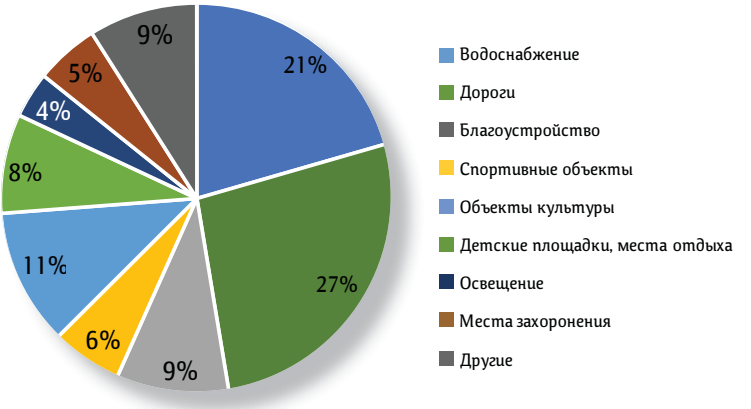
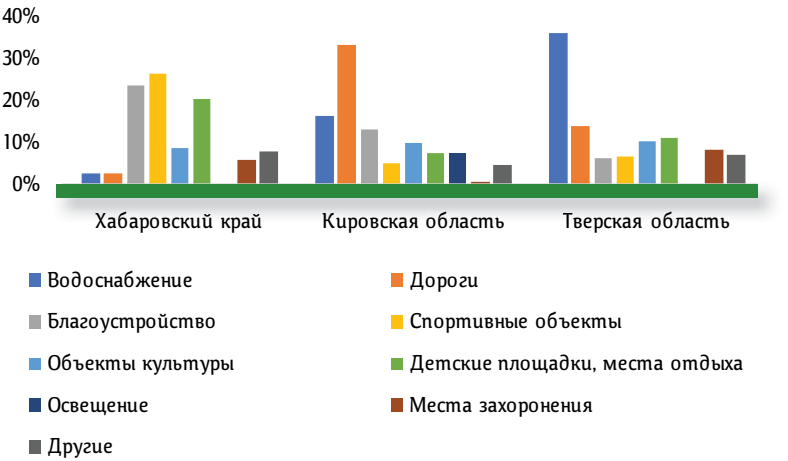


Рисунок 2.3. Типологии реализуемых проектов по регионам в 2015-2016 гг.



Вставка 2.3.

Село Родниковское Арзгирского района Ставропольского края с населением около 1000 человек – один из примеров того, как цикличность и повторяемость ППМИ позволяет поселениям планировать свое развитие и за несколько лет полностью преобразовать территорию. Участвуя в ППМИ с 2007 года, село практически каждый год становилось победителем. Это позволило решить почти все проблемы, связанные с социально-культурной инфраструктурой и создать в селе благоприятную среду проживания. Первый проект в Родниковском был направлен на реконструкцию ангара в спортивный зал, который стал лучшим спортивным сооружением в районе. Затем были проекты по установке детской площадки, ремонту дорог и тротуаров, благоустройству площади и другие.

ципальных образованиях и в целом по региону. Так, в Кировской области за период 2010-2017 годов отремонтировано более 600 поселенческих дорог, построено или отремонтировано около 500 объектов водоснабжения. К 2017 году только в двух регионах – Тверской области и Ставропольском крае – реконструировано более 200 домов культуры.

Как следствие ориентированности на наиболее острые проблемы конкретных поселений, ППМИ получает высокую оценку населения. Так, подавляющее большинство населения считает, что проекты, осуществленные в рамках ППМИ, очень важны и имеют непосредственное практическое применение (см. Рисунок 2.4).

Вовлечение населения в решение местных проблем. Ежегодно в регионах РФ проводится более трех тысяч общих собраний жителей ППМИ, в которых участвует более миллиона человек. Еще большее число граждан принимает участие в так называемых предварительных мероприятиях по обсуждению проектов: опросах общественного мнения, поуличных и подомовых собраниях и других встречах в формате небольших групп, суммарно собирающих до 70% взрослого населения участвующих населенных пунктов. Прямое участие населения в определении приоритетных проблем является ключевым элементом программы, который в итоге обеспечивает изменение отношения людей

Рисунок 2.4. Мнение населения Кировской области о результатах ППМИ, 2013 г.

82% населения регулярно пользуются результатами проекта

Вопрос: Пользуетесь ли Вы результатами реализации проекта (выполненных работ)? (% населения)

Источник: Социологическое обследование ППМИ Кировской области, 2013 г.

90% населения считают проблему, решенную в рамках ППМИ, важной или очень важной

Вопрос: Насколько важна проблема, решенная в рамках ППМИ? (% населения)

к собственной роли в развитии территории, росту доверия к существующим механизмам местного самоуправления.

Население вовлекается в проекты ППМИ не только на стадии выбора приоритетов, жители также участвуют непосредственно в реализации проектов, безвозмездно выполняя работы, не требующие высокой квалификации, такие как демонтаж конструкций, очистка территории от строительного мусора, покраска заборов, или безвозмездно предоставляя ресурсы – электричество, строительные материалы и технику. Как правило, именно вклад жителей безвозмездным трудом делает проект по-настоящему завершенным: клумба на детской площадке, скамейка у нового колодца и занавески в

Вставка 2.4.

В 2016 году в субъектах, реализующих ППМИ, было проведено более 1000 собраний с участием населения по выявлению приоритетных проблем. В период с 2007 по 2017 годы проведено более 5000 таких собраний.

На фото: Республика Северная Осетия-Алания, Моздокский район, станица Павлодольская.

отремонтированном доме культуры – эти недорогостоящие детали придают законченный вид всему проекту.

Наконец, важную роль играет вовлечение гражданских активистов в инициативные группы, создаваемые при каждом из участвующих муниципалитетов. Эти люди являются очень важным активом; пройдя несколько циклов реализации ППМИ, они становятся полностью готовыми для реализации любых других проектов, в основе которых лежит работа с населением, вовлечение жителей в любые инициативы.

Привлечение местных ресурсов. Софинансирование местных сообществ (населения, муниципального бюджета, бизнеса) является важным условием участия в ППМИ. Фактический уровень привлеченного софинансирования со стороны населения и местного бизнеса показывает, насколько правильно и адекватно отобраны проблемы, решаемые в рамках ППМИ, и насколько население доверяет программе. При этом Программа не ставит своей целью привлечь как можно больше денег с населения. Любой посильный для человека вклад свидетельствует о том, что ему важна выбранная проблема, что он готов включаться и участвовать в ее решении.

Вставка 2.5.
Софинансирование проектов с местного уровня

Софинансирование проектов с местного уровня (местное софинансирование) - один из ключевых элементов ППМИ. Уровень софинансирования, с одной стороны, показывает степень доверия участников программы, с другой стороны, служит индикатором того, насколько эффективно работает механизм отбора и приоритизации задач, решаемых в рамках ППМИ.

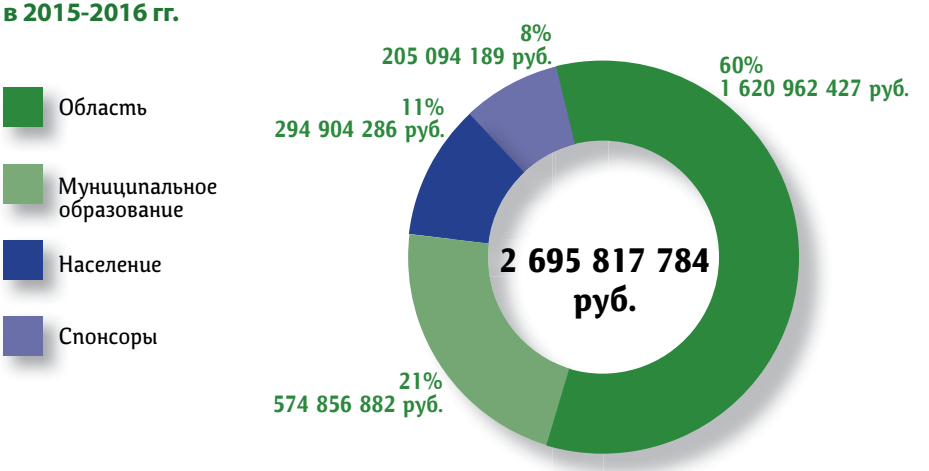
Местное софинансирование включает в себя три основных источника софинансирования: со стороны населения (благополучателей проектов), местных бюджетов и местного бизнеса (спонсоров). Решение о вкладе населения и муниципалитета принимается на общем собрании. Финансовые средства, собранные населением или предоставленные спонсорами, вносятся в соответствующий муниципальный бюджет как целевые добровольные пожертвования.

Возможны и другие источники местного софинансирования. Например, в Тверской области в некоторых поселениях софинансирование предоставлялось депутатами из собственных фондов на развитие муниципалитетов. В Кировской области использовались средства, полученные в качестве самообложения населения. В Ташбулатовском сельском поселении Абзелиловского района Республики Башкортостан для сбора средств на ремонт Дома культуры была проведена специальная благотворительная лотерея.

Вклады как населения, так и спонсоров могут осуществляться не только в денежной форме, но и в форме безвозмездного выполнения части работ, предполагаемых технической документацией, или же предоставления материалов или оборудования.

Показатели софинансирования из всех источников местного уровня (бюджет поселения, вклад населения, поддержка местного бизнеса) в рамках проектов ППМИ очень высоки и растут из года в год. Минимальный вклад со стороны бюджета муниципалитета, допускающий заявку до участия в конкурсе, в большинстве субъектов составляет 5-10% от запрашиваемой региональной субсидии. Обязательный уровень софинансирования со стороны жителей обычно не превышает 3-5%.

Рисунок 2.5. Софинансирование проектов в 8 регионах-участниках ППМИ в 2015-2016 гг.



Однако по факту доля вклада из бюджета муниципалитета в среднем достигает 20% от стоимости проекта, от населения – 12%, со стороны местного бизнеса – 8%. Таким образом, региональная составляющая в стоимости проектов составляет лишь 60%, а в отдельных регионах еще меньше. Например, в Тверской и Нижегородской областях доля средств региональной субсидии в стоимости проектов ППМИ составила за период 2015 и 2016 годов 49%.

Вставка 2.6.

Проект по обустройству освещенной лыжероллерной трассы в г. Учалы Республики Башкортостан, интересен очень высоким уровнем заинтересованности и участия всех сторон: района, города, населения, бизнеса.

При его отборе было проведено более десятка общественных мероприятий, а в итоговом собрании на стадионе участвовало около 3000 чел.

При стоимости проекта около 8 млн руб. бюджет республики выделил 1,5 млн, а городской – 1 млн Денежный вклад населения составил 850 тыс. руб. Проект привлек 55% софинансирования от 8 спонсоров в размере 4,2 млн рублей.

Проект выполнен с очень высоким качеством, и его сдача-приемка была превращена в праздник, в котором участвовало все население города. Трасса активно эксплуатируется с первого дня открытия.

Система формальных критериев ППМИ мотивирует участников конкурса обеспечивать максимально возможный для них вклад: чем выше будет софинансирование со стороны сообщества, тем больше баллов наберет заявка и выше окажутся шансы на победу и получение региональной субсидии на реализацию проекта.

Однако обеспечить себе победу в конкурсе только лишь высоким софинансированием невозможно. Во-первых, критерий софинансирования уравновешивается более десятью другими конкурсными критериями оценки заявки; во-вторых, установлен порог, при превышении которого дополнительные баллы за софинансирование не начисляются. Обычно максимально возможный балл за софинансирование присваивается при уровне вклада в размере 10-20% от общей стоимости проекта.

Критерии ППМИ мотивируют участников привлекать средства не только из местного бюджета и со стороны жителей, но и искать варианты привлечения софинансирования со стороны местного бизнеса. Очень часто это приводит к эффективным взаимовыгодным партнёрствам. Сообщество выигрывает от привлечения дополнительных ресурсов для реализации проектов, а бизнес

охотно инвестирует небольшие суммы в проекты, пользующиеся реальной поддержкой со стороны населения. Широкая общественная информированность об этих проектах и позитивное отношение к ним способствуют формированию положительного имиджа предпринимателей, участвующих в проектах ИБ.

Примером такого сотрудничества является проект ППМИ в г. Учалы Республики Башкортостан (см. Вставку 2.6), на общее собрание жителей в рамках которого пришли 2 973 человека, поддержавших идею по обустройству лыжероллерной трассы. Высокий уровень поддержки проекта населением и его востребованность жителями города позволили привлечь софинансирование со стороны местного бизнеса в размере 4,5 млн руб. (при общей стоимости проекта в 7,5 млн руб.). Наибольшую сумму вклада внесло Акционерное общество «Учалинские электрические сети» (1,5 млн рублей), за счет этой суммы был произведен монтаж электроосвещения трассы. Сегодня эта трасса является наиболее популярным местом отдыха учалинцев, ежедневно и летом, и зимой на ней катаются более 500 жителей города.

2.4. Особенности дизайна ППМИ как факторы успеха

ППМИ имеет ряд особенностей, которые отличают ее от зарубежных аналогов проектов развития силами местных сообществ и ряда муниципальных практик, реализуемых в России и других странах мира. Эти особенности являются краеугольным камнем программы и позволяют достичь тех результатов и эффектов, которые демонстрирует ППМИ.

Во-первых, в отличие от многих социальных фондов и программ развития силами местных сообществ ППМИ полностью встроена в национальные системы.

- Управление ППМИ осуществляется в рамках российской административной системы. На уровне региона Программа реализуется ответственными органами исполнительной власти

Вставка 2.7.

В Тверской области работа по развитию компетенций у специалистов органов местного самоуправления обрела форму ежегодной «Школы ППМИ».

Это комплексная система обучения и консультирования по следующим вопросам:

- Подготовка и проведение собраний граждан
- Обеспечение софинансирования
- Технические требования к проектам
- Оформление пакета конкурсных документов
- Использование ИСУ ППМИ-Тверь.

Уже проведено 5 Школ ППМИ, включивших более 50 обучающих мероприятий с 30 участниками на каждой сессии.

(как правило, региональными Министерствами финансов), непосредственными исполнителями на местах являются органы местного самоуправления.

- Финансирование программы осуществляется в строгом соответствии с Бюджетным кодексом в рамках российской бюджетной системы. Региональные субсидии передаются из бюджетов субъектов РФ в муниципальные бюджеты, финансовые ресурсы из всех других источников, включая местное софинансирование, также аккумулируются на бюджетных счетах муниципалитетов.
- Закупки работ и услуг в рамках ППМИ осуществляются в соответствии с государственной системой закупок. Отбор и найм подрядчиков для осуществления работ в муниципалитетах проводится в соответствии с федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
- Порядок реализации программ, проведения конкурсного отбора, распределения субсидий муниципалитетам осуществляется в соответствии с нормативными документами субъекта (Постановление Правительства субъекта РФ).

Встроенность программы в национальные системы позволяет развивать и усиливать существующие и закрепленные законодательством страны институты государственного и муниципального управления, а также развивать потенциал органов

государственной власти и местного самоуправления в процессе практической работы.

Во-вторых, в отличие от многих практик партисипаторного бюджетирования, ППМИ основана на прямом и широком участии населения. Проекты и члены инициативной группы, ответственные за их последующую подготовку и реализацию, отбираются непосредственно жителями, а не, например, бюджетной комиссией, как во многих случаях ПБ. Эта особенность максимально легитимирует сами проекты и статус членов инициативных группы, тем самым позволяя населению чувствовать максимальную причастность к программе и ее результатам. Прямая вовлеченность жителей в подготовку и реализацию программы обеспечивает широкую информированность о ее целях, задачах и механизмах среди населения, способствует переосмыслению собственной роли граждан в развитии территории, укрепляет доверие к существующим механизмам местного самоуправления и обеспечивает позитивное восприятие населением результатов программы.

В-третьих, в отличие от большинства практик ПБ и развития силами сообществ отбор проектов ППМИ основан на конкурсе между поселениями. Критерии отбора включают в себя не только количество голосов за проект (как в большинстве практик ПБ), но и целый ряд дополнительных критериев, разносторонне оценивающих востребованность проекта и степень его поддержки со стороны сообщества. В рамках ППМИ муниципалитеты конкурируют между собой, что дает дополнительную мотивацию к подготовке качественных конкурсных предложений. Более того, такой подход позволяет направить финансирование именно в те муниципалитеты, которые в наибольшей степени нуждаются в нем и готовы обеспечить качественную реализацию проекта.

Сохранение доли победителей ППМИ на постоянном уровне не ниже 60-75% позволяет поддерживать высокий интерес к программе и создает мотивацию к продолжению участия даже в случае неудачи.

Наконец, реализованный на практике принцип софинансирования ППМИ местными сообществами является отличительной особенностью ППМИ в сравнении с большинством практик, предполагающих вовлечение граждан в принятие бюджетных

Вставка 2.8. Критерии оценки проектов

Проектные заявки оцениваются и ранжируются с использованием критериев оценки и отбора, которые позволяют оценить, в какой степени проект соответствует базовым принципам ППМИ и каков ожидаемый социальный эффект его реализации. В частности, оцениваются следующие аспекты проектной заявки:

- **участие населения в идентификации и отборе проекта (35-40%).** Оценивается степень участия как в подготовительных мероприятиях, так и в общем собрании населения;
- **вклады местных заинтересованных сторон (35-40%)** – населения, муниципального бюджета, частного бизнеса, других спонсоров – в софинансирование проекта (при этом оцениваются не только денежные, но и все другие виды вкладов);
- **социально-экономические эффекты (10-15%):** доля благополучателей от численности населения, созданные или сохраненные рабочие места, влияние на окружающую среду, наличие средств и механизмов для эффективного содержания и эксплуатации объекта проекта, и т.д.;
- **степень открытости и прозрачности решений, принимаемых в рамках проекта (5-10%)**, в том числе, использование СМИ для информирования населения.

Критерии оценки, применяемые в ППМИ, в основном счетные, т.е. предполагают использование простых алгоритмов расчета для балльной оценки проекта.

решений и развитие общественной инфраструктуры. Цель софинансирования не столько в привлечении внебюджетных средств к реализации проектов, сколько в настройке оптимальной мотивации участников программы.

Во-первых, софинансирование позволяет выявить и решить именно те проблемы, актуальность которых наиболее высока, и именно в тех поселениях, где эти проблемы стоят наиболее остро. Практика показывает, что вклад жителей возможен только в том случае, когда острота проблемы предполагает необходимость ее безотлагательного решения.

Во-вторых, благодаря собственному вкладу у граждан укрепляется осознание причастности к деятельности по развитию территории. В частности, на этапе проведения строительных работ жители активно участвуют в мониторинге в составе инициативных групп, внимательно следят за соблюдением подрядными организациями качества и сроков выполнения работ.

В-третьих, возникающее у граждан чувство «совладельцев» позволяет обеспечить лучшую сохранность создаваемого или восстанавливаемого объекта инфраструктуры после завершения работ и его более эффективную эксплуатацию.

Наконец, вклад со стороны местных сообществ позволяет дополнительно привлечь для решения проблемы значительные финансовые ресурсы (в некоторых случаях – до 50% от объема получаемой субсидии), что в условиях дефицита финансовых ресурсов в муниципальных бюджетах является немаловажным фактором.

Иными словами, в основе дизайна ППМИ лежит правильно выстроенная мотивация участников: программа не убеждает жителей стать более активными гражданами из чувства долга, а предоставляет готовый механизм для выявления конкретных проблем граждан и их решения для тех, кто хочет и готов их решать.

2.5. Применение ППМИ: региональный уровень (Ставропольский край)

Ставропольский край (СК) был первым субъектом РФ, в котором в 2006 году началась разработка дизайна ППМИ и ее внедрение в рамках сотрудничества Министерства экономического развития СК и Всемирного банка. Пилотный проект был запущен в 9 восточных районах края, которые характеризовались относительно сложными климатическими условиями для осуществления земледелия и невысокими показателями экономического развития по сравнению с другими территориями края. Начавшись как пилотная, программа действовала в восточных районах вплоть до 2016 года, а в 2017 году она охватила все муниципальные образования республики, включая населенные пункты в составе городских округов.

ППМИ в Ставропольском крае имеет ряд особенностей, отличающих ее от аналогичных программ в других регионах. Во-первых, на протяжении 10 лет программа реализовывалась исключительно в районах восточной части региона, что позволило максимально сосредоточить региональную поддержку на наибо-

Вставка 2.9. Объекты ППМИ СК

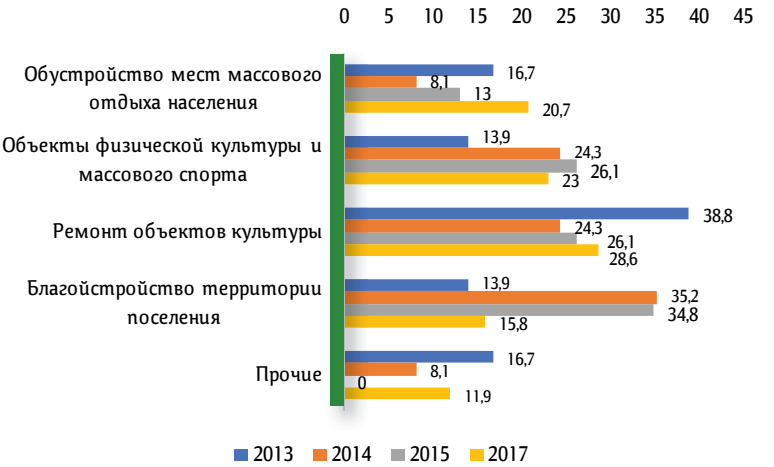
Спортивный комплекс в с.Родниковское, Арзгирский район – проект ППМИ 2007 года

Детская площадка в п.Верхнеспетной Степновского района – проект ППМИ 2007 года

лее проблемных территориях и только после этого расширяться на оставшиеся муниципальные образования. Во-вторых, административно-территориальная структура СК, которая характеризуется крупными поселениями с одним населенным пунктом и соответствующими масштабными объектами инфраструктуры, спровоцировала выделение бОльшей суммы максимальной субсидии, которую может получить поселение. В Ставропольском крае размер краевой субсидии в разные годы составлял 2-3 млн руб., в то время как в других субъектах РФ (поселениях которых в среднем охватывают 10 населенных пунктов) – 0,7-1 млн рублей. В-третьих, в отличие от многих регионов, в СК районные органы власти не играют ключевой роли в реализации ППМИ. Поселения СК в большей степени самодостаточны и не ожидают существенной помощи от руководства районов. Как показали социологические исследования (см. Главу 5), по вопросам, связанным с ППМИ, руководство городских округов и поселений напрямую консультируется с представителями Министерства финансов СК или со своими коллегами из поселений с бОльшим опытом реализации ППМИ

С 2016 года реализация ППМИ в СК вышла на новый виток развития. Этому способствовали как политическая воля правительства СК, так и начало реализации проекта Минфина России и Всемирного банка по развитию ИБ, и на этом фоне – активное распространение ИБ по регионам РФ. Если до 2015 года на реализа-

Рисунок 2.6 Типология проектов ППМИ СК в 2013-2017 гг.



цию ППМИ из краевого бюджета ежегодно выделялось около 65 млн руб., то в 2017 году было выделено 200 млн руб., а в 2018 году предполагается выделить уже 300 млн рублей. Возросло число заявок, которые могут подавать муниципалитеты на конкурс: от сельских поселений, как и раньше, подается одна заявка, однако городские населенные пункты могут подать от 1 до 5 заявок в зависимости от численности населения. Увеличился и объем максимальной субсидии на 1 проект, размер которой теперь составляет от 2 млн руб. (для населенных пунктов с численностью населения до 40 000 чел.) до 6 млн руб. (свыше 150 000 чел.).

В соответствии с увеличением общего масштаба программы возросло и число подаваемых на конкурс заявок и победителей – если до прошлого года ежегодно в среднем реализовывалось 32 объекта ППМИ, то в 2017 году на конкурс поступили 172 заявки, из которых были профинансированы 126 (73%). Как и в других субъектах РФ, типология проектов ППМИ, отобранных населением, соответствует приоритетам населения и состоянию местной инфраструктуры. На протяжении многих лет в СК одну из лидирующих позиций занимают проекты, связанные с ремонтом домов культуры, в которых зачастую не только проводятся праздники для жителей, но и работают творческие кружки для детей и взрослых, располагается библиотека. В поселениях СК в советские времена были построены большие дома культуры, которые тра-

диционно активно использовались населением. К началу реализации ППМИ из-за нехватки финансирования большинство этих зданий пришло в негодность, и ППМИ стала фактически единственной возможностью их восстановить. Как следствие, в период с 2007 по 2013 год из 240 реализованных проектов 110 (т.е. более 45%) касались ремонта ДК. Как видно на Рисунке 2.6, с 2014 года таких объектов стало меньше, так как практически во всех поселениях восточных районов края ДК были отремонтированы. На смену им пришли проекты благоустройства территории, что говорит о том, что население стало придавать большее значение внешнему облику своих населенных пунктов.

Кроме выделения дополнительного финансирования и расширения программы на всю территорию края, в прошлом году Министерство финансов СК создало в своем учебном центре Отдел инициативного бюджетирования, который выступает в качестве регионального Проектного центра ППМИ. В дополнение к непосредственному сопровождению проектов ППМИ, Проектный центр – при поддержке Минфина СК – ведет активную информационную работу в рамках ППМИ на уровне края. В частности,

- на краевом телевидении ведется рубрика ППМИ в рамках еженедельной программы «Время дела»,
- регулярно по краевому радио и телевидению транслируются видеосюжеты и рекламные аудио/видеоролики, подготовленные отделом,
- в краевых и районных печатных СМИ регулярно публикуются информационные статьи о ППМИ,
- организован пресс-тур для журналистов краевых СМИ по муниципалитетам, реализующим проекты ППМИ,
- ведется интернет-сайт программы www.pmisk.ru.

Будучи пионером разработки и реализации ППМИ, Ставропольский край до сих пор выступает пилотной и демонстрационной площадкой для других регионов. В частности, за последний год на его территории были проведены два всероссийских семинара-совещания в рамках проекта Минфина России и Всемирного банка: «Информационные кампании инициативного бюджетирования в субъектах РФ» в июле 2016 года и «Механизмы участия бизнеса в проектах инициативного бюджетирования» в июне 2017 года.

2.6. Применение ППМИ: региональный уровень (Республика Башкортостан)

Реализация ППМИ в РБ началась в 2014 году в семи пилотных районах Зауралья[5]. При выборе пилотных районов были учтены несколько факторов, в том числе: удаленность от столицы – для выработки и апробирования логистических схем, относительно низкий уровень экономического развития – для отработки схем местного софинансирования, наличие как достаточно больших и развитых городских поселений, так и небольших и небогатых сельских.

В 2016 году было принято решение распространить успешный опыт пилота на всю территорию республики: 832 поселения (из 54 муниципальных районов) и 9 городских округов.

С самого начала акцент ППМИ в РБ был сделан на участии населения на всех этапах цикла ППМИ, а также на развитии местного самоуправления.

В республике очень активно проходят собрания населения. Так, с 1 июня по 6 июля 2016 года было проведено 688 итоговых собраний по определению приоритетной проблемы, в которых приняли участие 37 753 человека. В среднем на собрания в поселениях приходили 17% от всех жителей населенного пункта.

Рисунок 2.7. Собрание жителей по проекту ППМИ в г. Учалы, 2016 год

В г. Учалы РБ два года подряд устанавливался рекорд России по числу участников итогового со-

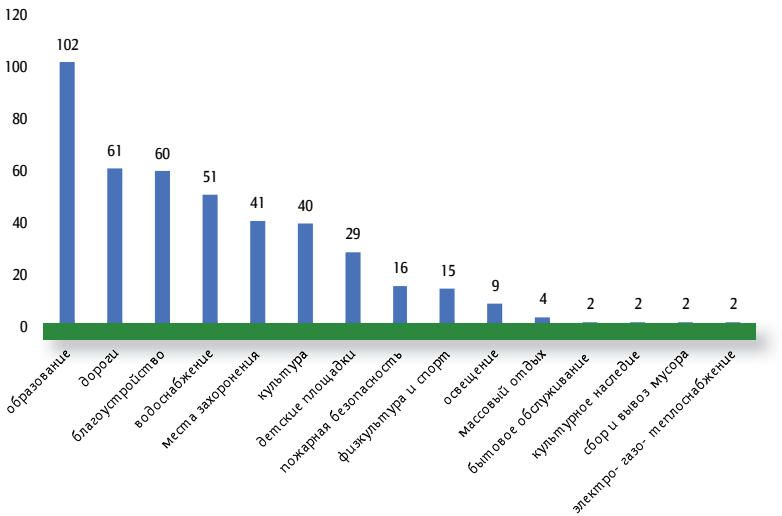
[5] Зауралье – юго-восточная часть Республики Башкортостан, состоящая из 7 муниципальных районов.

брания ППМИ: в 2016 году в собрании на стадионе участвовало 2 050 человек, а в 2015 – 2 973 человека.

В 2017 году, как и в 2016, на реализацию ППМИ из республиканского бюджета выделено 300 млн руб., размер субсидии ограничивается одним миллионом.

В 2016 году в программе приняло участие 73% муниципалитетов республики. На конкурс ППМИ было представлено 666 заявок, победителями стали 487 проектов: 308 поселенческих, 150 районных и 29 от городских округов. В 2017 году была подана уже 771 заявка (что говорит о растущей популярности ППМИ). Победителями стали 436 проектов, в том числе 386 поселенческих и районных и 50 проектов от городских округов.

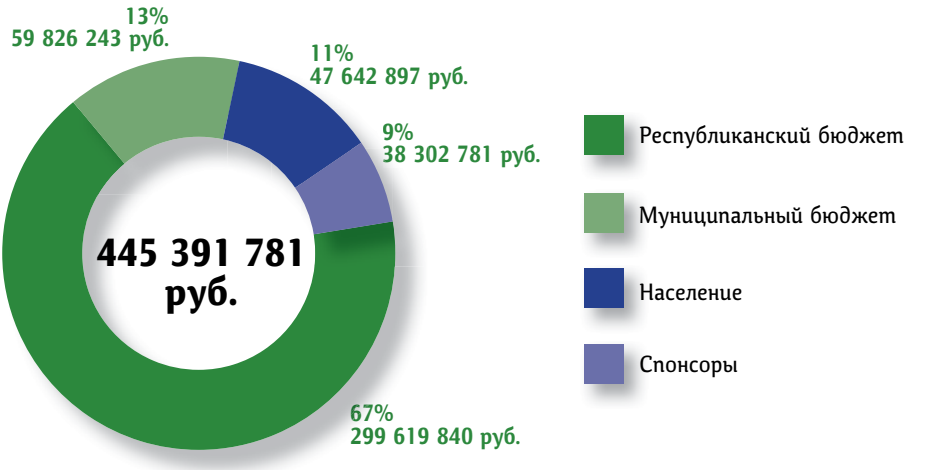
Рисунок 2.8. Типология проектов в рамках конкурса ППМИ РБ, 2017 год (число проектов)



В ППМИ РБ предусмотрено, что каждое поселение может подать только одну заявку. При этом выбранный населением проект может быть направлен на реализацию полномочий как поселенческого, так и районного уровня. В частности, в отличие от всех региональных ППМИ, в РБ можно финансировать проекты, связанные с образованием. Более того, в 2017 году такие проекты были наиболее востребованными: 104 из 436 победивших в конкурсе проектов касаются именно образования.

Активное участие населения в ППМИ проявляется не только в участии в мероприятиях, связанных с отбором проектов. Население наряду с местным бизнесом активно участвует и в софинансировании проектов. Это свидетельствует как о высоком уровне доверия к программе, так и о большой разъяснительной и организационной работе, проводимой, с одной стороны, руководством вовлеченных муниципальных образований, а с другой – членами инициативных групп в поселениях. Фактически население и местный бизнес вместе обеспечивают около 20% стоимости проекта, а региональный бюджет – 67%.

Рисунок 2.9. Финансирование проектов ППМИ в 2017году



Большую роль в успешной реализации ППМИ в РБ играют районные органы власти. Кроме того, что многие проекты относятся к их полномочиям, и они эти проекты готовят и реализуют, практически во всех случаях они выполняют еще и роль координатора ППМИ в районе. В частности, практически во всех районах назначаются кураторы ППМИ на уровне зам. главы района или начальника управления. Во многих случаях главы администрации районов сами координируют и курируют ППМИ.

Руководство республики обеспечило сопровождение Программы на всех ее этапах. Создан Проектный центр ППМИ при Институте стратегических исследований Академии наук РБ, который в настоящий момент является наиболее масштабным ре-

гиональным проектным центром ИБ в России – 7 постоянных сотрудников и временные консультанты, нанимаемые на сопровождение отдельных этапов программы.

К 2017 году ППМИ РБ превратилась из пилотного проекта для сельских территорий в одну из лучших практик ИБ, востребованную не только на национальном, но и на международном уровне. В сентябре 2016 года в Уфе состоялся первый Всероссийский семинар по участию бизнеса в программах ИБ. В ноябре 2016 года ППМИ РБ была представлена на мероприятии стран БРИКС в г. Кочи, Индия, в 2017 году – на международных семинарах в Бразилии, Аргентине, Португалии.

В сентябре 2017 года в республике будет проведена конференция стран БРИКС по участию граждан в развитии общественной инфраструктуры.

Глава 3

Обзор практики партиципаторного бюджетирования ЕУСПб и КГИ

3.1. История разработки практики партиципаторного бюджетирования

Применение партиципаторного бюджетирования в России в форме отдельных программ начало обсуждаться в 2012 году специалистами Комитета гражданских инициатив (далее КГИ) и Европейского университета в Санкт-Петербурге (далее ЕУСПб). К этому времени было очевидно, что в российских городах отсутствуют реально работающие каналы общественного обсуждения в финансовой сфере (так же, как и во многих других сферах городского хозяйства). Было понятно, что имеющийся институт публичных слушаний, проходящих, в том числе, и по городским бюджетам, недостаточно востребован среди горожан и в этой связи больше похож на формат публичных лекций и презентаций бюджета, нежели на полноценный диалог власти и горожан. С другой стороны, к этому времени существовала развитая мировая практика партисипаторного бюджетирования (ПБ), которая представлялась действенным механизмом для вовлечения граждан в публичное обсуждение бюджета и участие в формировании его расходных обязательств.

Именно поэтому специалистами Европейского университета, после анализа существующих практик, была взята за основу схема партисипаторного бюджетирования с адаптацией к российским реалиям. Изначальной целью программы в России была организация эффективной площадки для взаимодействия между гражданами и властью. Под эффективностью в данном случае подразумевается реализация инициатив граждан в максимально приближенной форме к их запросам. Публичное обсуждение в рамках партиципаторного бюджетирования было ориентировано на прояснение этих запросов, их оптимизацию с учетом существующего законодательства и создание возможностей для полноценного участия жителей в бюджетном процессе – от выд-

вижения инициативы до контроля за ее реализацией. При этом изначально подразумевалось, что подобная работа должна проводиться городской администрацией, а специалисты ЕУСПб выступали в роли фактических исполнителей только в первые годы реализации программ, оставляя возможность для консультирования в дальнейшем.

Таким образом, изначальные цели определили основную целевую группу проектов – муниципалитеты городского уровня, имеющие желание и возможности для экспериментов в области общественных обсуждений. Изначальный фокус программ партиципаторного бюджетирования был на эффективности взаимодействия горожан и городской администрации. Это предопределило весь дальнейший дизайн программ, а также условия их внедрения в муниципальный бюджетный процесс. Поскольку эффективный диалог подразумевает обоснованность позиций обеих сторон, основной задачей программ было предоставление возможностей для обоснования инициатив жителей, с одной стороны, и реакции администраций, с другой. Весь диалог предполагалось делать публичным и подвергать модерации, а изначальные предпосылки для диалога – обоснование запросов и ответов на них – делать максимально прозрачными для обеих сторон и в целом для городской публики. Было решено ориентировать программы на максимальное количество участников, а не фокусироваться на выборе представителей или инициативных групп. Подобное решение обосновывалось тем, что участие граждан – элемент прямой демократии, то есть возможности граждан напрямую влиять на процесс принятия решений на определенном уровне власти. Институты прямой демократии (не только референдумы, но и любые формы прямого участия граждан, в том числе эффективные общественные слушания) позволяют гражданам, игнорирующим традиционные формы политического участия (например, выборы) проявить свою гражданскую позицию. Таким образом, программы партиципаторного бюджетирования способствуют повышению эффективности гражданского общества, делают прозрачными процедуры участия и «правила игры», которые однозначно воспринимаются всеми сторонами диалога.

3.2. Логика и задачи партиципаторного бюджетирования

Для создания эффективной площадки для диалога необходимы следующие элементы, которые в дальнейшем обрели различную форму в прикладных проектах на муниципальном уровне.

1. Средства муниципального бюджета в размере, достаточном для реализации нестандартных идей горожан.
2. Активные горожане, имеющие идеи в отношении городского развития и готовые участвовать в процессе.
3. Достаточная компетентность горожан в управлении, законодательстве и бюджетном процессе, позволяющая вести эффективный диалог с городской администрацией.
4. Открытость и готовность к диалогу городской администрации, в том числе, предоставлению информации (не только бюджетного характера, но и планов развития территорий, справок и консультаций).
5. Площадка для осуществления диалога.
6. Честный и прозрачный механизм отбора горожан и их инициатив.

Эти элементы обеспечивались постадийно в процессе реализации программ партиципаторного бюджетирования. Вкратце, суть работ по каждому из элементов заключалась в следующем:

1. Городские администрации резервировали определенную часть городского бюджета (верхней границей был обозначен размер в 1% городского бюджета, но средства должны были быть не менее 5 млн рублей). Размер средств определялся индивидуально, но городским администрациям ставилась задача выделить средства, достаточные для реализации 1-2 крупных проектов в рамках города.
2. Одной из задач проекта ставилось привлечь горожан, не участвующих в традиционных формах гражданской активности (НКО, общественные объединения и т.д.). На этапе рекрутинга и информационной кампании о проекте особое значение

придавалось образу города, который существует у горожан и должен включать в себя не только место жительства (дом или двор), место работы и традиционные места отдыха. Горожанам на всех этапах проекта ставилась задача осмыслить общие места города, которые нуждаются в их инициативах и привлекают всех горожан, а не только их часть (один район или территорию, или одну возрастную или профессиональную группу).

3. Для обеспечения эффективности диалога был введен обучающий компонент – лекции по бюджетному процессу и системе государственных закупок, которые показали свою эффективность в первый же год реализации проекта. Лекции проводились специалистами муниципальной администрации (главами финансовых или закупочных подразделений). И лекции, и ответы на вопросы позволили сформировать набор знаний о муниципальных полномочиях, системе тендеров, базовых правилах составления смет – все то, что необходимо для качественной подготовки инициатив. Также, при необходимости, обучающий компонент дополнялся лекциями по урбанистике, организации общественных пространств и городскому планированию. Такие лекции выполняли задачу расширения кругозора участников проекта, способствуя генерации нестандартных и развивающих идей.
4. Информация, предоставляемая администрациями, была жизненно необходима для развития инициатив жителей. В современной практике муниципального управления некоторые территориальные инициативы жителей довольно сложно реализовать – неясен статус территории, не проведено межевание, неясна ответственность тех или иных собственников на части территории. Комплексные инициативы, выдвигаемые жителями (зачастую просто из-за незнания деталей использования территорий), зачастую способствовали решению многолетних вопросов по развитию территорий, стоявших перед городскими администрациями.
5. Площадка для диалога подразумевает не только конкретное место, но и правила ведения этого диалога. Для сопровождения участия граждан были разработаны регламенты поведения, где четко оговаривались права и обязанности каждой из сторон (граждан и администрации). Любая коллективная

встреча должна проводиться при участии модератора – специально обученного специалистами ЕУСПб человека, обладающего правами ведения дискуссии и четкого следования ее плану. Это значительно упрощает процедуру публичного обсуждения и делает ее значительно эффективнее по затратам времени. Вначале модераторами выступали специалисты ЕУСПб, в дальнейшем – горожане, так или иначе связанные с программами.

6. Отбор горожан – это отдельная сложная задача. В начале реализации программ было ясно, что для организации эффективного диалога группа горожан не должна превышать 20 человек. Бразильская схема партиципаторного бюджетирования с ассамблеями и делегатами достаточно сложна в российских условиях: публичные обсуждения с большим количеством участников сложно модерировать, а делегирование полномочий – это дублирование задач депутатского корпуса. При этом возможность участия в проекте должна быть доступна максимально широкому кругу заинтересованных горожан. Поэтому было принято решение объявлять набор участников программ с максимальным охватом (любой житель города старше 18 лет, не являющийся сотрудником муниципальной администрации или депутатом любого уровня). Отбор тех, кто может выдвигать свои инициативы, осуществлялся открытой жеребьевкой среди всех участников. Так обеспечивались максимально беспристрастные критерии, без квотирования или нарушения чьих-либо прав.

Таким образом, эффективная форма участия была определена как бюджетная комиссия – отобранные жребием горожане, подавшие заявки на участие в проекте. Размер бюджетных комиссий в разных городах составлял от 10 до 20 человек. Также отбиралась равнозначная группа граждан-резервистов, которые замещали членов бюджетных комиссий в случае невозможности исполнения ими своих обязанностей. Публичные обсуждения инициатив, лекции и консультации проводились для членов бюджетных комиссий, хотя любые заседания были открытыми и сопровождались отчетами, публикациями и обсуждениями в сети Интернет – поэтому аудитория программ партиципаторного бюджетирования в результате была много выше, чем 10 или 20 человек.

3.3. Этапы партиципаторного бюджетирования

Вкратце, суммировать этапы программ партиципаторного бюджетирования можно следующим образом (см. Рисунок 3.1).

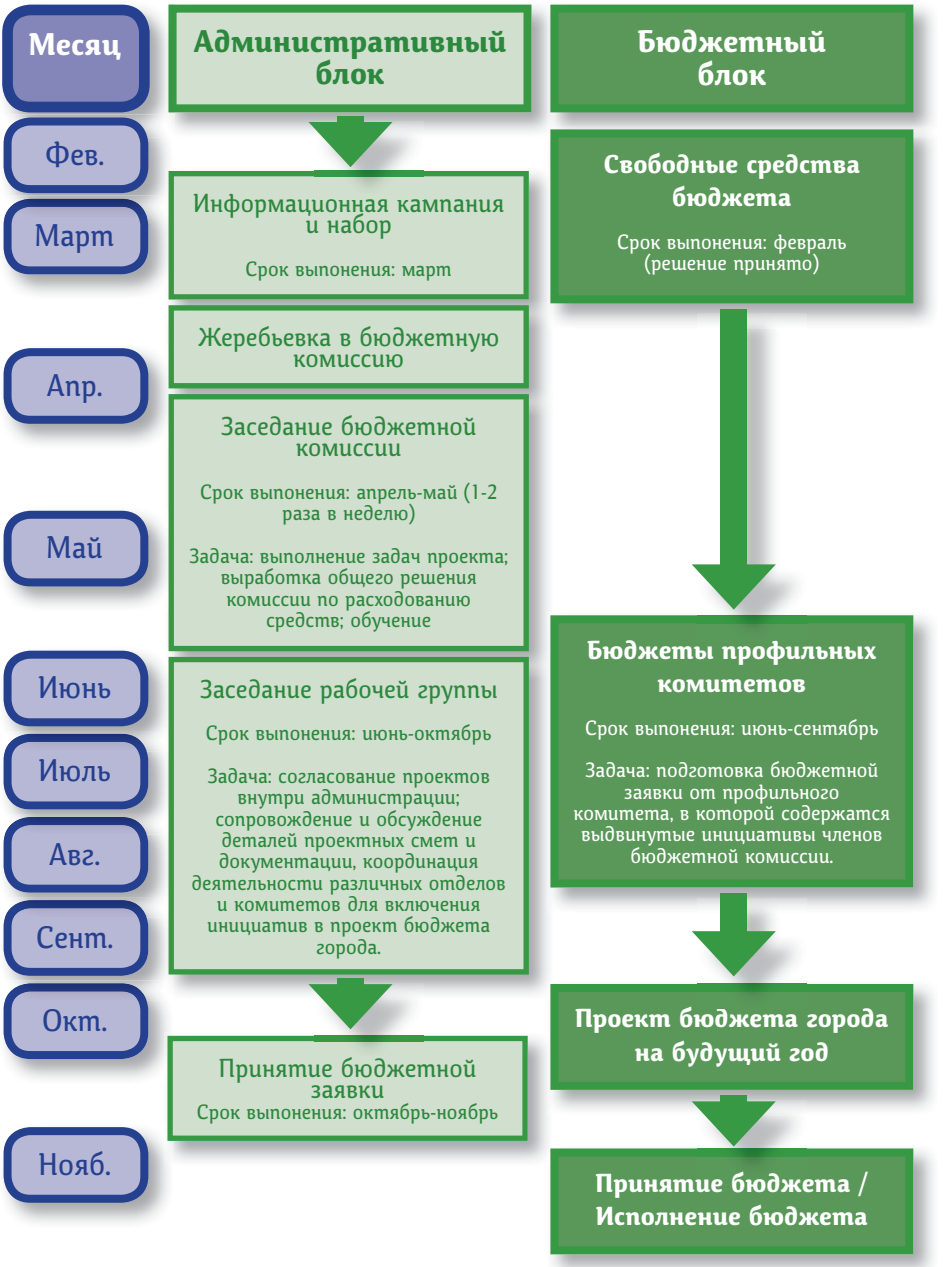
Стоит отметить, что основная часть программ (информационная кампания, набор и заседания бюджетной комиссии) проходит до составления бюджетных заявок комитетов подразделений администрации. Работа над заявками в проект бюджета города идет параллельно общему процессу составления заявок в городской администрации (июнь-август). В итоге к концу года (ноябрь-декабрь) бюджетные заявки, основанные на инициативах членов бюджетных комиссий, имеют вид, пригодный к включению в проект бюджета и утверждению его в городской Думе или Совете депутатов.

Информационная кампания занимает от 1 до 2 месяцев и реализуется как через традиционные медиа, так и через интернет. Ее цель, как правило – привлечь горожан, которые не участвуют в подобных проектах, поэтому городской администрацией проводятся дополнительные презентации и выступления, например, на городских предприятиях, где горожанам объясняется идеология программы и их возможности по участию в ней.

План заседаний бюджетных комиссий достаточно интенсивен и включает минимум 8 заседаний в течение 2 месяцев, которые проводятся по специальной методике – с участием модератора и настройкой группы на коллективный труд. В результате жители ориентируются на более крупные и общие проекты для города, в которых каждый член бюджетной комиссии находит возможность для реализации своих идей. Также в заседания обязательно включается обучающий блок – 2-3 лекции по бюджетному процессу, муниципальным полномочиям, системе государственных закупок, городскому планированию и общественным пространствам.

Инициативы членов бюджетных комиссий проходят экспертизу в городской администрации, специализированными подразделениями (как правило, благоустройство, спорт, культура, образование, дорожное хозяйство и ЖКХ). Финальные иници-

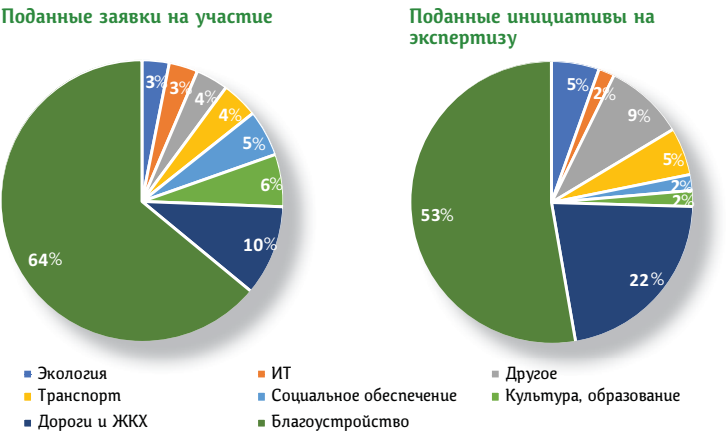
Рисунок 3.1. Реализация программ партиципаторного бюджетирования



ативы членов бюджетных комиссий отбираются голосованием ее членов, при этом до голосования допускаются только инициативы, прошедшие экспертизу. По сути, экспертиза означает согласие городской администрации реализовывать инициативу (прямое или на определенных условиях – например, при определении границ территории или балансодержателя). За все время реализации программ партиципаторного бюджетирования в России процент отклоненных инициатив на этапе экспертизы не превышал 30%, то есть около 2/3 инициатив воспринимаются городской администрацией как возможные к реализации. Это показывает достаточно глубокий уровень проработки инициатив на этапе заседаний бюджетных комиссий, что свидетельствует об эффективности организации публичных обсуждений в таком формате.

Типология обсуждаемых инициатив не очень отличается от города к городу и, как правило, не зависит от его размера. Размер города может влиять на количество инициатив, но большинство из них связаны с благоустройством, дорогами и спортивными объектами. Как типичный пример можно привести результаты одного из последних проектов в Санкт-Петербурге. На этапе сбора заявок на участие в проекте жители Санкт-Петербурга также указывали, какую инициативу они хотели бы реализовать, что позволяет сравнить типологию инициатив до и во время заседаний бюджетных комиссий (см. Рисунок 3.2).

Рисунок 3.2. Типология инициатив проекта «Твой бюджет» – 2016, г. Санкт-Петербург



За все время реализации программ партиципаторного бюджетирования в России были охвачены 15 городов и городских поселений (от городского поселения Мирный Кировской области с населением около 5 тыс. человек до города федерального значения Санкт-Петербург с населением более 5 млн человек). Всего было распределено более 200 млн рублей на более чем 50 инициатив.

3.4. Отличия партиципаторного бюджетирования от ППМИ

Программы партиципаторного бюджетирования развивались независимо от ППМИ, однако в дальнейшем между ними начали наблюдаться синергетические эффекты. В целом обе программы очень эффективно взаимодействуют именно на региональном уровне и в небольших населенных пунктах (до 50 тыс. человек), где есть возможности для взаимовлияния.

Основные отличия программ партиципаторного бюджетирования от ППМИ заключаются в следующем:

1. Нет механизма софинансирования, проекты финансируются только из средств муниципального бюджета. Вместо финансового вклада жители несут значительные временные затраты на проработку проектов и их сопровождение, что может трактоваться как неденежный вклад.
2. Ориентация на обучение и финансовую грамотность. Значительная часть программ партиципаторного бюджетирования нацелена на обучение граждан основам законодательства, что повышает эффективность реализации их инициатив. Таким образом, проекты партиципаторного бюджетирования

могут оказывать влияние на эффективность расходования бюджетных средств муниципалитета, но основной эффект – именно в повышении грамотности горожан.

3. Ориентация на решение городских проблем, программа не рассчитана на сельские поселения или решение проблем в рамках полномочий муниципальных районов. Изначальный фокус программ партиципаторного бюджетирования – комплексные городские проекты (парки, спортивная и дорожная инфраструктура).

Тем не менее, при имеющихся отличиях, синергетические эффекты между программами партиципаторного бюджетирования и ППМИ наблюдаются в следующем. В Кировской области две программы действуют параллельно на региональном уровне и дополняют друг друга. Во-первых, совместно эти программы предоставляют более широкие возможности для муниципалитета по привлечению средств. Во-вторых, обсуждение инициатив жителей в программах партиципаторного бюджетирования приводит к созданию пула проектов, которые в дальнейшем можно реализовывать в рамках ППМИ. Например, инициативы, не прошедшие голосование в бюджетных комиссиях, можно реализовывать в ППМИ – для них уже, как правило, просчитана смета и имеется положительная экспертиза от городской администрации, что значительно упрощает процесс дальнейшей проработки инициатив в ППМИ. То есть, программы партиципаторного бюджетирования выступают как генератор идей для ППМИ и ускоряют процесс обсуждения и сопровождения инициатив в рамках ППМИ. В третьих, участие жителей в ППМИ дает им необходимый опыт публичного обсуждения и совместной работы, что значительно упрощает реализацию программ партиципаторного бюджетирования – например, работу бюджетных комиссий (вместо стандартных 8 заседаний для принятия решения им требуется от 4 до 6 заседаний).

Таким образом, при правильном сопровождении и выстроенной работе с жителями городов две программы могут органично дополнять друг друга.

3.5. Первичное применение: муниципальный уровень (Череповец и Сосновый Бор)

Первые проекты партиципаторного бюджетирования на муниципальном уровне были запущены в 2013 году в двух городах – Череповце (Вологодская область, проект «Народный бюджет») и Сосновом Бору (Ленинградская область, проект «Я планирую бюджет»). Два года (2013 и 2014) специалисты ЕУСПб модерировали процесс принятия решений в бюджетных комиссиях. С 2015 года оба города реализуют проекты самостоятельно.

Череповец – производственный город, связанный с металлургией и химической промышленностью. Одно из важнейших производств в городе – заводы корпорации «Северсталь» и компании «Фосагро». Уровень заработной платы и количество рабочих мест здесь выше, чем в областном центре – Вологде. Однако уровень активности горожан в решении городских вопросов в целом невысок, кроме нескольких традиционных форм участия (молодежные, общественные, а также территориальные объединения). Сосновый Бор исторически связан с Ленинградской атомной электростанцией, и большинство жителей города, так или иначе, имеют к ней отношение. В сравнении со средними показателями в области, в городе заметно выше уровень образования и дохода. Также отмечается достаточно высокий уровень активности жителей при обсуждении значимых городских вопросов, как в офлайн, так и в онлайн формате, так как уровень интернет-охвата населения весьма высок. Данные факторы, вместе с желанием городских администраций участвовать в экспериментах и относительно небольшой численностью населения (см. Таблицу 3.1), стали определяющими при выборе этих городов в качестве пилотных.

Таблица 3.1. Сравнительные показатели пилотных городов при старте проектов в 2013 году

Параметры сравнения	Череповец, «Народный бюджет»	Сосновый Бор, «Я планирую бюджет»
Численность населения (тыс. чел.)	314.6 (2011 г.)	65.7 (2011 г.)
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата (руб.)	33 362 (2011 г.)	33 173 (2012 г.)
Бюджет города на 2013 г. (тыс. руб.), общий	5 498 949	1 534 988
Дефицит бюджета на 2013 г. (тыс. руб.)	329 329,4	0
Планируемый дефицит бюджета на 2014 г. (тыс. руб.)	173 503,1	0

Ежегодный объем средств для распределения в 2013 и 2014 годах в Череповце составил 15 млн рублей, в Сосновом Бору – 20 млн рублей. В Сосновом Бору сумма не менялась на протяжении всего проекта. В Череповце в 2015 г. по причине сокращения городского бюджета объем средств проекта «Народный бюджет» был снижен до 7 млн рублей. Однако мэрия Череповца была всерьез озабочена развитием территориального общественного самоуправления, поэтому параллельно с программой «Народный бюджет» в 2014 году стартовала программа «Народный бюджет»-ТОС, в которой участвовали представители четырех ТОСов. В рамках этой программы каждый ТОС получал возможность подготовить заявки в размере до 1 млн рублей на работы в пределах определенной территории. В 2015 году программа была расширена до 8 ТОСов.

Изначальный фокус на производство идей сработал по-разному. Так, в Череповце, очевидно из-за большего размера, члены бюджетных комиссий изначально фокусировались на массовых инициативах и только впоследствии перешли на обсуждение общих для города мест. В Сосновом Бору, напротив, жителям были интересны в первую очередь нестандартные проекты.

Также был отмечен интересный эффект программ ПБ. В 2014 году в Сосновоборском городском округе проходили выборы в муниципальный Совет депутатов. В них участвовали 5 членов комиссий разных лет и 2 из них стали депутатами. Таким образом, знания, полученные на заседаниях бюджетных комиссий из постоянного общения с представителями администрации, могут быть полезны в дальнейшей деятельности бывших членов комиссии как депутатов.

3.6. Расширение: региональный уровень («Народный бюджет» в Кировской области)

Программа в Кировской области имеет региональную основу. Инициатором введения программы «Народный бюджет» выступило министерство финансов Кировской области. В пилотном этапе проекта в 2014 году приняли участие три городских поселения (Уржум, Омутнинск, Мирный), в 2015 году пул городских поселений расширился до 7 (Афанасьево, Мирный, Омутнинск, Фаленки, Кумены, Кильмезь и Яранск). В настоящий момент (2017 год) финансирование проектов в муниципалитетах Кировской области осуществляется по конкурсу среди муниципальных образований (отбираются 10 победителей) и по принципу 1 млн рублей от регионального бюджета на 1 млн рублей муниципального. Таким образом, в каждом из поселений распределяется сумма в 2 млн рублей, что, в отдельных случаях, составляет около 20% от муниципального бюджета в целом.

Программы, реализуемые в Кировской области, построены на удаленной основе – специалисты Европейского университета в Санкт-Петербурге организуют тренинги для представителей

муниципалитетов и модераторов бюджетных комиссий, которые впоследствии занимаются реализацией программы на местах. Специалистами ЕУСПб осуществляется контроль ее реализации, при необходимости оказывается помощь модераторам. Тем не менее, по опыту трех лет, можно констатировать, что реализация программы «Народный бюджет» идет успешно, хотя во многом зависит от личного отношения представителей муниципалитетов к идеологии и содержанию программы.

Городские поселения, участвующие в «Народном бюджете», как правило, небольшие (численность не превышает 25 тыс. человек), поэтому характер поднимаемых проблем совсем иной, нежели в больших или развитых городах. В основном обсуждение концентрируется вокруг ремонтов учреждений образования и культуры (детских садов, школ, ДК), водопроводе, дорогах и электроснабжении.

Таким образом, ПБ позволяет решать не только комплексные проблемы и развивать нестандартные идеи, что типично для городов с развитой инфраструктурой, но и заниматься более мелкими в масштабе, но не менее насущными вопросами в сфере обеспечения базовых потребностей жителей. Однако это не означает меньшего участия – в некоторых поселениях практикуется вовлечение членов бюджетных комиссий в детальную проработку выдвигаемых проектов, поскольку администрации на местах не располагают расширенным штатом специалистов. Такое добровольное вовлечение дает очень большой толчок развитию диалога между местной властью и жителями.

Также, во многом благодаря типовым решениям выдвигаемых проблем, муниципалитеты Кировской области смогли сократить срок введения объектов в строй (если в инициативах жителей идет речь о капитальном строительстве, что бывает в большинстве случаев). Обычно срок работы над нетиповыми решениями, практикуемыми в больших городах, от инициативы до реализации составляет около 2 лет. В некоторых поселениях Кировской области стало возможным сократить этот срок до 1 года.

3.7. Город в квадрате: Санкт-Петербург («Твой бюджет»-2016)

В 2016 году стартовала программа партиципаторного бюджетирования в Санкт-Петербурге. Она реализовывалась в двух пилотных районах города – Центральном и Василеостровском. «Твой бюджет» – первый случай реализации программ инициативного бюджетирования в городе федерального значения в России, что поставило перед организаторами серьезную задачу по координации работы подразделений городской, районных и муниципальных администраций. Ситуация осложнялась тем, что огромное количество территорий и зданий Санкт-Петербурга находится под охраной ЮНЕСКО, федеральных министерств и ведомств. Поэтому, для большей эффективности обсуждения инициатив, был сильно расширен обучающий блок – в частности, в него были включены элементы законодательства Санкт-Петербурга в области правил землепользования и застройки, а также охранного законодательства. Также сильно усложнилась экспертиза – две недели, которые обычно требуются местной администрации для выдачи заключения о возможности реализации инициатив, превратились в четыре. В том числе очень сложно было организовать координацию выдачи заключений по инициативам, так как каждая из них затрагивала полномочия минимум трех городских комитетов.

Тем не менее, реализация подобного проекта в Санкт-Петербурге несет в себе большое количество возможностей – прежде всего, по включению в процесс публичных обсуждений городских НКО и экспертов, у которых есть колоссальный опыт позитивного взаимодействия с администрацией города по ключевым для программ партиципаторного бюджетирования вопросам. Качество обсуждения инициатив действительно вышло на новый уровень, поскольку развитая информатизация городского планирования предоставила жителям возможность пользоваться городскими геоинформационными системами при планировании и реализа-

ции своих инициатив. Привлечение экспертов по урбанистике и городскому планированию дало толчок развитию новых идей по использованию общественных пространств Петербурга, а также по включению в реализацию инициатив волонтерских и общественных организаций.

Проект «Твой бюджет» будет продолжен в 2017 году и расширен на 5 районов, с дальнейшими планами расширения на все остальные районы и внутригородские территории Санкт-Петербурга.

Глава 4

Обзор других практик ИБ и практик, смежных ИБ

4.1. Практики, основанные на методологии ППМИ

Успешный опыт реализации ППМИ и популяризаторская миссия Всемирного банка в российских регионах способствовали самостоятельному запуску в субъектах РФ программ инициативного бюджетирования, основанных на методологии ППМИ. Такие программы были запущены в 2014-2015 годах в республиках Марий Эл, Чувашия, Коми и Карелия, Ульяновской и Вологодской областях. Учитывая, что использовалась проработанная методика и опыт ППМИ, данная группа практик, как правило, не имела пилотного цикла, практики разворачивались сразу на всей территории и для всех типов МО, за исключением крупных городских округов.

Реализация данных программ осуществлялась только силами органов власти субъектов РФ при активном участии органов местного самоуправления. Важно отметить, что в этих региональных версиях ППМИ, реализуемых автономно, без методологического контроля на этапе запуска или технической поддержки внешних консультантов, наблюдается значительная корректировка базовой версии, выражающаяся в упрощении процедур выбора проектов и формирования заявки, изменении отдельных критериев оценки проектов и их весов и параметров внебюджетного софинансирования.

Отдельную группу практик, использующих методологическую основу ППМИ, составляют «Народные бюджеты», запущенные в целом ряде российских регионов в 2010-2011 годах при поддержке общероссийской политической партии «Единая Россия» и Общероссийского народного фронта (ОНФ). Идеология партийных «Народных бюджетов» предполагала вовлечение граждан в обсуждение бюджетов на федеральном, региональном и местном уровнях. Следует отметить, что впервые инициатива по формированию бюджетной повестки на региональном уровне с участием населения была реализована в 2007 году в Красноярском крае. В ходе выборной кампании в Государственную Думу Российской Федерации во всех районах края был проведен

широкомасштабный опрос с целью определения приоритетов расходования средств муниципальных бюджетов. Первые версии таких программ предусматривали отдельные партисипаторные процедуры, такие как выявление запросов граждан через различные процедуры, обсуждение проектов на собраниях и конкурсный характер отбора проектов. Большая часть первых «Народных бюджетов» ограничилась единственным циклом, однако в Иркутской, Тульской и Тамбовской областях практики были продолжены и усовершенствованы. По мере развития в Тульской и Тамбовской областях появилось софинансирование проектов местным сообществом, была значительно расширена типология проектов. Вслед за ППМИ в Кировской области, где с 2011 года была запущена информационная система управления, в Тульской и Иркутской областях были внедрены основанные на информационных технологиях компоненты управления практиками: автоматизированная система управления в Тульской области на портале «Открытый регион 71» и информационные системы мониторинга проектов в Иркутской области. Кроме того, «Народные инициативы» Иркутской области и «Народный бюджет» Тульской области отличают от прочих практик беспрецедентные для российского ИБ объемы региональных субсидий: в отдельные годы на ИБ в этих регионах распределялись суммы в 1 и более млрд. руб.

В Таблице 4.1 представлены региональные программы, использующие методологию ППМИ.

4.2. Практики, использующие методологию ПБ

Практика партиципаторного бюджетирования, продемонстрировавшая свою эффективность в городских условиях, также оказалась востребована и постепенно начинает тиражироваться. В частности, проект, разработанный на основе методологии

Таблица 4.1. Региональные практики, использующие методику ППМИ

	Субъект РФ	Начало реали-зации	Территория реализации, тип вовлеченных муниципалитетов
1	Ставрополь-ский край	2007 г.	До 2016г. – поселения Восточных районов края, с 2017г. - вся территория края. Участники: городские и сельские поселения, городские округа
2	Кировская область	2010 г.	2010 г. – городские и сельские поселения пяти районов Яранского куста, 2011 – все городские и сельские поселения области, 2012 год – муниципальные районы, с 2013 г. – городские округа, с 2015 г. – СНТ
3	Тверская область	2013 г.	2013 г. – по два поселения от каждого из 36 муниципальных районов, 2014 г. – все городские и сельские поселения области, с 2015 г. – городские округа
4	Нижегород-ская область	2013 г.	2013 г. северная часть области: городские и сельские поселения четырех муниципальных районов и один городской округ. С 2014 г. – городские и сельские поселения всей области и городские округа
5	Хабаровский край	2014 г.	2014 г. – 14 сельских поселений из 4 муниципальных районов. С 2015 г. – вся территория края. Участники: городские и сельские поселения
6	Республика Башкорто-стан	2014 г.	С 2014 г. – Городские и сельские поселения из 7 муниципальных районов Зауралья. В 2016 г. территория всей республики: 7 – ГО, 54 – МР, свыше 800 городских и сельских поселений

	Субъект РФ	Начало реали-зации	Территория реализации, тип вовлеченных муниципалитетов
7	Республика Северная Осетия-Алания	2015 г.	2015 г. – сельские поселения двух муниципальных районов
8	Еврейская автономная область	2016 г.	2016 г. городские и сельские поселения трех муниципальных районов. С 2017 г. – вся территория АО. Участники: городские и сельские поселения
9	Республика Саха (Якутия)	2017 г.	Четыре пилотных района и один городской округ
10	Республика Карелия	2014 г.	Территория всей республики. Участники: городские и сельские поселения
11	Ульяновская область	2015 г.	Территория всей области. Участники: городские и сельские поселения
12	Тульская область	2014 г.	Территория всей области. Участники: городские и сельские поселения и городские округа
13	Республика Дагестан	2015 г.	Нет данных
14	Краснояр-ский край	2017 г.	6 пилотных районов
15	Алтайский край	2017 г.	Территория всего края. Участники: городские и сельские поселения и городские округа
16	Рязанская область	2017 г.	Территория всей области. Участники: городские и сельские поселения и городские округа

	Субъект РФ	Начало реали-зации	Территория реализации, тип вовлеченных муниципалитетов
17	Мурманская область	2017 г.	Территория всей области. Участники: городские и сельские поселения
18	Калужская область	2017 г.	3 пилотных района
19	Новосибир-ская область	2017 г.	2 пилотных района
20	Республика Коми	2016 г.	Территория всей Республики. Участники: городские и сельские поселения.
21	Республика Марий-Эл	2014 г.	Территория всей Республики. Участники: городские и сельские поселения.
22	Иркутская область	2011 г.	Территория всей области. Участники: городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа. (Проект «Народная инициатива»)
23	Чувашская Республика	2016г.	Территория всей Республики. Участники: городские и сельские поселения.
24	Амурская область	2017г.	Территория всей области. Сельские поселения.
25	Ярославская область	2017г.	Территория всей области. Участники: городские и сельские поселения и городские округа
26	Сахалинская область		Территория всей области. Городские округа.
27	Кабардино-Балкарская Республика		Параметры и дизайн рассматриваются

партиципаторного бюджетирования, был самостоятельно реализован на территории г. Ульяновска в 2015 году, а с 2016 года подобную инициативу может реализовать любое МО Ульяновской области. Здесь в модель партиципаторного бюджетирования интегрировали процедуру софинансирования, что является уникальным феноменом не только в российском ИБ, но и в мировом контексте. Самостоятельный опыт проектирования и внедрения практики партиципаторного бюджетирования имеется также в городах Магнитогорск Челябинской области и Железногорск Красноярского края. В Железногорске инициативы жителей собирали через интернет.

Во всех этих случаях практика, предложенная ЕУСПб, была существенным образом модифицирована. Чаще всего эти модификации направлены на упрощение сопровождения практики, что может, однако, привести к потере важных эффектов партциипаторного бюджетирования. Так, во всех новых региональных версиях практики нивелирована роль консультанта, выполняющего важную роль модератора бюджетных комиссий.

4.3. Практики, ориентированные на использование информационных технологий

Многие региональные практики вовлечения граждан в принятие решений о расходовании бюджетных средств используют или базируются на информационных технологиях, в том числе, на интернет-решениях. В частности, информационные системы управления (далее ИСУ) активно используются практически во всех региональных ППМИ и в некоторых практиках, основанных

на модели ППМИ. ИСУ в ППМИ используется на всех этапах реализации программы – от онлайн подготовки и подачи заявки до мониторинга реализации проектов и подготовки отчетов. Такие масштабные программы, как ППМИ в Кировской и Тверской областях и в Республике Башкортостан, в которых участвуют многие сотни муниципальных образований, практически невозможно эффективно реализовать без использования ИСУ.

Значительное распространение имеют попытки использования интернета для организации процедур онлайн опросов и сбора предложений граждан. Всплеск интереса к данной форме вовлечения граждан был заметен в 2011 году при реализации партийных «Народных бюджетов», но системным решением интернет-технологии в тот период времени стать попросту не могли в силу недостаточного технического проникновения. В последующие годы органы власти продолжили эксперименты с этим механизмом. В 2013 году на общественной интернет-платформе «Йополис» были реализованы проекты в Кировской области и Сыктывкаре. Впервые в истории российского ИБ была использована технология интернет-голосования для выбора проектов в городских округах Кировской области в одном из проектных циклов ППМИ. На этой же платформе в 2013 году органы власти Сыктывкара организовали процедуры выдвижения идей и голосования за проекты благоустройства общественных пространств в рамках городского конкурса «Городские легенды»[6]. Интернет-решения, связанные со сбором инициатив, организацией голосования и процедур контроля применялись также в Иркутской, Тульской, Ярославской областях, Республике Саха (Якутия), Пермском крае.

Еще одним важным шагом в этом направлении можно считать запуск в 2014 году для жителей Москвы краудсорсинговой платформы crowd.mos.ru для выдвижения идей и общественного обсуждения и проекта «Активный гражданин», предназначенного для организации органами власти города электронных голосований и онлайн опросов по вопросам развития как города в целом,

[6] Впоследствии оба эксперимента не были продолжены, в том числе и по причине отсутствия надежного технического решения проблемы верификации пользователей.

так и отдельных районов либо административных округов города Москвы. Все голосования, проводимые на портале «Активный гражданин», можно условно разделить на пять основных групп:

1. Голосование по принятию новых правовых норм;
2. Голосования о выборе различных вариантов благоустройства территории и объектов города Москвы;
3. Голосования, выявляющие потребительские предпочтения жителей при реализации тех или иных городских проектов;
4. Выявление отношения населения города Москвы к принятым управленческим решениям и правовым нормам;
5. Голосования, связанные с комплексным развитием территории города Москвы.

В настоящий момент в Москве сложилась система городских решений «Вместе», которая объединяет три интерактивных проекта по взаимодействию власти и жителей, получению обратной связи от населения, объединенные общей логикой. На этапе определения приоритетов – предлагать свои идеи, участвуя в краудсорсинг-проектах Правительства Москвы на портале crowd.mos.ru; на этапе принятия решения – выбирать конкретные мероприятия в рамках проекта «Активный гражданин»; на этапе реализации – контролировать выполнение на портале «Наш город».

Вовлечение граждан в процедуры контроля и участия через интернет-решения активнее других регионов развивается в Московской области. Локомотивом процесса стал интернет-портал «Добродел», запущенный в 2015 году. В дальнейшем появились и другие интерактивные сервисы, технологически связанные с порталом «Добродел»: интернет-ресурс «Народный добродел», проект по ремонту и благоустройству дорог, проект «Меняем дворы Подмосковья», проект по ремонту подъездов «Меняем Подъезды», ежегодная акция «Наш лес. Посади свое дерево» и др. Кроме этих проектов, следует упомянуть губернаторскую премию «Наше Подмосковье», присуждаемую с 2013 года за уже реализованные или реализуемые проекты в области гражданского общества. Все процедуры премии реализуются на портале премии Наше-подмосковье.рф – выдвижение инициатив, регистрация проектов и голосование проходят онлайн, предусмотрена

возможность онлайн коммуникации зарегистрированных участников. Обязательной конкурсной процедурой является презентация проекта перед комиссией. Согласно условиям конкурса, численность инициативной группы проекта – это один из критериев масштабности проекта и вовлеченности в него жителей.

Начиная с 2017 года использование интернет-сервисов для краудсорсинга идей и предложений жителей по улучшению общественной инфраструктуры начинает становиться настоящим трендом в России. Все чаще интернет-платформы запускаются по инициативе общественных и партийных организаций, применяются в ходе реализации национальных проектов на федеральном и региональном уровнях. В числе таких решений общественная интернет-платформа «Чего хочет Тверь?» (сайт чего-хочет-тверь.рф) – партнерский проект партии «Единая Россия» и некоммерческого сектора. Проект ищет идеи не только в интернете, внести свои предложения можно в ходе уличных акций. Другой пример - из практики Минстроя России, где в 2017 году реализованная в рамках приоритетного проекта «Комплексное развитие моногородов» программа «Пять шагов благоустройства» предусматривала сбор мнений граждан с целью обеспечить их учет. Для организации процедур учета мнений граждан 319 моногородов, на территории которых проживает 14 млн жителей, использовалась интернет-платформа Моногорода.рф. Жители моногородов, включенных в программу, имели возможность выдвижения и обсуждения идей благоустройства своей территории. За три месяца работы проекта было получено 6 311 предложений от жителей моногородов, которые собрали онлайн почти 600 000 голосов. После обобщения аккумулированные через механизм краудсорсинга идеи и проекты были направлены главам моногородов для принятия решений.

4.4. Практики, смежные инициативному бюджетированию

Помимо программ ИБ, вовлечение граждан в местное самоуправление и, в частности, в рассмотрение и решение бюджетных вопросов в Российской Федерации чаще всего происходит в форме публичных слушаний, территориально-общественного самоуправления (ТОС), института сельских старост и самообложения граждан. Данные практики являются формами реализации прав граждан на участие в местном самоуправлении, закрепленными Федеральным законом от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», либо не противоречащими ему (институт сельских старост). Некоторые из этих механизмов разрабатывались для сельских территорий (институт сельских старост, самообложение), другие практики (ТОС, публичные слушания) получили большее развитие на урбанизированных территориях.

Ряд статей Градостроительного и Земельного кодексов обязывают учитывать мнение общественности при принятии решений о планах развития городов и городских поселений. Характер документов, выносимых на публичные слушания, а также сложный процедурный канон публичных слушаний, в полной степени реализуемый в крупных административных центрах, способствует применению данной практики преимущественно на территории городских округов.

ТОС как инструмент самоуправления активно развивался в 2000-х годах. В ряде субъектов РФ практика ТОС была финансово обеспечена через региональные госпрограммы и законы. В Волгоградской и Архангельской областях, Республике Коми и ряде других регионов были образованы тысячи ТОСов, выстроена институциональная инфраструктура, обеспечивающая юридическую, информационную, консультационную и бухгалтерскую поддержку проектам граждан. В настоящий момент развитие

практики в значительной степени ограничивается отсутствием механизмов прямого доступа ТОС к бюджетным средствам. Эта проблема частично решается в рамках городских компонентов ППМИ и некоторых других практик ИБ, где ТОСы могут подавать заявки и получать средства на реализацию своих проектов.

Институт сельских старост в последние годы, напротив, оказался востребован. В регионах ищут подходы к формам поддержки, которые позволят наделить сельских активистов и лидеров мнений общественно значимым статусом, а также обеспечат стабильный механизм решения проблем сельских сообществ. Наибольшее распространение практика получила в Ленинградской области, где с 2013 года применяется в качестве основного механизма вовлечения граждан в решение вопросов местного значения на селе и регулируется законом «О поддержке деятельности старост».

Самообложение или практика добровольного участия населения в расходах на местные, хозяйственные нужды имеет давние традиции и применяется в деятельности муниципалитетов для пополнения доходной части местных бюджетов, преимущественно сельских. Решение о введении платежа принимается на местном референдуме или сходе и подлежит обязательному исполнению на территории соответствующего муниципального образования. В Республике Татарстан, Пермском крае и Кировской области были разработаны поощрительные механизмы софинансирования – на каждый собранный рубль муниципалитеты получают от 3 до 5 рублей из региональных бюджетов. В то же время процедура проведения самообложения на всей территории МО носит сложный и длительный характер, а также требует привлечения значительных организационных и финансовых ресурсов для его проведения. При этом строительство каких-либо объектов, организация предоставления определенных общественных услуг не во всех случаях являются важными и необходимыми для всех жителей соответствующего МО. Эти и другие сложности реализации механизма самообложения привели к тому, что использование этой практики остается достаточно ограниченным.

В последние годы получило известность партисипаторное (или в российской версии – соучаствующее) проектирование. Впервые соучаствующее проектирование было широко применено в Республике Татарстан в 2015-2016-х годах в процессе реализации республиканских госпрограмм «Год парков и скверов» и «Год водоохранных зон Волги и Камы». В крупных городах и районных центрах прошло более 50 семинаров по обсуждению проектов создания парков и набережных с участием жителей и архитекторов. Общественное обсуждение продолжалось на всех этапах реализации проектов в самых разных формах: опросы, интервью, фокус-группы, анализ места и фотофиксация с участием всех заинтересованных горожан, проводились общественные обсуждения в различных форматах, в том числе игровых.

С 2017 года методология, апробированная в Татарстане, была предложена регионам-участникам приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», реализуемого Минстроем России, в качестве основного механизма вовлечения жителей в обсуждение проектов благоустройства общественных пространств. Практическое применение методологии соучаствующего проектирования только начинает складываться и пока не имеет нормативно-правового оформления. Публичные процедуры соучаствующего проектирования требуют профессионального сопровождения и высокой квалификации модераторов, что пока не может быть обеспечено организаторами мероприятий проекта на местах. В связи с этим возникает необходимость анализа учета мнений граждан в проектах благоустройства по результатам реализации приоритетного проекта в текущем году. Тем не менее, закрепление учета мнения граждан как обязательной процедуры участия в государственном механизме предполагает значительный потенциал развития практики соучаствующего проектирования в ближайшие годы.

Наработанные в субъектах Федерации подходы к финансированию и развитию отдельных форм и механизмов участия граждан в решении вопросов местного значения можно рассматривать как фактор появления новых региональных программ ИБ. Уже сейчас ТОСы и сельские активисты встраиваются в дизайн программ ИБ. Привлекательным видится и встречное направле-

ние, когда процедуры участия и партисипаторные механизмы, применяемые в ИБ, могут быть интегрированы в успешно работающие смежные практики местного самоуправления.

Отдельные элементы механизмов участия граждан включаются также в крупные федеральные государственные программы и приоритетные проекты.

В 2014 г. по инициативе Минсельхоза России в целях активизации человеческого потенциала сельских поселений и мобилизации собственных материальных, трудовых и финансовых ресурсов социального обустройства села в Федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 гг. и на период до 2020 года» был предложен механизм грантовой поддержки местных инициатив граждан в сельских поселениях. Программа предусматривает организацию конкурсов по отбору проектов, инициируемых муниципалитетами и ТОСами в сельских поселениях и предусматривает софинасирование со стороны муниципальных бюджетов, юридических лиц и граждан. В 2016 году в мероприятиях по грантовой поддержке местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, участвовало 38 субъектов РФ. Данный инструмент имеет ряд существенных ограничений, тематика финансируемых проектов ограничена тремя направлениями, а федеральная субсидия настолько незначительна, что позволяет реализовывать только точечные проекты. Исключением является опыт Алтайского края, лидирующего по количеству реализованных сельских проектов за три года участия в этой ФЦП. Например, в 2016 г. среди регионов страны Алтайскому краю был определен самый крупный лимит на реализацию местных инициатив селян – 12,5 млн руб. Доля краевого софинансирования составила более 18,4 млн руб. Общий объем ассигнований на исполнение проектов превысил 55 млн руб., что позволило региону реализовать 27 проектов.

Появление подобных механизмов участия на федеральном уровне, равно как и разнообразный опыт практик гражданского участия в обсуждении бюджетных вопросов, накопленный Министерством финансов Российской Федерации в рамках реализации совместного проекта по развитию инициативного бюджетирования, управленческие и законодательные новации

региональных органов власти субъектов РФ обозначают начало нового эволюционного этапа развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации.

Глава 5

Эффекты реализации практик ИБ в России

Инициативное бюджетирование практикуется в России относительно недавно, и оценка его долгосрочных эффектов начата только в последние несколько лет. К настоящему моменту в нескольких регионах проведены пилотные количественные[7] и

[7] Оценка воздействия ППМИ состоит из двух частей: базового (baseline) и заключительного (follow-up) социологического обследования. Базовое обследование проводится на этапе разработки и пилотирования ППМИ – до ее полномасштабного запуска в регионе, повторное – спустя 3-4 года реализации программы.

Для того, чтобы оценить чистый эффект ППМИ, обследования проводятся в двух группах населенных пунктов: экспериментальной и контрольной. В первую группу входят населенные пункты, которые примут участие в ППМИ в ближайшие 3 года. Во вторую – контрольную – населенные пункты, схожие с экспериментальной группой по своим социально-экономическим характеристикам, но не участвующие в ППМИ на протяжении проведения оценки.

В обследовании участвуют две группы респондентов – население и представители органов местного самоуправления. Опрос проводится методом личного формализованного интервью по месту жительства и работы респондентов, соответственно. Отбор населенных пунктов и респондентов для опроса осуществляется с помощью многоступенчатой стратифицированной, на конечной стадии – случайной выборки.

Исследование уже проведено в Кировской области в 2010 и 2013 годах, в Ставропольском крае в 2007 и 2010 годах и в Республике Башкортостан в 2014 году, здесь проведена первая, базовая часть исследования

Вставка 5.1.

При анализе результатов и эффектов ИБ важно различать (1) непосредственные результаты, (2) среднесрочные результаты/эффекты, и (3) долгосрочные эффекты, возникающие в результате реализации программ ИБ.

Непосредственные результаты (results) напрямую связаны с теми действиями, которые выполняются в рамках программы и отслеживаются посредством регулярного мониторинга или отчетов, предоставляемых ее участниками. Основными результатами ППМИ, в частности, являются: вовлечение населения в принятие решений; количество проектов, подготовленных на основе приоритетов жителей; привлечение местных ресурсов; число созданных или отремонтированных объектов инфраструктуры и пр. Индикаторами этих результатов, соответственно, будут: доля жителей населенного пункта, пришедших на общее собрание граждан по ППМИ или участвующих в предварительном отборе проекта; число заявок, поступивших на конкурс ППМИ; уровень софинансирования; число реализованных проектов. Такая статистика, в частности, ведется ответственными РОИВ, реализующими ППМИ. Некоторые результаты ППМИ по 9 субъектам РФ, реализующим программу с активным участием ВБ, представлены в главе 3.

Среднесрочные результаты/эффекты (mid-term outcomes) программы – это положительные изменения, возникшие в ходе ее реализации. Примерами таких изменений являются: положительная динамика софинансирования проектов из внебюджетных источников (которая свидетельствует о росте доверия к программе и готовности участвовать в ней); активное использование созданных или отремонтированных объектов; изменение структуры бюджетов муниципалитетов (с увели-

чением доли средств, распределяемых при широком участии населения) и повышение прозрачности использования бюджетных средств. Часть из этих изменений выявляется путем отслеживания динамики и обобщения непосредственных результатов за несколько проектных циклов, другая часть – с помощью проведения социологических обследований. Анализ этих результатов/эффектов позволяет получить представление о достижении конечных целей программы ИБ, а не только результатов отдельных проектов.

Долгосрочные эффекты (impacts) отражают глубинные социально-экономические изменения, возникающие вследствие реализации программ ИБ. Примерами таких эффектов являются рост уровня доверия населения к власти и готовность власти к диалогу с населением, укрепление добрососедских отношений, изменение восприятия населением собственной роли в развитии сообщества, снижение патерналистских настроений и т.д. Такие эффекты труднее всего поддаются измерениям, но именно они являются свидетельством изменения качества жизни людей и устойчивого развития местных сообществ. Оценка и измерение таких эффектов требует оценки воздействия программы на протяжении нескольких лет и применения количественных социологических методов с использованием контрольных и экспериментальных групп (которые позволяют отделить эффект от программы ИБ от других факторов).

качественные социологические исследования. Кроме того, в рамках совместного проекта по развитию инициативного бюджетирования разработана методика, позволяющая количественно оценить среднесрочные социальные и институциональные эффекты ИБ на региональном уровне. Ниже представлены отдельные результаты проведенных исследований, структурированные по четырем группам эффектов: институциональные, управленческие, финансово-экономические, социальные.

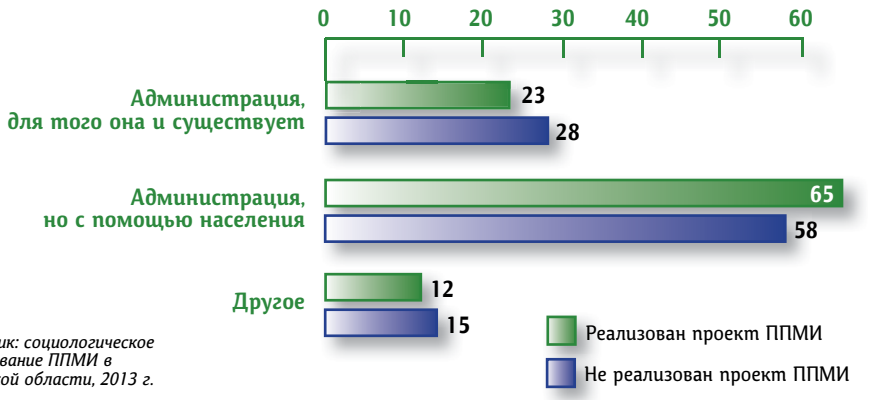
5.1. Институциональные эффекты

Реализация практик ИБ приводит к изменению неформальных институтов на уровне местных сообществ. Люди самоорганизуются для обсуждения проблем своего сообщества и проведения совместных мероприятий, направленных на решение этих проблем, принимают коллективные решения о софинансировании проектов, безвозмездно участвуют в их реализации. Иными словами, у населения вырабатываются новые привычки и неформальные «правила игры», которые они начинают использовать в повседневной жизни.

В результате совместной работы изменяется характер диалога населения с властью – жители начинают ощущать важность собственной роли в развитии сообщества. Согласно данным исследования ППМИ в Кировской области, большинство людей считает, что местные проблемы должны решаться администрацией поселения, но обязательно с помощью населения. При этом людей, верящих в необходимость совместного решения проблем, больше в населенных пунктах, имеющих опыт участия в ППМИ (см. Рисунок 5.1.).

Рисунок 5.1.

Кто и как должен решать проблемы вашего поселения, чтобы они решались по возможности быстро и эффективно? *(население, % опрошенных)*



Источник: социологическое обследование ППМИ в Кировской области, 2013 г.

В процессе совместной работы растет доверие населения к своему окружению и к органам власти. В ходе качественного исследования респонденты неоднократно указывали на значительное улучшение отношения населения к органам местного самоуправления. Сами респонденты связывают это как с активизацией работы с населением, так и с тем, что проекты ИБ заставляют муниципальных руководителей обратить внимание на действительно важные для населения проблемы.

Меняется отношение населения и к отдельным аспектам деятельности государственных и муниципальных служащих. Это можно видеть на примере исследования ППМИ в Кировской области, в котором респондентам предлагалось оценить, в какой степени учитывается мнение населения при предоставлении социальных услуг, и насколько прозрачны процедуры расходования бюджетных средств на местном уровне.

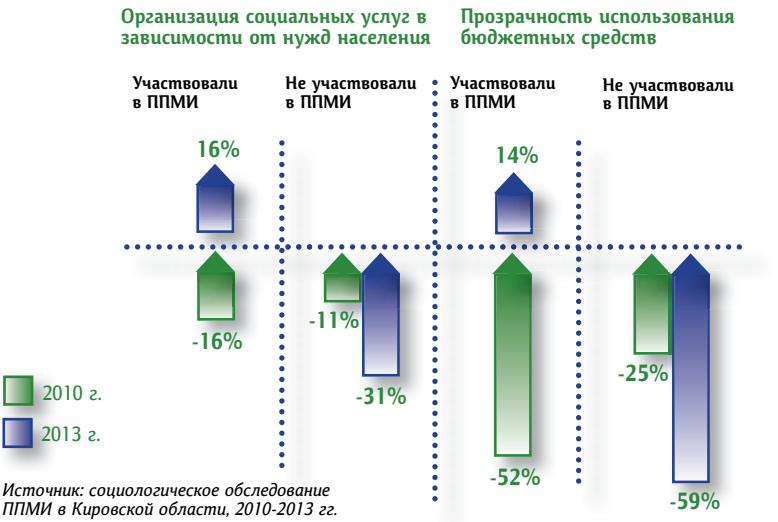
В 2010 году до запуска Программы подавляющее большинство населения было не удовлетворено положением дел по этим двум параметрам. К 2013 году в поселениях-участниках ППМИ преобладали уже положительные оценки, в то время как в не участвующих поселениях ситуация только усугубилась (см. Рисунок 5.2.). Таким образом, жители, принимавшие участие в практиках инициативного бюджетирования, начинают осознавать, что власть прислушивается к их мнению, и на деле убеждаются в прозрачности принимаемых бюджетных решений.

5.2. Управленческие эффекты

Практическая работа в рамках проектов ИБ позволяет руководителям и представителям муниципальных администраций и инициативных групп не только получить знания и навыки в реализации проектов местного значения, но и повысить уровень общих компетенций – в области коммуникации, планирования, приоритизации, работы в команде и т.д.

Рисунок 5.2.

Насколько вы удовлетворены работой местных органов власти в следующих направлениях?
(баланс положительных и отрицательных ответов, % населения)



Источник: социологическое обследование ППМИ в Кировской области, 2010-2013 гг.

Повышению *профессиональных* навыков способствуют как обучающие мероприятия, так и совместная практическая работа. Управление подготовкой и реализацией проектов ИБ позволяет муниципальным руководителям на практике осваивать приемы эффективного проектного менеджмента в области местного развития. Участие в программах ИБ дает возможность усовершенствовать знания административной, бюджетной, закупочной систем субъекта и страны в целом, повысить уровень финансовой и бюджетной грамотности. В ходе проведения фокус-групп по ППМИ респонденты отмечают, что получают практические знания о том, «что сколько стоит, как работает административная система, как делаются закупки, как устроен бюджет и т.д.», которые могут в дальнейшем применить в своей профессиональной или общественной деятельности. «Мы не просто учим что-то по учебнику, а на практике видим все плюсы и минусы функционирования той или иной системы».

Развитие *общих* компетенций мотивируется благодаря дизайну практик ИБ, предполагающему наличие у участников самых разнообразных навыков. Так, требования к подаче заявок на конкурс ППМИ онлайн способствуют развитию у глав муниципалитетов и их сотрудников навыков работы на компьютере (использование стандартного пакета MS Office, работа в сети Интернет, работа с Информационной системой управления ППМИ). Критерий широкого информационного освещения работы с населением и хода реализации проектов, используемый при конкурсной оценке проектов, побуждает глав и представителей инициативных групп создавать и администрировать группы в социальных сетях, размещать объявления на сайтах, в газетах, на радио и телевидении. Критерий вклада спонсоров мотивирует и учит глав общаться с местными предпринимателями и договариваться о финансовой помощи или вкладе материалами, техникой, трудом.

Таким образом, практики ИБ способствуют развитию потенциала действующих сотрудников органов исполнительной и законодательной власти субъекта, а также формированию кадрового резерва из числа гражданских активистов и членов инициативных групп, которые участвуют в собраниях, готовят проектные заявки и сметы, помогают распространить информацию о программе и мобилизовать общественную поддержку, взаимодействуют с местной властью, организуют краудфандинговые кампании в пользу выбранных идей в тех случаях, когда практика предполагает софинансирование со стороны жителей.

5.3. Финансово-экономические эффекты

Финансово-экономические эффекты ИБ связаны с повышением эффективности использования бюджетных средств, которая достигается за счет привлечения внебюджетных ресурсов в реали-

зацию проектов (софинансирования), применения нестандартных подходов к решениям местных проблем, более эффективной эксплуатации восстановленных объектов.

Привлечение внебюджетного финансирования со стороны населения и бизнеса позволяет реализовать более масштабные проекты за относительно небольшие суммы, выделяемые из регионального бюджета. Иногда общая стоимость проектов в разы превышает величину бюджетной субсидии. При этом со временем, по мере роста доверия в результате совместной реализации проектов ИБ, возможности привлечения внебюджетных вкладов растут.

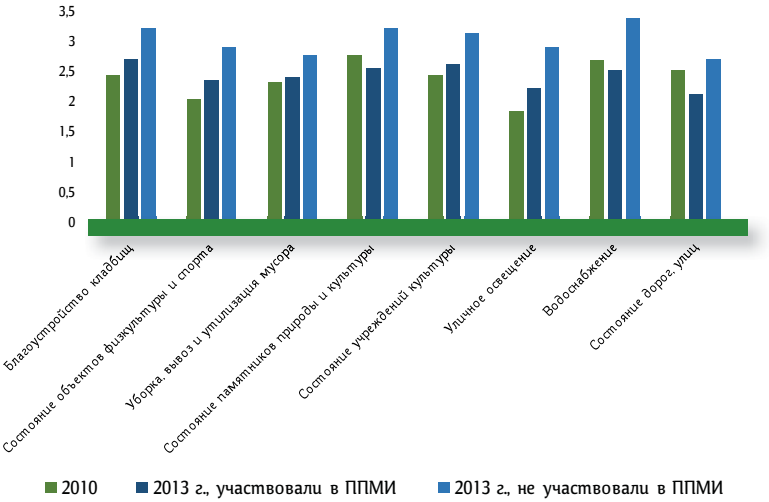
В процессе совместной работы населения и местной администрации зачастую находятся нестандартные способы решения проблем – более экономически эффективные по сравнению со стандартными решениями, используемыми в рамках централизованных отраслевых программ. Например, все более популярными в рамках ППМИ становятся проекты по созданию пожарных депо на базе неиспользуемых помещений муниципальных зданий. Стоимость таких работ обычно составляет от 2 до 2,5 млн рублей, в то время как стоимость аналогичных объектов, возводимых с нуля по типовой проектно-сметной документации, составляет около 13 млн рублей[8].

> *«Общественный контроль, да, потому что они тоже говорят: «да, нам как бы жалко, столько денег тратится и если плохо сделать, то в результате её за год или за сколько угробить, поломать, нет». И вот они обеспокоены этим, мне это тоже нравится, на счёт вот этого я прям рада, что они понимают, что нужно беречь имущество»*
>
> Из интервью с представителями ОМСУ, Качественное исследование эффектов ППМИ

Другим примером снижения стоимости проектов, реализуемых при использовании подхода ИБ, является ремонт Дома культуры п. Комсомолец Кировского района Ставропольского края. По изначально разработанной проектно-сметной документации стоимость ремонта составляла 18 млн руб., что значительно превосходило сумму, которую можно было выделить для этой цели

[8] Дополнительным эффектом для региона, реализующего такие проекты, является выделение МЧС России спецавтомобилей и финансирование созданных рабочих мест – пожарный караул с годовым фондом оплаты труда в несколько миллионов рублей – в рамках государственной программы РФ «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах».

Рисунок 5.3. Насколько Вы удовлетворены услугами в месте Вашего проживания? (Оценка по пятибалльной шкале, где 1 - полностью неудовлетворен, 5 - полностью удовлетворен)



из бюджета поселения. В рамках ППМИ, за счет последовательного выполнения проекта в течение трех годовых циклов, удалось провести все ремонтные работы за 8,7 млн руб. – замена кровли, ремонт зрительного зала с заменой кресел, ремонт холла и других внутренних помещений.

Более эффективная эксплуатация восстановленных объектов становится возможной, во-первых, за счет общественного контроля, который приводит к повышению качества строительных работ и позволяет минимизировать риск возникновения коррупции и нецелевого расходования средств, и во-вторых, за счет более бережного отношения жителей к тем объектам, в выборе и софинансировании которых они приняли участие.

5.4. Социальные эффекты

Социальные эффекты ИБ непосредственно проявляются в улучшении качества социальных услуг на местном уровне и доступа к ним населения, а в долгосрочном аспекте – в общем повышении

качества жизни населения и позитивном влиянии на фундаментальные социальные показатели (уровень бедности, неравенство, безработица и др.).

Влияние ИБ на качество социальных услуг можно увидеть по результатам исследования ППМИ в КО. За три года реализации ППМИ в регионе удовлетворенность качеством социальных услуг жителей поселений, участвующих в ППМИ, значительно превысила средние оценки до запуска программы. При этом в поселениях, не участвующих в программе, оценки остались на уровне 2010 года, а по некоторым типам услуг (обеспечение сохранности памятников, водоснабжение и обслуживание дорог) даже ухудшились.

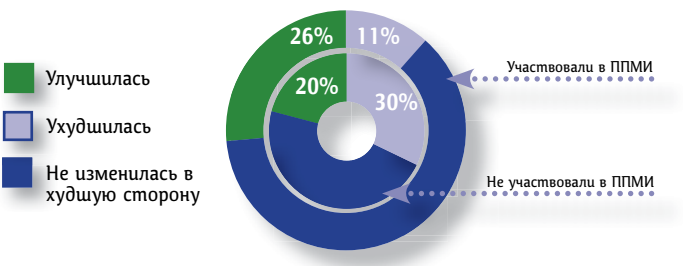
В долгосрочном периоде улучшение качества услуг на фоне конструктивного диалога с органами местного самоуправления и роста доверия внутри сообщества ведет к повышению качества жизни населения в целом.

- *«Дорожки сделали – так у нас мамы с колясками, дети на роликах.»*
- *«Дети идут в школу в чистой обуви. Удобство, красота и чистота!»*
- *«Через 20 лет на фитнес стали ходить»*
- *«Дорожки сделали – можем каблуки носить!»*

Качественное исследование эффектов ППМИ

Несмотря на то, что заметный рост качества жизни требует продолжительного периода времени, некоторые изменения можно обнаружить уже сейчас. Так, в Кировской области число людей, положительно оценивающих динамику качества жизни за последние три года, значительно больше, чем в не участвующих (см. Рисунок 5.4)

Рисунок 5.4.
Как вы считаете, жизнь в вашем населенном пункте за последние три года ..? *(% населения)*



Качество жизни меняется не только благодаря новым объектам социальной инфраструктуры, но и из-за изменения общей атмосферы в населенных пунктах, культуры ее жителей. В восточных районах Ставропольского края, где ППМИ реализуется 10 лет, такие изменения наиболее заметны – территория стала благоустроенной, чистой, ухоженной. Но село преобразовывается не только внешне, меняются и люди, проживающие в нем. Глава поселения «Село Родниковское» Арзгирского района, отмечая кумулятивный эффект от реализации ППМИ, говорит: «Мне кажется, что культура у людей изменилась за эти годы, пока мы все вместе реализовывали эти проекты».

Глава 6

Проект по развитию инициативного бюджетирования в России: промежуточные результаты и приоритеты на будущее

До 2016 года лишь немногие российские регионы имели успешный опыт реализации собственных программ инициативного бюджетирования. При этом к 2016 году отчетливо обозначился ряд проблем и тенденций.

Во-первых, регионы, которые давно и успешно реализовывали ППМИ, начали активно искать новые инновационные практики и тематики, в которых могли бы быть использованы механизмы инициативного бюджетирования (в частности, развитие ИБ в городах, стратегическое планирование развития сообществ при участии населения, реализация доходогенерирующих проектов и др.).

Во-вторых, регионы, которые реализовывали практики ИБ самостоятельно, начали предъявлять спрос на некоторые стандартные решения, доказавшие свою эффективность – в части методологии, организации бизнес-процессов, решения юридических вопросов и т.д.

В-третьих, во всех регионах обозначился спрос на развитие потенциала (обучение) региональных стейкхолдеров – представителей региональных органов исполнительной власти и групп консультантов, непосредственно участвующих в реализации программ ИБ. При этом по мере роста числа регионов, реализующих программы ИБ, росла потребность в развитии горизонтальных связей и межрегиональный обмен опытом.

В-четвертых, нерешенными оставались вопросы институциональной организации процессов ИБ, в частности, организации сопровождения программ ИБ. В большинстве регионов сложилось понимание, что без качественного сопровождения программ на местах с использованием значительных консультационных ресурсов добиться серьезных результатов в части вовлечения населения невозможно. Но при этом системного подхода к тому, какую именно организационную модель использовать для сопровождения, еще не было.

Наконец, появилось значительное количество новых регионов, которые были готовы к запуску собственных программ ИБ, но нуждались в методологической и информационно-обучающей поддержке на начальном этапе.

Принимая во внимание вышеуказанные тенденции, Министерство финансов Российской Федерации выступило с инициативой о реализации совместного проекта с Всемирным банком,

направленного на поддержку развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации. Официальный запуск проекта, рассчитанного на три года, состоялся в апреле 2016 года. Основной целью совместных усилий стало формирование условий для развития и широкого распространения практик ИБ в российских регионах – через тиражирование успешных моделей, поддержку пилотных региональных программ, развитие потенциала местных участников, а также формирование институциональной инфраструктуры и системы информационного обмена (в том числе на международном уровне) для поддержки и развития региональных программ. Предполагалось, что участие в Проекте примет около 30 (т.е. чуть более трети) российских регионов.

В качестве первого шага на базе Научно-исследовательского финансового института (НИФИ) Минфина России был создан Центр Инициативного Бюджетирования (ЦИБ), на который была возложена координационная роль в развитии процессов ИБ в России. В команду Проекта вошли сотрудники ЦИБ и эксперты ВБ, которые совместно планировали и реализовывали основные мероприятия Проекта. Одной из задач ВБ на этом этапе стала передача ЦИБ наработанных технологий и опыта, связанного с реализацией ППМИ в России и проектов, связанных с вовлечением населения, развитием местных сообществ, организацией партисипаторного бюджетирования в глобальном контексте. Совместно с сотрудниками и консультантами Всемирного банка представители ЦИБ участвовали в выездных обучающих и информационных мероприятиях, разработке методических документов, мониторинге региональных программ, планировании и проведении исследовательских работ, подготовке публикаций по тематике ИБ. Совместная работа способствовала развитию потенциала ЦИБ, а также передаче ЦИБ технологий практической реализации практик ИБ.

Общую логику реализации проекта можно условно разбить на два этапа. В рамках первого этапа (2016 год, отчасти 2017 год) основной акцент был сделан на тиражирование успешных российских практик ИБ, оказание методологической и информационно-обучающей поддержки представителям субъектов, запускающих региональные программы ИБ, организация эффективного информационного межрегионального обмена, помощь регионам в организации сопровождения программ (формиро-

вании региональных проектных центров). Иными словами, акцент был сделан на интенсивный запуск новых региональных программ. В рамках второго этапа (2017-2018 годы) информационно-обучающие мероприятия и методологическая поддержка субъектов продолжились, однако появился дополнительный фокус, связанный с анализом полученных результатов и эффектов, обобщением, систематизацией и демонстрацией накопленного опыта в России и за рубежом, практическим изучением лучшей международной практики.

Результаты первого этапа свидетельствуют о том, что цели Проекта успешно достигаются. Основным свидетельством этого является значительный количественный и качественный рост региональных практик ИБ. Развитию региональных программ ИБ напрямую способствовало оказанное в рамках Проекта содействие в формировании региональной институциональной инфраструктуры ИБ (региональных проектных центров), а также интенсивные мероприятия по развитию потенциала местных участников. В частности, в рамках Проекта была оказана поддержка в создании и развитии 10 региональных проектных центров (ПЦ) инициативного бюджетирования. При этом в основу ПЦ были положены различные организационные модели, сформулированные в рамках Проекта. Так, в Республике Башкортостан ПЦ был создан на основе Института стратегических исследований Академии наук РБ, в Алтайском крае, Республике Саха (Якутия) и Оренбургской области – на базе региональных министерств финансов, в Еврейской автономной области – на базе управлений экономики и по вопросам местного самоуправления Правительства области, в Новосибирской области – на базе Государственного казенного учреждения НСО «Региональный информационный центр». Сотрудники ранее сформированных и уже действующих к моменту запуска Проекта ПЦ, в частности, в Кировской и Тверской областях, получили дополнительное обучение, методическую и консультационную поддержку в рамках Проекта. Представители ПЦ непосредственно осуществляют сопровождение региональных программ – участвуют в собраниях населения, консультируют местных участников на всех стадиях проекта, осуществляют мониторинг и контроль качества мероприятий.

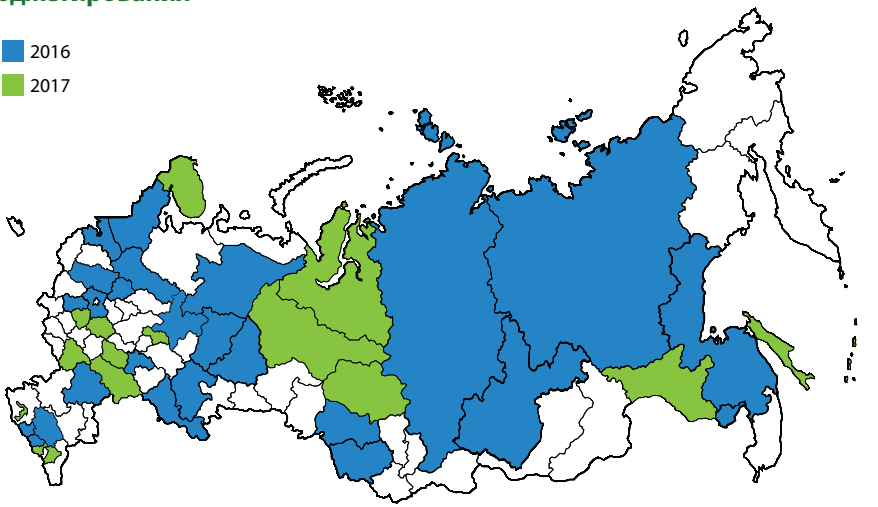
Рисунок 6.1. Операционное руководство инициативного бюджетирования

Одним из достижений первого этапа Проекта стало формирование эффективной системы межрегионального обмена информацией, опытом и лучшими практиками. В этих целях были задействованы разнообразные мероприятия, включая тематические семинары-совещания по вопросам информационных кампаний в области ИБ, развития ИБ в городах и участия бизнеса в программах ИБ, II Всероссийскую конференцию в области ИБ, межрегиональные семинары, организованные по кустовому принципу, к участию в которых приглашались не только представители регионов-участников Проекта, но и другие заинтересованные представители регионов.

В рамках задачи по развитию потенциала для реализации программ ИБ было проведено около двух десятков выездных региональных семинаров-тренингов. Фокус в обучении был сделан на обучении муниципальных служащих и сотрудников ПЦ. Информационно-обучающие мероприятия пользовались очень высоким спросом. Всего в региональных семинарах-тренингах приняло участие более 1 200 участников; в среднем на каждом региональном семинаре присутствовали 50-70 человек. Дополнительно для консультантов ИБ был проведен I Всероссийский информационный семинар в г. Москва, участие в котором приняли представители более 15 регионов. В рамках Проекта активно использовались формы онлайн консультирования и вебинаров.

Регионам, участвующим в Проекте, была оказана существенная методическая поддержка. В частности, на основе накопленного опыта и лучших практик регионов, реализующих программы ИБ, были разработаны типовые методические материалы (включая, например, «Операционное руководство инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив», типовые НПА, обучающие модули, типовые формы, и т.д.), которые уже активно используются на практике регионами, начинающими реализацию программ ИБ.

Рисунок 6.2. Карта участников Проекта по развитию инициативного бюджетирования



© The World Bank

Эффективная методическая, информационная и обучающая поддержка способствовала высокому спросу на мероприятия Проекта. В первый год реализации Проекта в нем приняли участие 26 регионов (при плане 20 регионов), в 2017 году количество участников выросло до 43 (при плане - 30). Практически все регионы-участники начали или продолжили на новом качественном уровне реализацию региональных программ ИБ. Все регионы-участники 2016 года подтвердили желание продолжать совместную работу в рамках Проекта в 2017 году.

В рамках второго этапа Проекта (2017 – 2018 годы) усилится фокус на анализ и демонстрацию результатов российского Проекта, а также интенсификацию обмена опытом в глобальном контексте.

В частности, будет проведена серия исследовательских работ, направленных на качественный и количественный анализ результатов и эффектов ИБ в России. По результатам этих исследований будет осуществлен ряд публикаций – на русском и английском языках.

Таблица 6.1 – Регионы- участники проекта по развитию ИБ

Центральный ФО	Северо-Западный ФО	Южный ФО	Северо-Кавказский ФО
Воронежская область Калужская область Московская область Рязанская область Тверская область Тульская область Ярославская область	Вологодская область Ленинградская область Мурманская область Республика Карелия Республика Коми Санкт-Петербург Новгородская область	Волгоградская область Республика Адыгея	КБР КЧР РСО-А Ставропольский край Чеченская Республика
Приволжский ФО	**Уральский ФО**	**Сибирский ФО**	**Дальневосточный ФО**
Кировская область Оренбургская область Пензенская область Пермский край Саратовская область Республика Башкортостан Республика Марий Эл Ульяновская область Республика Чувашия	Свердловская область ХМАО ЯНАО	Алтайский край Иркутская область Красноярский край Новосибирская область Томская область	Амурская область ЕАО Республика Саха (Якутия) Сахалинская область Хабаровский край

** Красным цветом выделены субъекты-участники с 2017 года*

Основным мероприятием 2017 года станет международный Форум в рамках БРИКС с участием официальных делегаций и экспертов из ряда зарубежных стран, а также представителей множества российских регионов, реализующих программы ИБ. Еще одно мероприятие международного уровня запланировано на 2018 год в Москве.

Одним из важных направлений также является интеграция ведущих российских экспертов инициативного бюджетирования в профессиональное международное сообщество. В частности, мероприятия по обмену опытом в области ПБ и РСМС состоялись в Бразилии, Аргентине, Канаде и Португалии.

Наконец, в 2017 году продолжается информационно-обучающая и информационная поддержка субъектов РФ в успешно зарекомендовавших себя форматах. Так, проведено несколько тематических семинаров-совещаний, в частности, по вопросам ИБ в городских округах и участию бизнеса в проектах ИБ. В Алтайском крае состоялся II Всероссийский семинар для консультантов ИБ (первый такой семинар в рамках Проекта состоялся в 2016 году в Москве), в Ставропольском крае 26-27 июня 2017 года был проведен семинар, посвященный механизмам участия бизнеса в проектах ИБ. В конце октября в Твери также будет проведён семинар, посвященный организации ИБ в городских округах.

В целом, инициативное бюджетирование в России переходит на новый виток, и уже сейчас можно говорить не об отдельных региональных проектах, а об успешном системном подходе, достойном дальнейшего распространения на национальном и международном уровне.

Заключение

За десять лет с момента запуска первых проектов с участием граждан в решении вопросов местного значения, поддержки местных инициатив в Российской Федерации накоплен существенный опыт. Большая часть этого опыта освещена в настоящей публикации. Но очевидно, что это лишь начальный этап развития многогранного процесса вовлечения граждан в процесс формирования общественной инфраструктуры российских городов и поселений.

Какие задачи стоят перед инициативным бюджетированием в ближайшие годы? В первую очередь, – избежать разобщенности в действиях участников, вовлеченных в процесс развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации. С этой целью необходимо выстроить общую координацию работы.

Следует усилить внимание к инициативному бюджетированию как инструменту проектного подхода в управлении, особенно на муниципальном и региональном уровне. Решение локальных, местных проблем демонстрирует огромный потенциал проектной деятельности при реализации инициативного бюджетирования.

На федеральном уровне проектный подход к инициативному бюджетированию также имеет существенный потенциал роста. В настоящее время обсуждается вопрос о консолидации мер государственной поддержки проектов инициативного бюджетирования в рамках приоритетного проекта и (или) подпрограммы государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

Важнейшим направлением деятельности по развитию ИБ является укрепление его институциональной базы. Целесообразно создание сети из федерального координационного центра и региональных проектных центров как самостоятельных и компетентных центров развития инициативного бюджетирования на региональном уровне. Наряду с информационной кампанией, посвященной инициативному бюджетированию и рассчитанной на массовую аудиторию, необходимо больше внимания уделить повышению уровня профессиональной подготовки консультантов инициативного бюджетирования и удовлетворению спроса на необходимые знания об инициативном бюджетировании у целевых групп проекта.

Развитию ИБ будет способствовать внедрение инструментов мониторинга и оценки, а также сравнения и сопоставления региональных программ и практик инициативного бюджетирования для выявления лучшего опыта и поощрения лучших достижений. Все это ближайшие задачи развития ИБ в Российской Федерации.

Ускорению решения названных проблем может содействовать превращение России в площадку для обмена опытом и исследования вопросов участия граждан в формировании общественной инфраструктуры, в том числе в рамках деятельности международных организаций, в частности, БРИКС, по тематике вовлечения граждан.

Приложение 1.

Хронология основных событий развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации

2007 год

Старт проекта «Программы поддержки местных инициатив» (ППМИ) Всемирного банка в восточных районах Ставропольского края.

Впервые на региональном уровне была реализована инициатива по формированию бюджетной повестки с участием населения. В Красноярском крае в ходе выборной кампании в Государственную Думу проведен широкомасштабный опрос населения с целью определения приоритетов расходования средств муниципальных бюджетов.

2010 год

Старт проекта ППМИ в Кировской области.

Состоялась конференция «Проект по поддержке местных инициатив в Кировской области» по итогам первого года реализации ППМИ. В дальнейшем обсуждение хода реализации программы стало ежегодным.

2011 год

Масштабирование ППМИ в Кировской области на весь регион.

Партия «Единая Россия» инициирует всероссийский проект «Народный бюджет», в котором были применены отдельные партисипаторные процедуры для обсуждения бюджетов на федеральном, региональном и местном уровнях.

Иркутская область запускает собственную версию партийного проекта с оригинальным названием «Народные инициативы».

2012 год

Развитие региональных государственных программ, основанных на партисипаторных процедурах в ряде субъектов РФ: «Народный бюджет» в Тульской области, «Народная инициатива» в Тамбовской области и др.

2013 год

Старт пилотных проектов ППМИ Всемирного банка в Тверской и Нижегородской областях и в Хабаровском крае.

Включение городских округов и муниципальных районов в ППМИ в Кировской области. Впервые использована технология интернет-голосования для выбора проектов в городских округах Кировской области.

Начинается реализация проектов по внедрению партисипаторного бюджетирования (ПБ) в муниципальное управление двух городов: «Народный бюджет» в Череповце Вологодской области и «Я планирую бюджет» в Сосновом Бору Ленинградской области. Проектирование и сопровождение проектов осуществлялось специалистами Европейского университета в Санкт-Петербурге при поддержке Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив.

Развитие программы «Народный бюджет» Тульской области – масштабирование и появление новых процедур.

2014 год

Старт пилотного проекта ППМИ в Республике Башкортостан.

В Тверской области запущена региональная «Школа ППМИ», обучающая глав и специалистов местных органов власти принци-

пам и порядку реализации ППМИ. Впоследствии «Школа ППМИ» стала ежегодной. Введена в действие электронная система «ППМИ Тверь» для автоматизированной работы с заявками.

Пилотный проект по внедрению технологии ПБ «Народный бюджет» (при участии Европейского университета) начинает работать в трех городских поселениях Кировской области.

Развитие проекта по внедрению технологии ПБ «Народный бюджет» в Череповце через территориальное общественное самоуправление (ТОС) – запущена отдельная программа «Народный бюджет-ТОС».

Начало самостоятельной реализации оригинальных версий Программы поддержки местных инициатив в Республике Карелия и Республике Марий Эл.

Власти Москвы инициировали новый подход к управлению городом, предусматривающий участие граждан в принятии решений через интернет – были запущены краудсорсинговый портал для выдвижения и обсуждения идей crowd.mos.ru и проект для интернет-голосований «Активный гражданин».

В Открытом Правительстве Российской Федерации сформирована рабочая группа по партисипаторному и экстра-бюджетированию. Разработан проект методических рекомендаций.

Состоялся круглый стол «Гражданские инициативы и вовлеченность граждан в открытый бюджет» в Правительстве Российской Федерации при участии Открытого Правительства и Министерства финансов Российской Федерации (9 сентября).

Впервые в рамках Федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» предусмотрен механизм грантовой поддержки инициативных проектов жителей сельской местности.

2015 год

Создан Центр инициативного бюджетирования в Научно-исследовательском финансовом институте (НИФИ) Министерства финансов Российской Федерации (январь).

Началось системное изучение развертывания практик ИБ в России. По инициативе Центра инициативного бюджетирования запущен цикл научных междисциплинарных семинаров «Бюджет как предмет социальных наук».

Старт пилотного проекта ППМИ в Республике Северная Осетия–Алания.

Запускаются региональные программы ИБ в Ульяновской, Вологодской, Костромской областях.

В Ульяновске в пилотном режиме запускают вторую практику ИБ – проект ПБ «Народный бюджет».

Масштабирование проекта по внедрению технологии ПБ «Народный бюджет» в Кировской области в 10 городских муниципалитетах. Наряду с практиками ПБ и ППМИ реализуются программы софинансирования образовательных услуг и расходов на приобретение лекарственных препаратов.

«Народный бюджет» Тульской области трансформирует сервисы программы для работы в онлайн режиме на портале «Открытый регион-71».

Продолжаются эксперименты по реализации отдельных процедур ИБ через интернет-платформы: голосование и мониторинг исполнения мероприятий через ресурсы интернета в рамках программы «Обустроим область к юбилею!» в Ярославской области; вовлечение граждан в процедуры контроля и участия через интернет-портал «Добродел» в Московской области, интернет-площадка «Партисипаторный бюджет» для сбора инициатив граждан в ЗАТО Железногорск Красноярского края и др.

Развитие ИБ в субъектах Российской Федерации стало частью ежегодного доклада Минфина России о лучших практиках «Бюджета для граждан».

Состоялась I Всероссийская конференция по инициативному бюджетированию в Москве (21-22 октября), по итогам которой подготовлен первый в России сборник научных материалов по вопросам инициативного бюджетирования.

2016 год

В Еврейской автономной области запущен пилотный проект ППМИ Всемирного банка.

ППМИ распространена на все муниципальные образования Республики Башкортостан.

Практика ПБ реализуется в 10 городских поселениях Кировской области и 28 муниципальных образованиях Ульяновской области.

В рамках устойчивых и успешных программ ИБ начинается вовлечение в ИБ жителей больших городов (ППМИ на территории Твери), в том числе через использование интернет-технологий (онлайн голосование за «Народные инициативы» жителей Иркутска, выдвижение инициатив жителями Якутска через интернет-портал One Click Yakutsk).

В отсутствии региональных программ ИБ, отдельные муниципалитеты инициируют практики ИБ с опорой на собственные бюджеты: Боровск Калужской области, Магнитогорск Челябинской области, ЗАТО Новоуральск Свердловской области, город Якутск и др.

Спустя десять лет реализации ППМИ на пилотной территории в Ставропольском крае принято решение о развитии программы на территории всего края.

Появляется номинация «Проекты инициативного бюджетирования» в конкурсе проектов по представлению бюджета для граждан, реализуемого Финансовым университетом при Правительстве Российской Федерации при поддержке Минфина России и Открытого Правительства.

Дан старт совместному проекту Министерства финансов Российской Федерации и Всемирного банка по развитию инициативного бюджетирования в Российской Федерации в 2016-2018 гг. (7 апреля)

26 субъектов Российской Федерации взяли на себя обязательства по реализации программ ИБ.

Принят первый региональный закон об ИБ – Закон Пермского края от 02.06.2016 №654-ПК «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае».

Принято постановление Правительства Республики Башкортостан от 08.06.2016 №230 «О реализации на территории Республики Башкортостан проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах».

На федеральном уровне начинается профессиональное обсуждение отдельных аспектов ИБ в формате всероссийских тематических семинаров-совещаний: «Инициативное бюджетирование на территории городских округов» (Тверь, июнь); «Информационные кампании инициативного бюджетирования» (Пятигорск, июль); «Роль, возможности и механизмы участия бизнеса в проектах инициативного бюджетирования» (Уфа, сентябрь).

В Санкт-Петербурге запущен проект ПБ «Твой бюджет» в Центральном и Василеостровском районах.

Состоялась II Всероссийская конференция по инициативному бюджетированию в Москве (19-20 октября).

2017 год

Проект по развитию инициативного бюджетирования в России объединил 43 субъекта РФ. Всего в развитие ИБ вовлечены 47 субъектов Российской Федерации.

Продолжается работа по информированию и обучению специалистов региональных органов власти и местного самоуправления практикам ИБ в форме семинаров, тематических семинаров-совещаний, межрегиональных семинаров.

Инициативное бюджетирование получило поддержку на различных уровнях власти. В реализации федеральных программ и проектов стали появляться отдельные механизмы участия граждан. Тематика ИБ закрепляется в стратегических документах (Республика Башкортостан) и госпрограммах (Московская область, Ульяновская область) отдельных субъектов Российской Федерации.

Заработал интернет-портал инициативного бюджетирования budget4me.ru, запущенный при поддержке Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив. На портале впервые проведен всероссийский конкурс реализованных проектов ИБ.

12 субъектов Российской Федерации впервые запустили оригинальные программы ИБ – Волгоградская, Московская, Мурманская, Сахалинская, Новосибирская, Рязанская, Ярославская области, Алтайский, Пермский и Красноярский края, Чувашская республика и Республика Дагестан.

2017 год в Ставропольском крае был объявлен Годом местных инициатив. Был осуществлен ребрендинг и перезапуск программы на территории всего края.

На территории пяти муниципальных образований Республики Саха (Якутия) заработала ППМИ Всемирного банка.

Продолжают развиваться городские практики ИБ: запущен проект «Уфимские дворики» в городе Уфа Республики Башкортостан, масштабирован (до пяти районов) проект «Твой бюджет» в Санкт-Петербурге, продолжается внедрение «городского компонента» в ППМИ Тверской и Кировской областей.

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югра получили развитие муниципальные формы ИБ на уровне районов и городских округов. Муниципальные практики становятся трендом – Тамаринский район Сахалинской области реализовал собственный проект ИБ, наряду с пилотной областной программой.

В Тверской области началась подготовка к запуску пилотной практики по развитию в ряде сельских поселений «доходогенерирующих» проектов.

Впервые на федеральном уровне реализовано социологическое исследование эффектов ИБ.

17 июля 2017 года состоялось расширенное заседание комитета по бюджету и финансовым рынкам Совета Федерации по вопросу «Развитие и нормативное регулирование инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации», на котором был определен перечень необходимых мероприятий по государственной поддержке и регулированию ИБ, в том числе расширению перечня отраслей, для реализации проектов с механизмами инициативного бюджетирования за счет средств федерального бюджета.

НИФИ Минфина России разработана Программа развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации на среднесрочный период.

На ежегодном Московском финансовом форуме организована тематическая секция и прошло награждение региона, добившегося наибольших успехов в развитии ИБ.

В Уфе, Республика Башкортостан, впервые пройдет Международный форум стран БРИКС на тему «Вовлечение граждан в развитие общественной инфраструктуры».

Инициативное бюджетирование создает возможности для более эффективного управления местными бюджетами с участием граждан и является практическим инструментом, призванным осуществлять идеологию «Открытого бюджета» на муниципальном уровне. Оно делает востребованной информацию «Бюджетов для граждан» не только на федеральном, региональном, но и, что особенно важно, на местном уровне. Благодаря ИБ формируется значительная аудитория заинтересованных пользователей информации о бюджете в понятной форме.