



50 ВОПРОСОВ ОБ ИНИЦИАТИВНОМ БЮДЖЕТИРОВАНИИ

2018

УДК 334:336+338
ББК 65.050
В12

Коллектив авторов:

Вагин Владимир Владимирович (автор, научный руководитель)
Поминова Ксения Вадимовна (руководитель издательского проекта)
Гаврилова Надежда Владимировна
Шоповалова Наталья Арнольдовна
Лободанова Дина Львовна
Галкина Наталья Юрьевна
Анцыферова Инна Сергеевна
Тимохина Евгения Александровна

В12 **50 вопросов об инициативном бюджетировании:** учебное пособие /
В. В. Вагин, К. В. Поминова, и соавт. – Москва: Филинь, 2018. – 86 с.

ISBN 978-5-9216-0605-0

Настоящее издание выполнено в рамках работ направления «Инициативное бюджетирование» Комитета гражданских инициатив; впервые в Российской Федерации в доступной для понимания форме описывает основное содержание деятельности по участию граждан в бюджетном процессе.

ИБ – это совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов.

Издание предназначено для консультантов проектов инициативного бюджетирования, гражданских активистов, работников органов государственной власти и местного самоуправления.

УДК 334:336+338

ББК 65.050

ISBN 978-5-9216-0605-0

© Вагин В. В., Поминова К. В. и соавт., 2018

Содержание

I. Участие граждан в бюджетных решениях.	6
1. Что такое инициативное бюджетирование (ИБ), и зачем оно нужно?.. . . .	6
2. Истоки инициативного бюджетирования.. . . .	7
3. В каких странах инициативное бюджетирование развивается сегодня активнее всего?.. . . .	10
4. Чем характеризуется современный этап участия граждан в бюджетных решениях?.. . . .	11
5. Зачем нужно инициативное бюджетирование, если бюджет рассматривают депутаты?	13
6. На каких российских и международных мероприятиях недавнего времени обсуждались вопросы участия граждан в бюджетных решениях?.. . . .	14
II. Особенности и актуальные вопросы развития инициативного бюджетирования	16
7. Что собой представляют практики инициативного бюджетирования?	16
8. В каких городах и регионах Российской Федерации есть инициативное бюджетирование?	18
9. Чем характеризуется развитие инициативного бюджетирования в 2017 году?	24
10. Что такое мониторинг развития инициативного бюджетирования?	26
11. Какие правовые основы для развития инициативного бюджетирования имеются в нашей стране?	26
12. В каком правительственном документе определены меры государственной поддержки инициативного бюджетирования?	28
13. В чем заключается государственная поддержка развития инициативного бюджетирования?.. . . .	29
14. Может ли в одном регионе реализовываться несколько практик инициативного бюджетирования?.. . . .	30
III. Механизмы участия граждан в бюджетных решениях.	32
15. Какие механизмы участия граждан применяются в ИБ?	32
16. Каков алгоритм инициативного бюджетирования?	34
17. Сколько времени проходит от момента появления идеи проекта инициативного бюджетирования до ее реализации?	35
18. Каким образом интернет-платформы позволяют гражданам участвовать в ИБ?.. . . .	36

19. Чем отличаются проекты инициативного бюджетирования от проектов краудфандинга? ..	37
20. У меня есть идея, которую я хочу реализовать через механизм ИБ. Что мне следует предпринять? ..	37
21. Что происходит с проектом после его победы на конкурсе проектов инициативного бюджетирования? ..	38
22. Какая доля местного бюджета распределяется через механизм ИБ? ..	39
23. Какова роль местной власти в процессе ИБ? ..	40
IV. Особенности проектов инициативного бюджетирования ..	42
24. Какие проекты реализуются в рамках инициативного бюджетирования? ..	42
25. Какие проекты могут быть реализованы через механизм ИБ? ..	43
26. Какова максимальная стоимость проекта, который может быть реализован с помощью ИБ? ..	44
27. Что такое конкурс проектов инициативного бюджетирования? ..	45
28. Можно ли быть уверенным, что деньги, собранные для проекта ИБ, будут потрачены в нужных целях? ..	48
V. Инициативное бюджетирование как ресурс развития местного самоуправления ..	49
29. Зачем нужно ИБ, если есть местное самоуправление? ..	49
30. Почему участие граждан может стать ресурсом развития территории? ..	49
31. Чем может быть полезно инициативное бюджетирование территориальному общественному самоуправлению (ТОС)? ..	50
32. Может ли ИБ реализовываться в городах? ..	52
33. В чем разница между реализацией проектов инициативного бюджетирования в городах и в сельской местности? ..	52
34. Каким образом в реализации проектов инициативного бюджетирования может участвовать бизнес? ..	54
35. В чем разница между участием граждан в проектах инициативного бюджетирования и в приоритетном проекте «Создание комфортной городской среды»? ..	57
VI. Дополнительные эффекты инициативного бюджетирования ..	59
36. Что собой представляют социальные эффекты ИБ? ..	59
37. Что такое «экономические эффекты ИБ»? ..	60
VII. Кто еще заинтересован в развитии инициативного бюджетирования? ..	62
38. Могут ли общественные организации выступать инициаторами проектов? ..	62

39. В России давно применяются практики общественного участия. В чем их отличие от ИБ?	63
40. Что такое «молодежные проекты инициативного бюджетирования»? . .	64
41. Есть ли место инициативному бюджетированию в школах?	65
42. Каким образом граждане участвуют в «соучаствующем проектировании»?	66
VIII. Инициативное бюджетирование и открытость бюджета	69
43. Почему профессиональные финансисты сами не могут решить, как распределить бюджет?	69
44. Что такое «открытый бюджет»? И как он соотносится с ИБ?	69
IX. Консультанты инициативного бюджетирования – новая профессия гражданского общества	71
45. Кто может оказать помощь в организации проекта ИБ?	71
46. Сколько проектных центров (ПЦ) и консультантов занимаются развитием инициативного бюджетирования?	72
47. Как стать консультантом по инициативному бюджетированию?.. . . .	73
48. Как информировать граждан об инициативном бюджетировании? .. .	74
49. Существует ли техника изучения инициативного бюджетирования? В каких сферах развитие инициативного бюджетирования представляет большой интерес?	82
50. С какими книгами, статьями, сайтами следует ознакомиться, чтобы больше узнать об инициативном бюджетировании?	83

I. УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В БЮДЖЕТНЫХ РЕШЕНИЯХ

Вопрос 1

Что такое инициативное бюджетирование (ИБ),
и зачем оно нужно?

ИБ – это совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов. Одновременно с этим ИБ является механизмом определения приоритетов в расходовании бюджетных средств с участием инициативных групп граждан.

В настоящее время во многих странах реализуются проекты, отвечающие критериям инициативного бюджетирования. В числе важнейших признаков:

- участие граждан на всех этапах реализации проектов;
- участие представителей органов власти в обсуждении проектов;
- распределение средств муниципальных и государственных бюджетов;
- регулярность и ежегодная повторяемость проведения проектов;
- открытость мероприятий и публичная отчетность о реализации проектов.

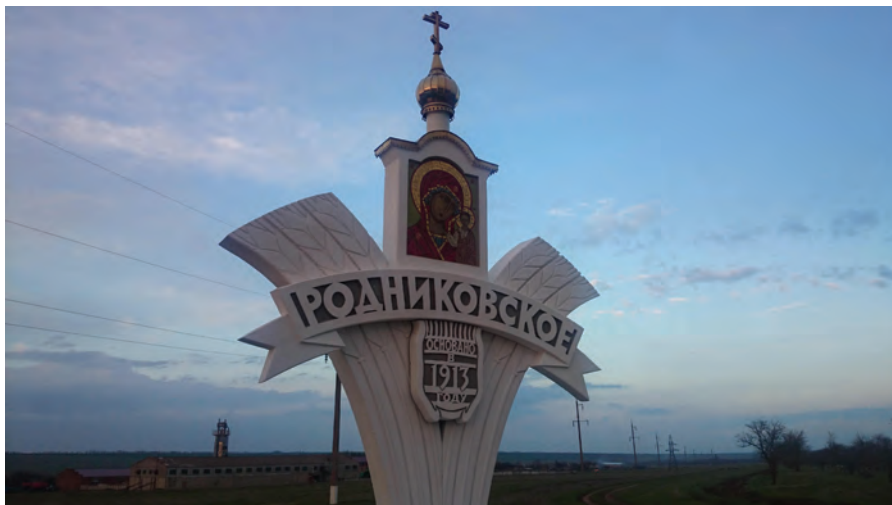
Инициативное бюджетирование – часть общемирового тренда возрастания масштабов участия территориальных сообществ в определении путей развития собственных поселений. В странах Евросоюза это явление получило название Community-led Development (CLD). В каждой стране вовлечение граждан происходит по-разному, но везде главной целью ставится активное участие граждан в процессе принятия решений. Это особенно важно, когда принимаемые решения непосредственно затрагивают территориальные сообщества.

Очевидно, что люди гораздо лучше осведомлены о большинстве проблем их поселений и, безусловно, выбор граждан более обоснован, чем

решение органов власти. К сожалению, выбор власти, без его обсуждения и одобрения гражданами, часто приводит к взаимному отторжению и росту неприязни.

Вопрос 2

Истоки инициативного бюджетирования



*Родина инициативного бюджетирования в России
(Село Родниковское, Арзгирский район Ставропольский край)*

В России в начале 2000-х годов при поддержке государства реализовывались разнообразные социальные проекты с участием граждан. Однако, несмотря на тот факт, что большинство из них получало для реализации средства из бюджета, не была выработана бюджетная технология, инструмент бюджетирования такого рода проектов, опирающийся на вовлечение граждан.

В 2006–2007 годах российский офис Всемирного банка инициировал Программу поддержки местных инициатив (ППМИ), ставшую первым системным решением вовлечения граждан в решение вопросов местного значения на основании бюджетных решений.

Кроме того, важную роль в становлении инициативного бюджетирования сыграло партисипаторное бюджетирование (ПБ) (от англ. participate –

участвовать). Появление практик ПБ во всем мире стало ответом на необходимость совместной работы граждан и представителей власти в решении городских проблем. Возникновение ПБ стало возможным благодаря сочетанию таких факторов, как политическая воля власти, ее стремление к демократизации и наличие поддержки снизу – со стороны граждан, желающих изменить ситуацию в своих поселениях.

Плацдармом для реализации первого крупного эксперимента по ПБ стал город-миллионник Порту-Алегри, столица Риу-Гранди-ду-Сул, самого южного штата Бразилии. Именно этот важнейший административный центр региона и принято считать отправной точкой истории партисипаторного бюджетирования. В авангарде прогрессивной тенденции Порту-Алегри оказался не случайно. Новое левое крыло местного правительства показало себя достаточно сильным, чтобы использовать открывшиеся возможности и организовать процесс ПБ. Катализатором стало встречное городское движение снизу со стороны гражданского общества.

Экономический и социальный контекст, в котором протекали реформы, был схож с ситуацией в других больших городах Бразилии. В Порту-Алегри треть населения жила в трущобах и имела ограниченный доступ к чистой воде, канализации, больницам и школам. На преодоление именно этих острых проблем были направлены реформы, начатые в 1989 году. Партисипаторное бюджетирование стало одним из механизмов их реализации. С 1989 по 2004 годы практика ПБ в достаточной мере закрепилась и была институционализована.

Поскольку опыт Порту-Алегри оказался успешным, он начал тиражироваться. Сначала это происходило внутри Бразилии, затем было перенесено в другие страны Латинской Америки. В 1996 году на конференции UN Habitat в Стамбуле партисипаторное бюджетирование получило признание на международном уровне как одна из лучших социальных практик. Последующие годы были ознаменованы активным распространением данного опыта по разным странам.

Историю возникновения и эволюции ПБ по всему миру можно представить в виде пяти последовательных этапов.

Первый этап включает в себя эксперименты 1989 и 1997 гг. в Порту-Алегри (Бразилия) и Монтевидео (Уругвай). Он частично совпадает со сроками полномочий двух правительств в Бразилии в 1989–1992 гг. и 1993–1996 гг., когда более 30 муниципалитетов запустили эксперименты по ПБ. Появлению партисипаторного бюджетирования способствовали быстрая урбанизация и рост количества бедного городского населения, не обеспе-

ченного необходимой инфраструктурой. В это же время происходит либерализация политического курса в Бразилии, открывшая окно для реформ.

Второй этап совпадает по времени со сроком полномочий следующего бразильского правительства в 1997–2000 гг., в течение которого более 140 муниципалитетов начали внедрять методику ПБ, хотя и с существенными расхождениями.

Третий этап начался после 2000-х, когда эксперименты в области ПБ начали проводиться за пределами Бразилии в различных латиноамериканских и европейских городах. Их инициаторы вдохновлялись успешным примером Порту-Алегри и пытались реализовать подобную процедуру, адаптируя методику под реалии своего населенного пункта. Партисипаторное бюджетирование – инструмент, появившийся по инициативе левых партий – признано эффективной практикой государственного управления (good governance) и получает широкое распространение в отрыве от левой идеологии.

Четвертый этап зафиксирован в 2007–2008 гг. вместе с новым трендом: в области ПБ появляются профессиональные сообщества в Бразилии, Колумбии, Аргентине, Испании и Германии. Возникают такие инициативы, как чилийский форум по ПБ, португальский проект Participatory Budget Initiative, британский PB Unit, американский Participatory Budgeting Project и другие. Отличительная особенность этой фазы – становление экспертов и организаций, которые концентрируют в себе знание о партисипаторном бюджетировании.

Пятый этап связан с интеграцией практик ПБ в более сложные и комплексные системы гражданского вовлечения. По всей вероятности, в ближайшие годы этот тренд будет усиливаться.

Вопрос 3

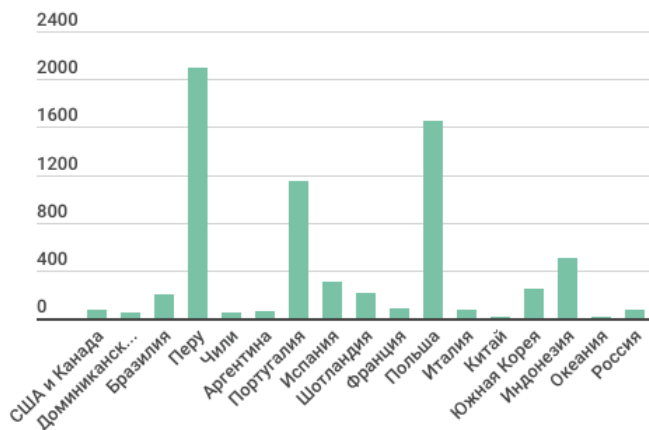
В каких странах инициативное бюджетирование развивается сегодня активнее всего?



*Партисипаторная практики при расселении бездомных
в г. Наталь (Бразилия)*

В конце 1980-х практика ПБ впервые появилась в Порту-Алегри в Бразилии. В последующие годы она активно масштабируется сначала в других бразильских городах и странах Латинской Америки, а затем и на разных континентах. На сегодняшний день, по оценкам составителей книги «Hope for Democracy. 30 years of Participatory Budgeting Worldwide», количество практик ПБ во всем мире превышает 7000 и в разрезе по некоторым странам выглядит следующим образом:

Количество практик по разным оценкам



Вопрос 4

Чем характеризуется современный этап участия граждан в бюджетных решениях?



Обсуждение партисипаторного проекта в г. Росарио (Аргентина)

Среди ключевых трендов в развитии участия граждан в бюджетных решениях можно выделить расширение каналов дистанционного участия граждан в принятии решений, появление гибридных практик, включающих в себя традиционные офлайн-процедуры и участие граждан через интернет-платформы.

Бразилия была в числе стран-пионеров, использующих для привлечения новых участников методы, основанные на цифровых технологиях. Город Белу-Оризонти (Belo Horizonte) одним из первых начал собирать своих жителей путем рассылки электронных информационных писем (в 2008 году было отправлено более 300 000 e-мейлов), размещать рекламные объявления в популярных блогах и на электронных страницах районов города, предоставлять посредством сайта возможность участникам пригласить друзей к голосованию за проекты через электронные письма. В Европе масштабные проекты с интернет-участием реализуются сегодня в Мадриде, Париже, Милане.

Еще один тренд – создание практик вовлечения граждан, направленных на определенные (в том числе дискриминируемые) социальные группы. Целевыми группами могут быть молодежь, женщины, мигранты или другие социальные группы, мнение которых по тем или иным причинам недостаточно представлено в существующей системе принятия решений. В этой ситуации дизайн процедур проектируется таким образом, чтобы выравнять диспропорцию и вовлечь тех, чье мнение не учитывалось ранее.

Помимо отдельных граждан в практики все чаще вовлекаются НКО, инициативные группы. Данный тренд представлен пока не столь значительным количеством кейсов, тем не менее он прослеживается в опыте некоторых стран. Так, с 2003 года в городе Исикава (Япония) 1 % собираемых налогов на реализацию проектов НКО распределяется через голосование. Каждый налогоплательщик имеет право голосовать через Интернет и может выбрать до трех НКО, которые он желает профинансировать. Еще один пример – проект «Робин Гуд» в австралийском городе Мелвилл, где акцент делается на развитии местных сообществ. В 2015 году помимо отдельных граждан и инициативных групп к конкурсу были допущены НКО и бизнес.

НКО могут выступать не только в роли исполнителей выбранных идей, но и в роли проектных центров, которые сами иницируют запуск ПБ. Так это произошло в исландском Рейкьявике, где после финансового краха на фоне снижения веры людей в политические процессы появилась организация Citizens Foundation, инициировавшая появление проек-

тов в сфере ПБ. В Польше распространению практик способствовали НКО Stocznia и национальная ассоциация местных лидеров Watchdog Poland Civic Network. В Братиславе пилотный проект в 2011 году запускался при поддержке НКО «Утопия», в Португалии наиболее известна ассоциация In Loco, в США – НКО Participatory Budgeting Project.

Еще один важный тренд, характерный также и для России, – интеграция инициативного бюджетирования в политику бюджетной открытости. В США в конце 2013 года был принят Второй национальный план Открытого правительства («Second Open Government National Action Plan»), который объединил 23 инициативы в единое направление работ по повышению открытости правительства, включая практики участия граждан в бюджетном процессе.

Вопрос 5

Зачем нужно инициативное бюджетирование, если бюджет рассматривают депутаты?

Инициативное бюджетирование является механизмом прямой (или непосредственной) демократии. Прямая демократия – это форма политической организации и устройства общества, при которой граждане непосредственно иницируют, принимают и исполняют основные решения общего и местного характера.

В отличие от прямой, представительная демократия предполагает следующий момент: несмотря на то, что основным источником власти признается народ, управление государством делегируется представительным органам. Члены этих органов (в том числе депутаты) избираются гражданами. Таким образом, граждане участвуют в принятии основных решений, но не напрямую, а опосредованно, делегируя своим представителям право выражать их интересы.

Представительное правление неизбежно в больших странах, где из-за больших территорий затруднено регулярное прямое участие рядовых граждан в принятии решений. Однако, если говорить о вопросах местного значения, то на локальном низовом уровне организовать очное собрание, не говоря уже об интернет-обсуждении с онлайн-голосованием вовсе не сложно. Конечно, депутаты или другие представители тоже могут выражать интересы местных жителей, но, как показывает опыт, никто лучше самих людей не знает того, что является для них наиболее важным.

Например, в некоторых селах Республики Башкортостан, где проводились собрания жителей, граждане, к удивлению администрации, проголосовали за решение первым делом починить ограду на кладбище. При наличии других нерешенных инфраструктурных проблем люди озвучили совершенно не очевидный до этого приоритет. Хотя, если задуматься, нет ничего удивительного в том, что для социального самочувствия общества важно поддерживать почтение и уважение к предкам.

В каждом населенном пункте приоритеты будут разными. Где-то это вопросы экологии, где-то дома культуры, где-то детские площадки или водоснабжение. Только живя в конкретном месте, можно «изнутри» понимать, какие вопросы следует решать в первую очередь.

Таким образом, если механизмы представительной и прямой демократии работают в партнерстве – не мешая, а помогая друг другу, – эффективность государственного и муниципального управления повышается. Законодательный орган в лице депутатов принимает закон о бюджете, осуществляет технически сложную работу, требующую высокого уровня квалификации и понимания устройства бюджетного процесса, а граждане осуществляют приоритезацию своих потребностей, высказывают пожелания о том, какие направления расходов следует предусмотреть в первую очередь.

Вопрос 6

На каких российских и международных мероприятиях недавнего времени обсуждались вопросы участия граждан в бюджетных решениях?

Крупнейшим международным событием стал форум стран БРИКС «Вовлечение граждан в развитие общественной инфраструктуры», прошедший 21–22 сентября 2017 года в г. Уфе. Участники форума констатировали наличие значительного интереса к теме участия граждан в развитии общественной инфраструктуры в странах БРИКС. После обсуждения широкого перечня тем (в том числе государственное регулирование и возможные меры государственной поддержки проектов с участием граждан, перспективы создания институциональной инфраструктуры поддержки проектов, участие граждан в обсуждении проектов местного значения) была обозначена заинтересованность в продолжении взаимного сотрудничества в данном направлении.



Форум стран БРИКС «Вовлечение граждан в развитие общественной инфраструктуры», прошедший 21–22 сентября 2017 года в г. Уфе

Кроме того, участники форума выразили поддержку инициативе Российской Федерации по созданию международной сети экспертов, представителей органов государственной власти и местного самоуправления с целью координации деятельности по выработке эффективных подходов вовлечения граждан в развитие общественной инфраструктуры поселений.

Получило поддержку предложение правительствам стран БРИКС о проведении форума по обсуждению вопросов вовлечения граждан в решение вопросов местного значения. Но, пожалуй, самое важное содержание было вложено в пункт о необходимости инициировать обращение от имени стран БРИКС к партнерам по «Группе двадцати» (G20) с предложением о проведении мероприятия (семинара, круглого стола, панельной дискуссии) по теме включения вопросов вовлечения граждан в развитие общественной инфраструктуры в повестку мероприятий форума «Группы двадцати».

Партисипаторное бюджетирование, вопросы вовлечения в него граждан вошли также в работу девятого Всемирного урбанистического форума (февраль 2018, Куала-Лумпур). В новом плане городского развития необходимость вовлечения граждан в принятие решений числится в перечне важнейших вопросов.

II. ОСОБЕННОСТИ И АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Вопрос 7

Что собой представляют практики инициативного бюджетирования?



Работа бюджетной комиссии в Санкт-Петербурге

Практика ИБ – это схожая по методологии, программе и дизайну деятельность органов власти, направленная на решение вопросов местного значения, при помощи выделяемых напрямую для этой цели бюджетных средств.

Наиболее известными практиками инициативного бюджетирования в России являются: Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка, партисипаторное бюджетирование (Европейский Университет совместно с Комитетом гражданских инициатив (КГИ), «Народный Бюджет» и «Народная Инициатива» в различных регионах РФ.

ППМИ реализуется в России с 2007 года и признана одной из лучших социальных программ Всемирного банка. В рамках программы реализовано несколько тысяч проектов в десяти регионах РФ: Ставропольском крае, Кировской, Тверской, Нижегородской областях, Республике Башкортостан, Хабаровском крае, Республике Северная Осетия-Алания, Еврейской автономной области, Республике Саха-Якутия, Сахалинской области. Отличительными чертами данной практики являются непосредственное участие граждан в выборе приоритетных проектов, в реализации и контроле за проектами, софинансирование проектов.

Партисипаторное бюджетирование работает в Санкт-Петербурге, в ряде муниципалитетов Ленинградской, Вологодской, Кировской, Новгородской областей, ХМАО-Югра. В отличие от ППМИ, данная практика не предполагает софинансирования гражданами проектов. Участники бюджетных комиссий, отобранные жребием из числа заинтересованных в участии авторов проектов, обсуждают и совместно определяют, какие именно решения нуждаются в первоочередной реализации.

«Народный Бюджет» и «Народная(-ые) Инициатива(-ы)» – программы, инициированные Общероссийской политической партией «Единая Россия» и Общественным Фронтом (ОНФ) в ходе выборов 2010-2011 гг. В тот момент о своем участии заявили десятки российских регионов, свыше 80 миллиардов рублей были направлены на проекты, выбираемые с учетом мнения граждан. К сожалению, эти практики в последующие годы не получили своего развития.

В настоящее время в России идет активный поиск новых методов инициативного бюджетирования. В первую очередь, ищется возможность практики вовлечения городских жителей в инициативное бюджетирование.

Вопрос 8

В каких городах и регионах Российской Федерации есть инициативное бюджетирование?

№	Субъект РФ	ИБ: регион	ИБ: муниципалитет	Старт ИБ на региональном уровне	Участие в Проекте развития ИБ в РФ
1	Алтайский край	Проект поддержки местных инициатив: 2017		2017	2016
2	Амурская область	Пилотный проект ИБ: 2018		2017	2017
3	Архангельская область	Смежные практики			
4	Астраханская область	ИБ: план		план	2017
5	Белгородская область	ИБ: план		план	
6	Брянская область	Конкурсный отбор программ (проектов) муниципальных районов (городских округов) инициативного бюджетирования		2018	
7	Владимирская область	Смежные практики			
8	Волгоградская область	Грантовая поддержка местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности		2014	2016
9	Вологодская область	Проект «Народный бюджет»: 2015	1.Череповец «Народный бюджет»: 2013–2016; 2.Череповец «Народный бюджет-ТОС»:2014–по н.в.	2015	2016
10	Воронежская область	Программа ИБ		2018	2017
11	Еврейская автономная область	Пилотный проект ППМИ в 2015–2016 гг		приостановлено	2016

№	Субъект РФ	ИБ: регион	ИБ: муниципалитет	Старт ИБ на региональном уровне	Участие в Проекте развития ИБ в РФ
12	Забайкальский край	Губернаторский проект «Забайкалье – территория будущего»		2018	2018
13	Ивановская область	ИБ: план		план	
14	Иркутская область	Смежная практика: программа «Народные инициативы»:2011		2011	2016
15	Калининградская область	ИБ: план		план 2019	
16	Калужская область	Программа поддержки местных инициатив	Боровск:2016	2017	2016
17	Камчатский край	ИБ: план		план 2019	
18	Кабардино-Балкарская Республика	ИБ: план		план	2016
19	Кемеровская область	Программа «Твой Кузбасс – твоя инициатива»:2019	Смежные практики	план 2019	2018
20	Кировская область	1.ППМИ: 2010; 2.Проект «Народный бюджет»: 2014		2010	2016
21	Костромская область	Программа «Местные инициативы»		2015	
22	Краснодарский край		Смежные практики: Новороссийск, Анапа		
23	Красноярский край	Программа поддержки местных инициатив – проект «Берег Енисея»	Дивногорск 2019; Красноярск «Инициативное бюджетирование»: 2018; Железногорск «Народный бюджет»: 2016	2017	2016
24	Курганская область	Смежные практики			

№	Субъект РФ	ИБ: регион	ИБ: муниципалитет	Старт ИБ на региональном уровне	Участие в Проекте развития ИБ в РФ
25	Курская область	Программа «Народный бюджет»		2017	
26	Карачаево-Черкесская Республика	ИБ: план		план	2016
27	Ленинградская область	Смежная практика: программа «Тысяча добрых дел»:2013	ЗАТО Сосновый Бор «Я планирую бюджет»:2014-по н.в.	2013	2016
28	Липецкая область		смежная практика «Липецкий дворик»:2017		
29	Магаданская область				
30	Москва	смежные практики			
31	Московская область	«Инициативный житель Подмосковья»: план	Ленинский район: 2018	план 2019	2016
32	Мурманская область	Программа по поддержке местных инициатив		2017	2016
33	Ненецкий Автономный округ	Проект по поддержке местных инициатив		2017	2018
34	Нижегородская область	Проект по поддержке местных инициатив		2013	
35	Новгородская область	Пилотный проект ИБ: 2018		2018	2017
36	Новосибирская область	Программа ИБ		2017	2016
37	Омская область	смежные практики			
38	Оренбургская область	Программа ИБ	Муниципальные проекты «Народный бюджет»:2017	2017	2016
39	Орловская область	Программа «Народный бюджет»		2018	
40	Пензенская область		Пенза: Конкурс социально значимых проектов: 2015	план	2017

№	Субъект РФ	ИБ: регион	ИБ: муниципалитет	Старт ИБ на региональном уровне	Участие в Проекте развития ИБ в РФ
41	Пермский край	Программа инициативного бюджетирования		2017	2016
42	Приморский край	ИБ: план 2019		план 2019	
43	Псковская область	смежные практики		план	2018
44	Республика Адыгея	ИБ: план 2019		2019	2017
45	Республика Алтай	Смежные практики			
46	Республика Башкортостан	1.ППМИ: 2014; 2.»Башкирские дворики»: 2018; 3.»Наше село»:2018	Уфа «Уфимские дворики»: 2017;	2014	2016
47	Республика Бурятия	смежные практики			
48	Республика Дагестан	Программа «Местные инициативы»:2016		2016	2017
49	Республика Ингушетия				
50	Республика Калмыкия				
51	Республика Карелия	ППМИ		2014	2016
52	Республика Коми	Программа «Народный бюджет»		2016	2016
53	Республика Крым	ИБ: план 2019		план	
54	Республика Марий Эл	Проект по поддержке местных инициатив		2014	2016
55	Республика Мордовия	ИБ: план			
56	Республика Саха (Якутия)	Программа поддержки местных инициатив	Якутск «Народный бюджет»:2014	2017	2016
57	Республика Татарстан	Смежные практики			
58	Республика Тыва	Конкурс для малых сел «Село в котором я живу»		2018	2018

№	Субъект РФ	ИБ: регион	ИБ: муниципалитет	Старт ИБ на региональном уровне	Участие в Проекте развития ИБ в РФ
59	Республика Хакассия				
60	Ростовская область		Смежные практики: Октябрьский район: 2011–по н.в.; Чертовский район:2017	2011	
61	Республика Северная Осетия-Алания	Пилотный проект ППМИ: 2015		2015	2016
62	Рязанская область	Программа «Поддержка местных инициатив»		2017	2017
63	Самарская область	Губернаторский проект «СОдействие»		2017	2018
64	Санкт-Петербург	Проект «Твой Бюджет»		2016	2016
65	Саратовская область	Проект по поддержке местных инициатив		2017	2017
66	Сахалинская область	1.Поддержка местных инициатив: 2017; 2.Молодежный бюджет: 2017; 3.Развитие территорий (ПОРТ): 2018	Тамаринский район:2017	2017	2017
67	Свердловская область	Программа ИБ:2017	Смежная практика: Новоуральск «Народный бюджет»: 2016	2017	2016
68	Севастополь			план	
69	Смоленская область	Пилотные проект ИБ: 2019		план 2019	
70	Ставропольский край	Программа поддержки местных инициатив: 2007		2007	2016
71	Тамбовская область	Смежная практика: «Народная инициатива»: 2012		2012	

№	Субъект РФ	ИБ: регион	ИБ: муниципалитет	Старт ИБ на региональном уровне	Участие в Проекте развития ИБ в РФ
72	Тверская область	ППМИ: 2013		2013	2016
73	Томская область	Программа ИБ: 2018		2018	2017
74	Тульская область	Программа «Народный бюджет»		2012	2016
75	Тюменская область		Тюмень: план		
76	Удмуртская Республика	ИБ: план		план 2019	2018
77	Ульяновская область	Проект поддержки местных инициатив	Муниципальные проекты «Народный бюджет»: 2015	2015	2016
78	Хабаровский край	Поддержка проектов местных инициатив (ППМИ)		2013	2015
79	ХМАО-Югра		самостоятельные проекты муниципалитетов: 2017	2017	2017
80	Челябинская область		Магнитогорск «Я планирую бюджет»: 2016		
81	Чеченская Республика	ИБ: план		план	2017
82	Чувашская Республика	Программа ИБ		2017	2017
83	Чукотский автономный округ	ИБ: план		план 2019	
84	Ямало-Ненецкий автономный округ		самостоятельные проекты муниципалитетов: 2018	2018	2017
85	Ярославская область	1.»Обустроим область в Юбилей!»:2016; 2.Губернаторский проект «Решаем вместе»: 2017		2016	2016

В российских регионах развитие ИБ происходит неравномерно. В некоторых субъектах история ИБ многолетняя и непрерывная, а где-то власти только начинают задумываться о механизмах ИБ – но таких остается все меньше.

Практика показывает, что универсальных алгоритмов нет: иногда программа ИБ охватывает сразу весь регион (Рязанская, Мурманская области, Пермский край), в других случаях долго пилотируется (Ставропольский край) или развивается обстоятельно и планомерно (Тверская область, Красноярский край), а кое-где и сворачивается после нескольких лет успешной работы (Республика Осетия).

Есть регионы, в которых ИБ развивают в форме муниципальных программ и финансируют из городских бюджетов, при этом каждый город по-своему подходит к дизайну программы. Нельзя не отметить оригинальные муниципальные проекты инициативного бюджетирования Со-снового Бора, Череповца, Боровска или Якутска, которые стали пионерами в своих регионах, запустив ИБ за счет муниципальных бюджетов. Стратегию развития инициативного бюджетирования через разворачивание программ ИБ в муниципалитетах предпочли в ХМАО и ЯНАО.

Есть в ИБ регионы-чемпионы по размерам средств, выделяемых из региональных бюджетов – в Ярославской области в 2017 году на проекты инициативного бюджетирования было направлено 1,04% финансовых средств бюджета региона. Имеются регионы-рекордсмены по числу участников общих собраний (Республика Саха) или регионы-инкубаторы, где придумали и развивают сразу несколько практик ИБ (Кировская, Ульяновская области, Башкирия). Есть и такие регионы, где любят эксперименты – Республика Коми, Сахалинская область, здесь впервые в России запустили школьную программу ИБ, а также замахнулись на масштабный эксперимент стоимостью в 1 миллиард рублей (ПОРТ). Вот так постепенно и везде по-разному ИБ охватило уже две трети российских регионов.

Вопрос 9

Чем характеризуется развитие инициативного бюджетирования в 2017 году?

В 2017 году продолжилась реализация федерального проекта по развитию инициативного бюджетирования в Российской Федерации. По результатам ежегодного мониторинга реализации и развития ИБ в субъ-

ектах РФ в конце 2017 года 56 субъектов РФ в разной степени были вовлечены в процесс развития инициативного бюджетирования. Свыше 14 000 проектов ИБ было реализовано в этих регионах, общее финансирование их составило 14,5 миллиардов рублей. Почти половина суммы – средства бюджетов субъектов Российской Федерации. Свыше 3,7 млрд рублей составляют средства приоритетного проекта «Создание комфортной городской среды». Многие регионы сумели интегрировать практики участия граждан, свойственные инициативному бюджетированию, в реализацию общероссийского проекта. Однако главное, что обратило на себя внимание, – это существенное увеличение объемов софинансирования гражданами и бизнесом проектов инициативного бюджетирования. В 2017 году данная сумма превысила 1,1 млрд рублей.

Таблица.
Динамика финансовых показателей ИБ в 2015–2017 гг., млн руб.

Параметры	2015	2016	2017
Общая стоимость проектов ИБ, в том числе:	2 394,98	6 995,60	14 500
– объем расходов на реализацию проектов ИБ, направленных из бюджетов субъектов РФ	1 375,84	5 132,60	7 677
Общий объем софинансирования из всех источников, в том числе:	1 019,14	1 863,00	6 777
– объем расходов на реализацию проектов ИБ, направленных из федерального бюджета	н/д	22,30	3 783
– объем расходов на реализацию проектов ИБ, направленных из бюджетов муниципалитетов	614,91	1 137,00	1 926
– объем средств софинансирования, привлеченных на реализацию проектов ИБ со стороны населения	205,45	478,10	777
– объем средств софинансирования, привлеченных на реализацию проектов ИБ со стороны юридических лиц	182,07	218,90	344
– иные формы софинансирования	16,71	6,70	8

Вопрос 10

Что такое мониторинг развития инициативного бюджетирования?

Мониторинг развития ИБ строится на основании ежегодной информации от субъектов Российской Федерации. Полученные данные служат для Минфина России фундаментом для «Доклада о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях». Доклад о лучших практиках инициативного бюджетирования за 2017 год можно найти на официальном сайте Минфина России.

Методология запроса данных совершенствуется год от года. Анкета о реализации программ ИБ в 2015 году содержала 14 количественных и качественных параметров описания. Структура анкеты за 2016 год была детализирована, формулировки параметров получили новую редакцию, количество параметров увеличилось до 18, что значительно расширило объем полученной информации.

Методология запроса и редакция анкеты за 2017 год вновь были модернизированы. Таким образом, структура анкеты за 2017 год содержит 24 параметра, описывающих 29 количественных показателей, в том числе описательные параметры (11 вопросов); параметры, отражающие затраченные финансовые и нематериальные ресурсы (9 вопросов); параметры, отражающие качество деятельности по реализации практики инициативного бюджетирования (7 вопросов); параметры, отражающие достигнутые результаты (2 вопроса).

Вопрос 11

Какие правовые основы для развития инициативного бюджетирования имеются в нашей стране?

Характер применяемого в регионах нормативно-правового регулирования ИБ не отличается от уже установленного порядка в отношении других мероприятий и проектов, реализуемых на региональном и муниципальном уровнях. Минимальный набор документов включает в себя постановление Правительства субъекта РФ или распоряжение главы субъекта РФ (главы муниципального образования), а также утверждение порядка

реализации и иных нормативно-правовых актов (положение о конкурсном отборе, о формировании комиссии, форма заявки и т. д.). Возможность и готовность участия в региональной программе ИБ определяются муниципальными образованиями самостоятельно, на уровне муниципальных собраний или глав, сроки и форма их принятия обозначаются в нормативно-правовых документах.

Бюджетные ассигнования на проекты ИБ в субъектах РФ выделяются в рамках государственных программ (подпрограмм), ведомственных целевых программ или муниципальных программ, а также утверждаются в бюджетах соответствующего уровня. Можно выделить три тематических направления госпрограмм, в рамках которых планируются мероприятия, направленные на развитие ИБ: агропромышленный комплекс; местное самоуправление и поддержка институтов гражданского общества; управление финансами. Отдельно следует сказать о возможности появления в ближайшие годы программного и законодательного регулирования ИБ в субъектах РФ.

Так, 2 июня 2016 года был принят закон Пермского края №654-ПК «О реализации проектов инициативного бюджетирования», на основании которого в 2017 году была запущена программа ИБ. Первый региональный закон об ИБ стал юридическим прецедентом для остальных российских регионов. Законодательное закрепление расходов на ИБ гарантирует стабильное финансирование и ежегодную реализацию программы на территории всего субъекта РФ. В Ленинградской области в 2017–2018 гг. были модернизированы областные законы о деятельности сельских старост и об общественных советах, в новых редакциях закреплены ряд понятий и процедур ИБ.

Здесь важно отметить, что ежегодный характер реализации является характерной чертой ИБ, а обязательная, регулярная реализация ИБ, будучи положительным следствием регионального законодательства об ИБ, способна обеспечить важнейшие социальные эффекты в долгосрочной перспективе. В октябре 2018 года закон об инициативном бюджетировании принят в Московской области.

Вопрос 12

В каком правительственном документе определены меры государственной поддержки инициативного бюджетирования?

Инициативное бюджетирование включено в состав основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. В марте 2018 года внесены изменения в Государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Подпрограмма 3 «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами» дополнилась рядом мероприятий, направленных на развитие инициативного бюджетирования:

- создание нормативной правовой базы регулирования практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации;
- сопровождение и регулирование процесса развития инициативного бюджетирования;
- создание институциональной инфраструктуры для развития инициативного бюджетирования на региональном и муниципальном уровнях;
- обеспечение информационной поддержки процесса развития инициативного бюджетирования;
- мониторинг и оценка развития программ и практик инициативного бюджетирования.

В качестве показателя развития инициативного бюджетирования в стране была выбрана доля субъектов Российской Федерации, утвердивших программу (мероприятия) по развитию инициативного бюджетирования в составе государственных программ субъекта Российской Федерации. В 2017 году мероприятия ИБ были закреплены в государственных программах 24 субъектов РФ.

Вопрос 13

В чем заключается государственная поддержка развития инициативного бюджетирования?

Государственная поддержка, пожалуй, – главная и единственная сфера государственного регулирования в которой нуждается инициативное бюджетирование, и распространяется она, прежде всего, на сферу предоставления средств из государственного и муниципальных бюджетов.

В подавляющем большинстве случаев формой предоставления бюджетных ассигнований из бюджета субъекта РФ является субсидия. В отдельных смежных и муниципальных практиках ассигнования из регионального бюджета выделяются в форме грантов. В практике Минсельхоза под грантом понимаются средства федеральной поддержки из федерального и региональных бюджетов, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе органу местного самоуправления или органу территориального общественного самоуправления (ТОС) сельского поселения на реализацию общественно значимых некоммерческих проектов с участием граждан, проживающих в сельской местности.

Получателями бюджетных ассигнований на проекты ИБ являются бюджеты муниципальных образований. Финансирование осуществляется на основании соглашений, заключаемых между региональным органом – распорядителем бюджетных средств и муниципальными образованиями в соответствии с порядком, установленным нормативно-правовым актом субъекта РФ. В отдельных случаях получателями бюджетных ассигнований на мероприятия ИБ могут быть некоммерческие организации – ТОС, СО НКО, различные ассоциации.

Управленческой новацией 2016 года стало закрепление тематики инициативного бюджетирования в документах стратегического планирования регионального уровня. В недавно принятой «Стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года» в число целевых индикаторов включен показатель «Доля расходов консолидированного бюджета Республики Башкортостан через механизмы инициативного бюджетирования» (10 % к 2030 г.). Такое решение может обеспечить стабильную реализацию ИБ на региональном уровне в среднесрочной перспективе.

Вопрос 14

Может ли в одном регионе реализовываться несколько практик инициативного бюджетирования?



Тематический семинар в Ульяновске

ИБ – это «зонтичный бренд», общее название для разнообразнейших практик соучастия граждан в решении важных проблем путем выделения бюджетных средств на такие проекты. И это означает, что чем больше таких практик и чем больше вариаций, тем больше опыта и навыков у граждан подбирать оптимальные практики для своих задач и своих проектов.

Поскольку ИБ в нашей стране только набирает силу, в одном регионе, как правило, реализуется одна, от силы две-три практики. Но это не значит, что в каждом регионе имеет право на жизнь лишь единственная практика. Напротив, все идет к тому, что, успешно опробовав один из видов практики, региональные власти готовы запускать следующую – и так

далее (если, разумеется, такие инициативы возникают у районов и или муниципалитетов).

Формальных ограничений на количество практик в регионе нет. Однако существует «техническое» ограничение, которое в настоящее время сдерживает рост разнообразия – ввиду сложности разработки и утверждения нормативно-правовой документации, которая обязательно должна сопровождать появление очередной новой практики в регионе. Бывает, что в регионе принята некая смежная практика (например, самообложение граждан), но в силу многих причин она не очень эффективна, сложна для реализации и в действительности редко используется. И ее «неуспешность» тормозит появление других практик. В таком случае граждане могут самостоятельно обращаться к региональным властям с инициативами о разработке и внедрении других, более успешных и действенных программ и практик ИБ.

III. МЕХАНИЗМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В БЮДЖЕТНЫХ РЕШЕНИЯХ

Вопрос 15

Какие механизмы участия граждан применяются в ИБ?



Партисипаторная процедура в Кашкайше (Португалия)

Механизмы участия граждан в бюджетных решениях – это, прежде всего, комплекс последовательных процедур. Перечислим наиболее широко известные.

Все граждане малых сельских поселений участвуют в формулировании идей и выборе приоритетов. В практике Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) в сельских поселениях, где численность населения не так велика, проводятся очные сходы, собирающие большинство мест-

ных жителей. Во многих зарубежных странах, в особенности в крупных городах, где обеспечить репрезентативное количество горожан на очном собрании физически невозможно, активно используются каналы дистанционного участия – телефон и Интернет, посредством которых горожане могут обсуждать проблемы сообщества, не выходя из дома. Для обеспечения всеохватного участия могут использоваться и другие, менее распространенные каналы. Например, в рамках молодежного проекта ПБ в Бостоне сбор идей от тинейджеров осуществлялся в местах их частого пребывания: в школах, парках, супермаркетах, на транспортно-пересадочных узлах. В польском городе Сопоте горожанам предлагалось проголосовать за проекты на избирательных участках. В бразильском городе Белу-Оризонти работали мобильные пункты голосования.

Определение приоритетов бюджетных расходов происходит на заседаниях бюджетных комиссий. В крупных населенных пунктах, где организовать всеобщее вовлечение достаточно трудоемко, демократичность процедуры можно обеспечить с помощью жребия. Практика Европейского университета в Санкт-Петербурге предполагает: проведение информационной кампании; желающие участвовать в жеребьевке отправляют заявки на участие в бюджетной комиссии; в назначенный день открыто проводится жеребьевка с участием горожан и СМИ; сформированная таким образом бюджетная комиссия далее работает над выбором проектов.

В распределении бюджетных расходов участвует комиссия делегатов от сообщества. Данный вариант сегодня практически не используется, но когда ПБ впервые появилось в Порту-Алегри, оно реализовывалось именно в таком формате: общегородская бюджетная комиссия включала избранных представителей от каждого района.

Вопрос 16

Каков алгоритм инициативного бюджетирования?

От региона к региону механизмы вовлечения граждан в бюджетный процесс несколько видоизменяются. В общем же виде алгоритм (порядок действий) предполагает следующие этапы.

- По решению регионального органа государственной власти определяется сумма бюджетных средств на программу инициативного бюджетирования.
- Утверждается дизайн практики ИБ, ее календарный цикл, принимаются соответствующие распоряжения, положения и постановления. В редких случаях вносятся изменения в региональное законодательство.
- Организуются общественные слушания, на которых граждане формулируют и обсуждают идеи по решению наиболее злободневных проблем. На этих встречах граждане обмениваются мнениями, формулируют свои и знакомятся с чужими предложениями. Важно, чтобы каждый имел возможность высказать свое мнение о приоритетах расходования средств. Затем при участии консультанта происходит отсев тех идей, которые не соответствуют формальным критериям (минимальная и максимальная стоимость реализации проекта, вопросы собственности, полномочий). Далее проходит голосование, на котором из оставшегося шорт-листа граждане выбирают самые важные идеи.
- Инициативные группы при поддержке консультантов и представителей муниципальной власти прорабатывают идеи, за которые было отдано наибольшее число голосов, и готовят проектную документацию по ним.
- На реализацию проектов выделяется финансирование. В большинстве практик инициативного бюджетирования предусмотрен конкурс: финансирование получают не все выдвинутые гражданами проекты, а только те, которые набирают наибольшее количество баллов согласно сформулированным критериям. Еще одна особенность – софинансирование гражданами проектов, размер их вложений определяется самими гражданами на том же собрании.
- В рамках стандартной процедуры госзакупок выбираются подрядчики, ответственные за практическое воплощение проектов, получивших большинство во время проведения конкурса.
- Проекты реализуются под контролем граждан.

Вопрос 17

Сколько времени проходит от момента появления идеи проекта инициативного бюджетирования до ее реализации?

Сроки реализации проектов ИБ составляют от одного до полутора (в редких случаях – двух) лет. За этот период времени осуществляются:

- обсуждение и выработка общего дизайна программы инициативного бюджетирования;
- включение средств на проекты ИБ в расходную часть бюджета;
- разработка нормативно-правовой документации, необходимой для
- реализации проектов;
- обучение представителей органов местного самоуправления основам проектного менеджмента;
- информационная кампания для жителей;
- проведение собраний по выдвижению и обсуждению проектов;
- консультирование представителями органов государственной и муниципальной власти инициативных групп граждан;
- техническая экспертиза заявок, в ходе которой оценивается реализуемость проекта;
- конкурсный отбор проектов;
- сбор средств на софинансирование поддержанных проектов;
- выделение субсидий из бюджета субъекта РФ муниципалитетам, на территории которых есть победители конкурсного отбора;
- проведение закупочных процедур для отбора подрядчиков на выполнение работ;
- общественный контроль и участие граждан в реализации проектов;
- торжественное открытие новых объектов.

Оптимальным сроком начала работ над проектами ИБ является февраль года, предшествующего году реализации работ. В этом случае, в соответствии с алгоритмом бюджетного процесса, выделение государственных субсидий произойдет весной следующего года.

Вопрос 18

Каким образом интернет-платформы позволяют гражданам участвовать в ИБ?

Регион, реализующий инициативное бюджетирование, довольно часто развивает отдельный портал, который можно найти по ключевым словам «инициативное бюджетирование», «программа поддержки местных инициатив», «народный бюджет». Другой вариант: информация размещается на официальном сайте ведомства, отвечающего за реализацию программы, – министерства финансов, министерства территориального развития, социального развития, министерства экономического развития и других.

На официальном интернет-ресурсе есть вся необходимая информация о параметрах программы – территориальный охват, типология возможных объектов, на которые могут быть выделены средства, объемы финансирования и софинансирования, этапы и сроки. Существенной является также информация о критериях отбора проектов («конкурсные критерии»). В регионах с опытом реализации могут быть выложены примеры реализованных проектов – в виде фотографий «до» и «после», проектно-сметная документация и другая полезная информация для участников.

Помимо информирования через официальный сайт может происходить и подача заявки – после всех процедур обсуждения, подтверждения проекта жителями, технической экспертизы и подготовки документов. Поданные заявки, как правило, доступны для просмотра всем жителям, и в отдельных случаях может быть организовано онлайн-голосование, которое не определяет судьбу проекта, но оказывает ему моральную поддержку либо может стать прямым или косвенным индикатором числа потенциальных благополучателей.

Основная сложность в организации реального интернет-голосования заключается в отсутствии на сегодняшний день удовлетворительной технологии верификации голосов, уязвимости в плане ненадлежащего использования, что не создает достаточного уровня доверия к процедуре его применения. Далеко не всегда потенциальные участники могут иметь равный доступ к интернет-технологиям. Отдельной проблемой для больших городов является нерешенность принципиального вопроса о «границах пользования» тем или иным объектом, пересечении разных аудиторий с различными интересами.

Онлайн-обсуждения проектов (помимо опций, предоставляемых на

официальных интернет-ресурсах) чаще всего происходят в социальных сетях и зависят от специфики проекта, аудитории, модератора. Ограничения здесь те же, но все равно это важная площадка коммуникации и со-организации, особенно в городах.

Вопрос 19

Чем отличаются проекты инициативного бюджетирования от проектов краудфандинга?

Главное отличие краудфандинга от инициативного бюджетирования заключается в том, что обязательным условием реализации проектов ИБ является привлечение бюджетного финансирования. Это могут быть средства федерального, регионального или муниципального бюджетов. К краудфандингу же обращаются инициаторы проектов, которые в первую очередь заинтересованы в привлечении средств граждан, так как вряд ли могут быть поддержаны из бюджетных источников.

Процедуры привлечения бюджетных средств являются более сложными, но и размер средств существенно выше. Кроме того, выделение средств из бюджета делает ИБ более привлекательным для софинансирования бизнесом.

Есть и еще одна особенность, отличающая сбор средств на проекты ИБ от краудфандинга. При софинансировании проектов ИБ гражданами все средства поступают как неналоговые (безвозмездные) платежи граждан в бюджет муниципального образования. В случае же денежного сбора посредством краудфандинговой платформы средства собирает один человек, выступающий от своего имени или от имени организации.

Вопрос 20

У меня есть идея, которую я хочу реализовать через механизм ИБ. Что мне следует предпринять?

Все программы ИБ локализованы в субъектах РФ и реализуются на самом нижнем уровне власти – в городских и сельских поселениях, городах, являющихся частью муниципальных районов и городских округов.

Любой человек, проживающий в населенном пункте, который принимает участие в программе ИБ, имеет право заявить о своей проектной идее, собрать единомышленников и включиться в работу по подготовке и реализации проекта. Если вы не знаете, есть ли инициативное бюджетирование в регионе и на территории вашего проживания, то первый шаг, с которого стоит начать, – это посетить сайт местного органа власти или позвонить в администрацию. В случае, если местная власть не обладает информацией, стоит детально изучить портал регионального органа власти или отправить соответствующий официальный запрос.

Возможны две нижеизложенные ситуации.

В регионе есть программа ИБ, но ваш муниципалитет не участвует в ней. В этом случае любая ваша активность будет способствовать появлению ИБ в вашем муниципальном образовании и подталкивать местные власти к действиям.

В регионе пока нет ИБ. Тогда имеет смысл собрать группу единомышленников и написать официальное письмо губернатору субъекта РФ, заявив о желании и готовности участвовать в подобных программах. Официальное лицо обязано ответить на ваш запрос и мотивированно изложить свою позицию. Такие обращения вы можете направить также в адрес вашего депутата, главы МО, в СМИ. Любая активность будет сигнализировать властям о востребованности ИБ, о желании жителей участвовать в решении проблем через апробированные механизмы.

Вопрос 21

Что происходит с проектом после его победы на конкурсе проектов инициативного бюджетирования?

Граждане, выбравшие проект инициативного бюджетирования и участвующие в его разработке, активно участвуют также в контроле над реализацией проекта. Вместе с тем сами работы реализуются подрядными организациями в соответствии с нормами Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» или Федерального закона № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Названные законы дают возможность участвовать в конкурсе широкому кругу лиц. Участник, набравший большинство бал-

лов и, как правило, предложивший наименьшую сумму для выполнения контракта, приступает к работе в соответствии с календарным планом работ.

Таким образом, реализацией работ в рамках проектов ИБ занимается победитель, выигравший право на закупку, проведенную в соответствии с нормами федерального законодательства. В соответствии с особенностями действующего в Российской Федерации законодательства инициаторы проектов не получают деньги для самостоятельной реализации.

Вопрос 22

Какая доля местного бюджета распределяется через механизм ИБ?

В городе Порту-Алегри в отдельные годы с помощью практик инициативного бюджетирования распределялось до 40 % бюджета города. В среднем ежегодно на проекты ПБ выделялось не меньше 10 %. В России региональные практики инициативного бюджетирования редко где превышают 1 % от общего объема бюджетных расходов.

Исключение составляют несколько регионов. В 2016 году Ярославская область приступила к реализации программы «Обустроим область к юбилею», на которую было предусмотрено выделение свыше 1,6 млрд бюджетных средств. Эта сумма составила почти 2 % областного бюджета. Отрадно, что большинство проектов реализованы на основе решений и участия граждан.

Уместно будет обратить внимание на то, что минимальный размер пилотной программы субъекта РФ должен быть выше 20–30 млн рублей. Иначе сложно выделить и оценить эффекты инициативного бюджетирования: проектов мало, число проигравших в конкурсе велико, издержки на сопровождение проектов консультантами значительны.

Одна из самых масштабных программ инициативного бюджетирования реализуется в настоящее время на Сахалине.

Вопрос 23

Какова роль местной власти в процессе ИБ?

В России ИБ организовано таким образом, что все процедуры встроены в административную, бюджетную и налоговую систему на местном уровне.

Финансовой основой большинства проектов ИБ является выделяемая региональным органом власти субсидия, которая передается в муниципальный бюджет. За редким исключением все процедуры обсуждения, выбора, контроля и реализации проектов сосредоточены на низовом, муниципальном уровне, поэтому участие местных органов власти является обязательным элементом ИБ. Местная власть (в лице главы и сотрудников муниципалитетов) становится ключевым организатором процесса на местах и гарантом законности всех процедур.

Сфера ответственности местной власти:

- принимает решение о намерении участвовать в программе ИБ и проявляет готовность софинансировать инициативу граждан из бюджета МО;
- информирует жителей о программе ИБ и организует оповещение о предстоящих собраниях и сходах, определяет площадку для общего обсуждения;
- проводит первичный отбор инициатив в ходе консультаций и опросов для выяснения общественного мнения;
- участвует в обсуждении проектов, предоставляя жителям необходимую информацию для принятия решения;
- совместно с представителями инициативных групп готовит проект, обеспечивая необходимые документы, и гарантирует законность реализации проекта на территории МО;
- если проект побеждает, оказывает содействие инициативной группе в организации софинансирования со стороны местного бизнеса и жителей;
- аккумулирует все средства для реализации проекта: субсидию из бюджета региона, средства граждан, спонсорскую помощь от бизнесменов и иные пожертвования;
- объявляет и проводит конкурсные процедуры по отбору подрядчика;

- контролирует ход работ, в случае, если подрядчик не выполняет своих обязательств, организует повторные конкурсные процедуры;
- совместно с жителями производит приемку работ у подрядчика;
- и, наконец, организует торжественное открытие объекта.

Местные власти должны быть заинтересованы в успешной реализации проектов ИБ, ведь жители помогают властям решать вопросы, которые находятся в ведении МО. В случае победы в бюджет МО привлекаются дополнительные средства, а построенные или отремонтированные объекты, поступают на баланс МО.

Кроме того, именно местная власть отвечает за качество подготовки заявки для конкурсного отбора, что является решающим фактором для победы проекта. Ведь даже самая оригинальная задумка граждан, оформленная с нарушением правил и без учета важнейших конкурсных критериев, не будет иметь шансов на победу.

Для того, чтобы сотрудники МО лучше справлялись с этими задачами, для них проводится обучение. Например, в Тверской области оно проходит в форме ежегодной «Школы ППМИ», в ходе которой участников знакомят с нововведениями программы и с информационной системой, учат заполнять конкурсные заявки, готовить проектно-сметную документацию, организовывать работу с населением.

Одной из новых особенностей развития инициативного бюджетирования является тот факт, что муниципальные власти начинают использовать практики участия граждан самостоятельно, не дожидаясь решения властей регионального уровня. В числе примеров можно привести города Сосновый Бор (Ленинградская область), Ханты-Мансийск, Сургут, Нижневартовск (ХМАО), Боровск (Калужская область), Ленинский район (Московская область).

IV. ОСОБЕННОСТИ ПРОЕКТОВ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Вопрос 24

Какие проекты реализуются в рамках инициативного бюджетирования?

В 2016–2017 годах удалось обобщить данные регионов по типам реализованных проектов. За основу была взята типология полномочий муниципального образования в общем виде. В дальнейшем эта работа позволит отслеживать – какие проекты наиболее востребованы участниками программ ИБ.

Таблица.
Типология реализованных проектов инициативного бюджетирования
в субъектах Российской Федерации в 2016–2017 гг.

№	Типы проектов ИБ	2016 г.		2017 г.	
		Кол-во	Доля %	Кол-во	Доля %
1	Объекты водоснабжения, водоотведения	1 016	11	499	11,5
2	Автомобильные дороги и сооружения на них	1 344	14,5	634	14,6
3	Объекты уличного освещения	805	8,7	184	4,2
4	Объекты для обеспечения первичных мер пожарной безопасности	257	2,8	64	1,5
5	Объекты для обеспечения жителей услугами бытового обслуживания	19	0,2	9	0,2
6	Объекты культурного наследия (памятники, музеи)	191	2,1	96	2,2
7	Образовательные и культурные учреждения, учреждения библиотечного обслуживания населения	1 082	11,7	864	19,8
8	Объекты физической культуры и массового спорта	425	4,6	291	6,7
9	Обустройство игровых площадок	819	8,8	366	8,4
10	Места массового отдыха населения и объекты организации благоустройства	1 673	18,1	813	18,7
11	Места захоронения	341	3,7	172	3,9
12	Объекты сбора твердых коммунальных/бытовых отходов и мусора	491	5,3	32	0,7

13	Событийные проекты (праздники, фестивали)	425	4,6	10	0,2
14	ЖКХ (ремонт фасадов и кровли), организация теплоснабжения, канализации, газопроводов	н/д	н/д	117	2,7
15	Крупные инфраструктурные проекты (мосты, плотины, благоустройство водоемов)	н/д	н/д	1	0,0
16	Приобретение оборудования, техники, транспорта	н/д	н/д	12	0,3
17	Иные объекты	372	4	192	4,4
	Всего проектов:	9 260	100 %	4356	100 %

Вопрос 25

Какие проекты могут быть реализованы через механизм ИБ?

Все проекты, реализуемые через механизм ИБ, должны быть в сфере полномочий местных органов власти – муниципального района, городского округа, поселений. В каждом регионе есть собственная практика, определяющая уровень полномочий муниципальных образований, имеющих право участия. Программа проектируется органами власти региона, которые определяют максимально возможную стоимость проекта для разных типов поселений и размер региональной субсидии. В городах федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь) инициативное бюджетирование имеет свои особенности. В частности, в Санкт-Петербурге, где инициативное бюджетирование реализуется уже третий год, подавляющее большинство проектов относится к сфере полномочий региональных органов власти, и сама реализация программы строится вокруг районов мегаполиса.

В том виде, в котором сейчас развиваются региональные программы ИБ, они позволяют решать вопросы общественной инфраструктуры (касающиеся строительства и ремонта дорог, водоснабжения, организации мест проведения досуга и прочих материальных объектов). Это связано, во-первых, с тем, что именно эти объекты являются наиболее востребованными населением тех территорий, где реализуется инициативное бюджетирование, а во-вторых, – с особенностями межбюджетных отношений. При этом список объектов может немного отличаться в разных регионах, опять же в силу местных особенностей и особенностей нормативного правового регулирования. Ожидается, что по мере решения такого рода вопросов список потребностей и соответствующих им объектов и решений будет расширяться.

Следовательно, если есть желание сделать проект местного значения, не входящий в существующий список объектов, имеет смысл вступить в переговоры с администрацией и совместно выработать механизм его включения в программы инициативного бюджетирования. Таким образом, есть два ограничения – сфера полномочий МО и стоимость.

В связи с этими ограничениями ряд таких проектов, как мосты, школы, больницы, стадионы, не могут быть реализованы (построены или отремонтированы), если они не входят в полномочия МО, или смета такого проекта значительно превышает максимальный размер субсидии, предусмотренный в программе. Тем не менее, в ряде регионов находят возможности для реализации крупномасштабных проектов, не вписывающихся в стандартную типологию.

Вопрос 26

Какова максимальная стоимость проекта, который может быть реализован с помощью ИБ?

Стоимость проектов инициативного бюджетирования существенно меньше, чем стоимость инвестиционных проектов. Следует помнить, что основной сферой применения инициативного бюджетирования в России является решение вопросов местного значения.

В большинстве практик ИБ вводятся ограничения верхней планки объема субсидий из государственного бюджета. Для городов она составляет 2 млн рублей, для сел – до 1 млн рублей. Однако данное решение целиком зависит от решения органов власти регионов (или муниципалитетов – в случае реализации на муниципальном уровне). Есть регионы, в которых планка софинансирования проектов доходит до 10 млн рублей и поднимается выше.

В то же время, наряду с государственными средствами для реализации проектов, привлекаются средства муниципалитетов, граждан и бизнеса. Объем софинансирования бюджетных средств из этих источников не ограничивается, но в большинстве случаев имеют минимальные границы. В целом по РФ софинансирование достигает трети от расходов на реализацию проектов. В Ставропольском крае на ремонт школьного спортивного зала в селе Родниковском Арзгирского района было привлечено свыше 20 млн рублей софинансирования за счет средств бизнеса.

Средняя стоимость микропроектов ППМИ в Тверской области составляет немногим больше 700 тыс. рублей. На программу в целом в области выделено в 2016 году 165 млн рублей.

Данные 2016 года говорят о том, что средний размер субсидии на проект ИБ, предусмотренной в региональных программах, едва превышает 0,5 млн рублей, а средняя фактическая стоимость проекта с учетом софинансирования и конкурсных процедур, приближается к 0,8 млн руб.

Вопрос 27

Что такое конкурс проектов инициативного бюджетирования?



Конкурс проектов инициативного бюджетирования 2017 года.
Статистика заявок

В 2017 году состоялся первый общероссийский Конкурс реализованных проектов по инициативному бюджетированию. В конкурсе приняли участие проекты из 19 российских регионов. В состав инициативных групп, определявших приоритетные направления финансирования, вошли 2303 инициативных гражданина, а благополучателями реализованных инициатив стали почти 3,5 миллиона человек.

В номинации «Общественное партнерство» (оценивался размер софинансирования со стороны населения и бизнеса) победил проект **Благо-**

устройство центральной части города Инза (Ульяновская область).

В рамках проекта был осуществлен ремонт мемориальной стены, устроены цветник и газон, посажены новые кустарники, установлены скамейки, уложена новая тротуарная плитка. Благодаря проекту условия отдыха граждан стали более комфортными.

В номинации «Общественное участие» (оценивалось количество граждан, принявших участие в процедурах реализации проекта) лидировал проект **Ремонт и гравирование улиц с.Нижнечерекулево Илишевского района Республики Башкортостан**. Уличные дороги внутри села не имели щебеночного покрытия и нуждались в ремонте, после дождя они также приходили в неровное состояние. В результате удалось провести ремонт и гравирование дорог протяженностью 7 км 748 м.

В номинации «Самый оригинальный проект» (в противовес типовым решениям оценивались новизна, наличие творческой составляющей) победил проект **Этнофестиваль «Обряды народов Республики Коми» в с.Подчерье** (Республика Коми). В рамках этнокультурного развития народов, проживающих на территории Республики Коми, городским округом «Вуктыл» 1 июля 2017 года был проведен этнофестиваль «Обряды народов Республики Коми» в с. Подчерье».

Каждый победитель получил возможность потратить по 100 тысяч рублей на софинансирование будущего проекта. Церемония чествования победителей состоялась на форуме БРИКС «Вовлечение граждан в развитие общественной инфраструктуры» 21-22 сентября 2017 года в Уфе.

В 2018 году в рамках второго Всероссийского конкурса проектов было подано 330 заявок из 31 субъекта Федерации. Приведем краткую информацию об участниках, одержавших победу.

Номинация «Общественное партнерство» (оценивался размер софинансирования со стороны населения и бизнеса):

Победитель – проект **«Ремонт системы водоснабжения в деревне Сынгряново» (Республика Башкортостан)**.

В рамках проекта был осуществлен капитальный ремонт водопровода, заложенного еще в 1973 году. Постоянные порывы старой, износившейся водопроводной линии создавали серьезные проблемы. Замена водопровода позволит бесперебойно обеспечивать все население деревни Сынгряново качественной питьевой водой в необходимых объемах.

Номинация Общественное участие (оценивалось количество граждан, принявших участие в процедурах реализации проекта):

Победитель – проект **«Капитальный ремонт дорожного полотна улиц деревни Верхнебалтачево» (Республика Башкортостан).**



Уличные дороги в деревне не имели щебеночного покрытия и нуждались в ремонте. Весной, осенью и в дождливую погоду жителям было крайне сложно передвигаться не то что на легковых машинах, но и пешком.

В результате реализации проекта удалось провести капитальный ремонт всех улиц деревни Верхнебалтачево: Центральной, Мира, Садовой, и пер. Мира. Общая протяженность улиц составляет 2,3 км.

Номинация «Самый оригинальный проект» (оценивались новизна и наличие творческой составляющей в противовес типовым решениям):

Победитель – проект **«Современный пирс на озере Сырковый Сор» (Ханты-Мансийский АО).**



Вопрос 28

Можно ли быть уверенным, что деньги, собранные для проекта ИБ, будут потрачены в нужных целях?

Во-первых, это деньги, предназначенные для решения насущных, злободневных проблем граждан и отношение к ним иное, чем к навязанным извне. Проблема, которая объединила неравнодушных граждан, желающих «изменить мир вокруг себя к лучшему», затрагивает человека гораздо глубже.

Во-вторых, инициативное бюджетирование – это технология. Она основана на том, что решаемая проблема затрагивает человека лично. И эта персональная заинтересованность заставляет иначе рассматривать способы своего участия. Это не столько сбор средств софинансирования, сколько свидетельство серьезности проблемы перед органом государственной власти, выделяющим на решение этой проблемы в первоочередном порядке средства государственной субсидии. Если эта проблема по-настоящему волнует, сумма до 300 руб. (средний размер софинансирования от одной семьи) не становится препятствием – при том, что государственная субсидия на порядки выше.

В-третьих, подрядчики для реализации проектов инициативного бюджетирования определяются на основании Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Однако инициативные группы граждан, принимая участие в составлении сметы, документации проектов, участвуют также в общественном контроле за реализацией проекта на всех стадиях. При этом такой контроль оказывается строже, чем контроль со стороны внешнего профессионального участника. Сложно обмануть людей, решающих насущную проблему и добровольно вложивших в проект средства софинансирования.

V. ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ КАК РЕСУРС РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Вопрос 29

Зачем нужно ИБ, если есть местное самоуправление?

Все существующие на сегодняшний день практики инициативного бюджетирования регулируются Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

По большому счету, инициативное бюджетирование, инициативные проекты граждан сегодня – технологии, способствующие развитию местного самоуправления.

Но отдельные регионы пошли еще дальше. Так, в законах Ленинградской области о содействии участию населения в осуществлении местного самоуправления «инициативные проекты» граждан были названы иной формой самоуправления на части территорий муниципальных образований Ленинградской области.

Зачастую средства, мобилизуемые на проекты инициативного бюджетирования, являются единственными средствами бюджета развития сельских поселений.

Вопрос 30

Почему участие граждан может стать ресурсом развития территории?

Важнейшим результатом реализации механизмов ИБ становится не только (и не столько) решение вопросов развития инфраструктуры. Будучи непосредственно вовлеченными в бюджетный процесс, участники выходят на новый уровень развития социального и человеческого капитала. И этот косвенный и сложно измеримый эффект может стать драйвером развития территории.

ИБ позволяет выявить и познакомить друг с другом наиболее активных жителей, которые хотят участвовать в преобразовании среды вокруг себя. Работая вместе, обсуждая различные проекты, участники формируют навыки диалога в контексте обсуждения реальных задач, учатся искать общее решение неоднозначных вопросов. В этом процессе формируются важнейшие компоненты социального капитала: социальные связи и доверие. Причем доверие возникает не только между разными жителями, но и между гражданами и местными чиновниками – результат, которого другими способами достичь почти невозможно.

Кроме того, участники повышают уровень человеческого капитала за счет овладения знаниями о процессах государственного и муниципального управления, навыками дискуссии, разработки, презентации и защиты проектов, а также получают опыт взаимодействия с властными структурами. Чиновники, в свою очередь, учатся видеть потребности жителей не в отраслевом разрезе или формате жалоб, а в формате обоснованных конструктивных предложений.

Таким образом, создаются не только и не столько объекты (которые могут быть не долговечными), а сообщества людей, готовых к совместной и непростой работе и обладающих компетенциями самостоятельно создавать проекты с помощью властных структур и по своему усмотрению выявлять, формировать и развивать новые (и часто уникальные) ресурсы развития территории.

Вопрос 31

Чем может быть полезно инициативное бюджетирование территориальному общественному самоуправлению (ТОС)?

За два последних десятилетия в российских регионах значительное развитие получило территориальное общественное самоуправление. Например, в Волгоградской или Архангельской областях развитие ТОС стало предметом целенаправленных усилий региональных властей. Где-то принимались законы о государственной поддержке ТОС, где-то развитие шло через программные методы поддержки, формировалась инфраструктура в виде ассоциаций, ресурсных центров, ежегодных грантовых конкурсов.

Сейчас наблюдается новый виток интереса к ТОС: опять принимаются поправки в законы, регистрируются объекты ТОС, растут показатели под-

держки и количество охваченных подобным самоуправлением граждан. Однако в силу своего достаточно неопределенного правового статуса институт ТОС может быть жизнеспособным исключительно при условии поддержки, которую обеспечивают органы местного самоуправления и региональные органы власти – начиная с процедуры регистрации и заканчивая механизмами финансирования деятельности общественных объединений. И если такой поддержки нет, активность ТОС быстро сходит на нет.

Активные и неравнодушные люди, соседи по многоквартирному дому или односельчане объединяются по месту жительства, придумывают название, выбирают актив и регистрируют устав в муниципалитете – именно так появляется ТОС. К примеру, сообща провели субботник, отремонтировали сломанные качели, обновили скамейку... а что дальше? ТОС все время ищет ресурсы для решения проблем, ради которых люди объединились.

Один из вариантов – стать хозяйствующим субъектом, зарабатывать и самим привлекать деньги на проекты, но для этого необходим иной юридический статус, счет в банке, бухгалтер. Собственных средств участников ТОС на ремонт дороги или водопровод точно не хватит, краудфандинг в этом случае не поможет, а в муниципалитете разводят руками: дорогу ремонтировать по плану будем через пять лет.

Механизм ИБ позволяет направить бюджетные средства туда, куда считают нужным сами жители (в том числе и в составе ТОС), это именно тот способ самостоятельного решения проблем своего двора, улицы, поселения, микрорайона, с которыми без участия властей справиться в ближайшее время не получится – или дорого, или незаконно, а ждать уже нет сил.

ТОС нуждается в инициативном бюджетировании, как инструменте финансирования проектов, инициированных гражданами. Для участия в программах ИБ жителям совсем необязательно создавать ТОС, но, участвуя в инициативном бюджетировании, ТОСы могут обрести надежный инструмент поддержки.

Потенциал ТОС не ограничивается скамейками и субботниками. В Бурятии сельское общественное самоуправление развивает туризм и сохраняют национальную культуру, в Якутии строит подогреваемые автобусные остановки, в Коми создает кооперативы, а еще ТОСы поддерживают спорт, обучают детей, организуют праздники, и во всех этих полезных делах инициативное бюджетирование – весомое подспорье.

Вопрос 32

Может ли ИБ реализовываться в городах?

Первоначально проекты с участием граждан преимущественно реализовывались именно в городской местности. В Латинской Америке большинство городов-миллионников имеют опыт партисипаторного бюджетирования. В Европе ПБ – также преимущественно городская практика. Лиссабон, Турин, Париж, Милан, Берлин – вот далеко не полный перечень городов, реализующих проекты ПБ.

В то же время в странах Юго-Восточной Азии ПБ в основном является сельской практикой. В России до недавнего времени инициативное бюджетирование было сосредоточено в селах, поселках городского типа и малых городах. Городские проекты последовательно реализуют эксперты Европейского университета в Санкт-Петербурге. Команда ППМИ также активно разрабатывает городской компонент. В этот процесс включились города Тверь, Киров, Уфа.

Следует отметить, что городские практики могут существенно отличаться от сельских. В силу большего размера поселений городское население разобщено, его сложнее, а иногда и невозможно собрать на совет или организовать личные встречи.

Городское население привыкло к новым технологиям платежей через онлайн-банк, краудфандинговые ресурсы, к голосованию и участию в мероприятиях через разнообразные интернет-платформы. Разработчики городских практик обязаны учитывать все эти факторы при составлении дизайна городских программ инициативного бюджетирования. Более того, отсутствие подобных элементов в городских практиках гарантированно отпугнет граждан.

Вопрос 33

В чем разница между реализацией проектов инициативного бюджетирования в городах и в сельской местности?

Принципиальной разницы нет, однако демографическая и географическая специфика разных населенных пунктов диктует в каждом случае свои подходы. На селе, как правило, жителей немного, они знакомы друг

с другом лично. Их относительно просто оповестить о предстоящем собрании, они могут встретиться для обсуждения в местном клубе, школе или Доме культуры. Поэтому в селах наиболее целесообразно проводить очные собрания, как это делается в рамках Программы поддержки местных инициатив Всемирного банка.

В городах социальная структура разнороднее, люди работают по разным графикам, расселены на большой территории, их сложнее охватить информационной кампанией и организовать очное собрание, где состоялось бы вдумчивое обсуждение с возможностью высказаться для каждого. Поэтому в городах чаще используются комплексные, гибридные подходы.

Так, город может быть разделен на отдельные районы, кварталы, улицы или дома, для каждого из которых проводится своя встреча с обсуждением. Можно в роли участников вовлекать не только граждан, а уже сложившиеся некоммерческие общественные организации или инициативные группы, которые лучше знакомы с запросами на местах – например, ТСЖ или ТОС. Можно предложить жителям, проживающим на разных территориальных образованиях внутри города, выбрать представителей, которые затем будут представлять интересы своего района или квартала на общегородском уровне. В таком случае инициативное бюджетирование приобретает черты уже не прямой, а представительной демократии.

Однако наиболее часто городские власти прибегают к каналам дистанционного участия, давая возможность гражданам предложить проекты, обсудить их и выбрать лучшие через Интернет. Например, в Тульской области в рамках программы «Открытый бюджет», где проекты выбираются на конкурсной основе, одним из критериев отбора является количество голосов, отданных на портале. Интересные решения интернет-участия за рубежом представлены в Париже, Рейкьявике, городах Бразилии, Шотландии. В Нью-Йорке у жителей также есть возможность проголосовать по SMS. В Бостоне, а также Фуншоле и других населенных пунктах Португалии для дополнительного охвата жителей в дни голосования курсируют специальные автобусы. Автобус появился и в проекте инициативного бюджетирования на Сахалине.

Вопрос 34

Каким образом в реализации проектов инициативного бюджетирования может участвовать бизнес?

В ИБ предусмотрены возможности для реализации социальной ответственности бизнеса через софинансирование проектов граждан, неденежный вклад (предоставление техники, помещения, материалов), помощь инициаторам проектов в оформлении заявок, строительстве и содержании объектов. Чаще всего от бизнеса ждут финансовой поддержки, руководствуясь следующей логикой: предприниматели и местный бизнес являются частью сообщества, они должны софинансировать проекты наравне с жителями и местной администрацией. Высокое софинансирование проекта ИБ, в свою очередь, сигнализирует о важности проблемы для местного сообщества и обеспечивает проекту высокие шансы на победу в конкурсе.

Однако финансовая поддержка общего дела – далеко не единственная мотивация для бизнеса. Участвуя в проектах ИБ, местные предприниматели по сути инвестируют в инфраструктуру поселений, где живут сами и развивают свой бизнес. Инициативное бюджетирование – это открытый, эффективный и абсолютно законный механизм для социально ответственного бизнеса, способствующий выстраиванию партнерских отношений с местной администрацией и росту авторитета среди клиентов и сотрудников. Но, пожалуй, самый главный аргумент для бизнесмена таков: подобная форма благотворительности гарантирует эффективное и целевое использования средств, ведь не случайно предприниматели охотнее поддерживают широко востребованные проекты.

ИБ позволяет успешно решать текущие проблемы социальной инфраструктуры городов и поселений, однако фактором устойчивости и социального развития территории все-таки являются сильная экономика и рост доходов населения, что без участия бизнеса и его капитала невозможно. Программы ИБ позволяют создавать не просто общественно-значимые, но, в том числе, доходогенерирующие проекты – это когда муниципалитет, предприниматель или все местное сообщество в будущем смогут извлекать прибыль из эксплуатации объектов социальной инфраструктуры (бани, спортивные и досуговые секции, магазины, аттракционы и др.). Не лишним будет заметить, что такие проекты создают не только доход, но и рабочие места для местных жителей. Прибыль для сообщества может выражаться в появлении новых возможностей отдыха и обще-

ния (публичное место для праздников или досуга молодежи), в экономии средств (покупка крупной техники или проекты малой энергетики), в улучшении качества жизни (мини-пекарня, детский сад или баня). В настоящий момент органами власти разрабатываются механизмы, которые в скором будущем позволят реализовывать стратегические проекты, комплексно влияющие на экономику конкретной территории, – например, проекты в сфере туризма или сельского хозяйства. Целью таких проектов может быть дом быта, этнографический музей, фестиваль, благоустроенная историческая деревня, фермерский рынок, экоферма или рыбная ферма.





Пермский край. Источник фото – группа в ВК



Вопрос 35

В чем разница между участием граждан в проектах инициативного бюджетирования и в приоритетном проекте «Создание комфортной городской среды»?

В приоритетном проекте «Создание комфортной городской среды» предусмотрено участие граждан, однако в принципах и механизмах реализации проекта существует несколько важных отличий от ИБ.

Во-первых, не полностью совпадает тематика реализуемых проектов. В рамках приоритетного проекта происходит благоустройство общественных пространств (площадей, набережных, улиц, пешеходных зон, скверов, парков) и придомовых территорий в рамках масштабных комплексных проектов. ИБ не ограничивает сферу реализации проектов исключительно благоустройством, однако проекты чаще всего не связаны с комплексными преобразованиями.

Во-вторых, различается степень включенности граждан на этапах разработки и реализации проектов. Непосредственное участие жителей на всех этапах является основой ИБ. В приоритетном проекте основным участником на всех этапах является общественная комиссия, которая формируется из представителей органов местного самоуправления, политических партий и движений, общественных организаций и прочих лиц. Это не отменяет прямого участия граждан, но создает существенный барьер для него.

Одной из базовых процедур ИБ является инициирование и приоритизация проектов напрямую самими жителями. В приоритетном проекте граждане могут выбирать из предложенного им минимального и дополнительного перечней возможных работ по благоустройству территорий, обозначенных в региональной или муниципальной программе формирования современной городской среды. Сами перечни разрабатываются общественной комиссией. В рамках приоритетного проекта предусмотрены сбор и оценка предложений и рекомендаций населения в отношении проектов благоустройства придомовых территорий и общественных пространств, разработанных заранее. Граждане могут также влиять на скорость реализации проектов благоустройства дворовой территории, поскольку позиция заявки в очереди на благоустройство зависит от оперативности ее подачи.

Кроме того, рекомендательный характер носит применение техник партисипаторного проектирования, подразумевающих проведение семи-

наров, на которых граждане совместно с архитекторами, градостроителями и представителями власти выступают консультантами в разработке дизайн-проектов преобразуемых городских пространств.

Как и ИБ, приоритетный проект подразумевает софинансирование (и/или нематериальный вклад) со стороны граждан. В рамках приоритетного проекта предусматриваются соплатежи, размер которых зависит от стоимости заранее разработанного проекта благоустройства придомовых территорий. Причем федеральное законодательство регламентирует лишь максимальную, а не минимальную долю участия.

Таким образом, несмотря на то, что механизмы участия граждан предусмотрены, они не принимают прямого участия в таких этапах реализации проекта, как составление и проработка проектной заявки, контроль хода реализации проекта – всем этим занимается общественная комиссия. В результате основные форматы работы с гражданами в приоритетном проекте – это информирование и консультирование, а не участие, даже если граждане включены в ранние стадии разработки проекта.

В-третьих, приоритетный проект рассчитан на несколько лет, при этом в каждом отдельном случае вовлечение общественности предполагается в ходе реализации ограниченного числа проектов. Инициативное бюджетирование – это институционализированная практика, предполагающая регулярность и ежегодную повторяемость проведения мероприятий по участию граждан и реализации их проектов. Это позволяет повысить уровень доверия к практике среди населения, использовать наработанный ранее опыт для реализации новых более сложных и масштабных проектов и дает видение перспектив развития для участников.

VI. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Вопрос 36

Что собой представляют социальные эффекты ИБ?

В отличие от реализации обычных инвестиционных проектов (например, строительства дороги, парка, Дома культуры) в ходе реализации проектов инициативного бюджетирования появляются дополнительные эффекты, важнейшие из которых следует выделить.

- Определение и решение наиболее острых социальных проблем поселений. Если наладить диалог с жителями, можно нащупать те вопросы, которые не всегда очевидны для чиновников, но решение которых оказывается критически важным для сообщества.

- Минимизируется коррупция за счет максимальной прозрачности проекта и подлинного общественного контроля за ходом реализации проектов. Поскольку выбор приоритетов и реализация проекта проходят при непосредственном участии жителей, присвоить деньги в рамках ИБ сложно. На всех этапах, от составления сметы до приемки работ от подрядчика, граждане активно вовлечены в проект и осуществляют общественный контроль.

- Формируется социальный капитал поселений. Гражданские активисты и население вырабатывают навыки и компетенции, необходимые для представления общественных интересов. Одним из таких навыков, в частности, является умение вести публичную дискуссию и открыто обсуждать проблемы местного сообщества для получения общественного блага.

- Активизируется совместная деятельность власти, бизнеса и населения, формируется общая вовлеченность и ответственность, которые подразумевают софинансирование со стороны населения и бизнеса. Внесение даже минимальных сумм на реализацию проекта включает хозяйское отношение к делам сообщества, повышает вовлечение граждан в процесс реализации проектов.

- Стимулируется самоорганизация граждан и минимизируются иждивенческие настроения. Участвуя в делах поселений, граждане видят

практический результат своих действий, начинают верить в возможность изменить жизнь вокруг себя.

- Повышается доверие населения к деятельности власти через конструктивный диалог между населением и муниципалитетами. Данный эффект является следствием того, что граждане видят, как тратятся бюджетные средства, что власть прислушивается к своим гражданам.

- Появляются территориальные сообщества граждан, проживающих рядом друг с другом и объединенных необходимостью решения общих проблем. Совместная реализация проектов инициативного бюджетирования приводит к формированию одного из важнейших элементов городской социальной ткани – соседским взаимоотношениям.

Вопрос 37

Что такое «экономические эффекты ИБ»?

Если непосредственными результатами реализации ИБ следует считать построенные или отремонтированные объекты инфраструктуры, то ряд сопутствующих реализации проектов инициативного бюджетирования результатов правильнее назвать дополнительными экономическими эффектами. Среди них можно выделить следующие.

- Снижение стоимости проектов, повышение эффективности расходования бюджетных средств. Как показывает практика, стоимость проектов, реализованных посредством ИБ, существенно ниже проектов, реализованных без участия граждан. Поскольку для местных жителей возможность напрямую решить проблему своего сообщества предоставляется нечасто, они стараются получить от этой возможности максимум и потратить средства экономно, но эффективно.

- Повышение качества выполняемых работ благодаря общественному контролю. Местные жители, проголосовавшие за тот или иной проект и, в особенности, внесшие долю в софинансирование (пусть даже скромную), заинтересованы в том, чтобы проект был реализован качественно. Конкретные примеры из практики Программы поддержки местных инициатив свидетельствуют, как граждане в рамках контроля подрядчиков самостоятельно измеряют ширину уложенного асфальта на дорогах и глубину вырытых траншей, требуя исправления выявленных нарушений.

- Повышение срока эксплуатации объектов. Выбирая тот или иной проект, жители не просто проявляют заинтересованность в его появлении, а включаются в его создание как активные участники. Отношение «общее – значит ничье» вытесняется заботливым, хозяйским отношением к объектам инфраструктуры, минимизируется вандализм. К примеру, в г. Сосновый Бор граждане сами создали общественный патруль для наблюдения за одной из детских площадок, созданных в рамках проекта.
- Софинансирование проектов – важный ресурс развития общественных финансов. При этом важен не столько объем привлеченных средств, сколько факт участия граждан в проектах рублем. Человек, внесший пусть небольшой, но персональный денежный вклад, ощущает сопричастность к решаемым проблемам.
- Повышение уровня бюджетной грамотности населения. Не менее важным для граждан, наряду с получением основ финансовой грамотности, является бюджетная грамотность. Сопричастность к бюджетным решениям – важнейшее условие формирования ответственного гражданина.

VII. КТО ЕЩЕ ЗАИНТЕРЕСОВАН В РАЗВИТИИ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ?

Вопрос 38

Могут ли общественные организации выступать инициаторами проектов?

Технология реализации программ ИБ такова, что любая проектная идея (безусловно, у которой есть автор), должна быть поддержана либо сообществом, большинством жителей населенного пункта, либо выдвинута от имени объединения граждан, проживающих на территории муниципалитета.

В городах и крупных населенных пунктах собрать всех жителей на собрание, а тем более договориться и выбрать проект, устраивающий большинство, нереально. Поэтому организаторами предусмотрена возможность выдвижения инициатив от различных сообществ горожан, проживающих в пределах одного муниципального образования: территориальное общественное самоуправление (ТОС) или объединение нескольких ТОСов, товарищество собственников жилья (ТСЖ), жилищно-строительный кооператив (ЖСК), уличный комитет. Инициаторами могут выступать и группы горожан, объединенные по социальному признаку: инвалиды и их семьи, ветераны, детские или юношеские организации, в том числе социально-ориентированные НКО.

Если это предусмотрено условиями конкретной программы ИБ, то инициаторами также могут быть садоводческие, дачные, огороднические некоммерческие товарищества. Важный момент: объединение граждан для выдвижения и подготовки проекта и для реализации инициативы не обязательно должно быть юридически зарегистрировано (иметь юридическое лицо и расчетный счет в банке), но это условие не исключается. Для городских и сельских проектов ИБ действуют аналогичные правила подготовки конкурсной заявки. Инициативная группа граждан может предложить замечательную идею, но для победы в конкурсе проект должен получить максимальную поддержку представителей целевой группы, про-

блему которой он призван решить, что также должно быть подтверждено документально. Здесь действует тот же принцип: чем больше людей считает ваш проект актуальным, тем выше вероятность победы и получения финансирования для его реализации.

Текущую информацию о том, какие объединения, какого рода проекты и сколько проектов можно заявить от одного МО, необходимо уточнять в официальных документах программы ИБ субъекта РФ.

Вопрос 39

В России давно применяются практики общественного участия. В чем их отличие от ИБ?

Новизна и «мода» на ИБ в России создают предпосылки для размывания понятия «инициативное бюджетирование». Заблуждения встречаются не только у муниципальных чиновников, но также и среди экспертов. Помимо программ ИБ, реализуемых в ряде субъектов РФ с 2007 года, вовлечение граждан в бюджетный процесс чаще всего происходит в рамках региональных программ «Бюджеты для граждан», публичных слушаний, территориального общественного самоуправления, института сельских старост, практики самообложения граждан. Для реализации внебюджетных частных инициатив граждан активно используется механизм краудсорсинга.

Существуют менее известные, обладающие значительным потенциалом применения, но пока непривычные для россиян формы взаимодействия властных структур и граждан: «партисипаторное (или соучаствующее) проектирование» и «партисипаторное управление».

Смежные практики имеют собственные цели, задачи, сферу применения, законодательное регулирование, и не могут быть отнесены к ИБ, даже если содержат его отдельные черты.

Тем не менее, сложившиеся в российских регионах подходы к финансированию и развитию отдельных форм гражданского участия и механизмов МСУ можно рассматривать как фактор появления новых региональных программ инициативного бюджетирования. Смежные практики могут встраиваться как инструмент в программы ИБ, либо отдельные партисипаторные процедуры способны создать потенциал для трансформации смежных практик. В каждом из субъектов РФ можно искать и реализовы-

вать собственные инновационные подходы, опираясь на местный опыт решения значимых для органов власти региона проблем. Нельзя отказываться от наработанных механизмов, но не следует забывать и том, как трудно избавиться от «эффекта колеи».

Вопрос 40

Что такое «молодежные проекты инициативного бюджетирования»?

Практики инициативного бюджетирования могут быть ориентированы не на все местное население, а лишь на отдельную его часть, которая выбирается в качестве целевой аудитории.

Таковыми целевыми аудиториями, к примеру, могут быть мигранты, женщины, молодежь. Молодежные проекты, как правило, реализуются в школах и университетах (тогда учащиеся выдвигают и отбирают проекты, относящиеся к сфере ведения своего образовательного учреждения) или на городском уровне (в этом случае выдвигаются и выбираются общегородские проекты, но участвовать в выдвижении идей, их обсуждении и голосованиях могут только девушки и юноши, возраст которых ограничен правилами).

Примером общегородской молодежной практики является опыт Бостона (США). С 2014 года в городе реализуется программа «Молодежь за изменения», ориентированная на молодых людей в возрасте от 12 до 25 лет.

В первый же год в ходе специально организованных «мозговых штурмов» подростки выдвинули 473 проектных идеи. Для сбора предложений было проведено несколько общественных мероприятий по всему городу: дискуссии на школьных уроках, обсуждения после занятий, беседы в клубах и общественных местах – торговых центрах и супермаркетах. Желавшие могли подавать идеи онлайн.

Далее волонтерский комитет начал работать над тем, чтобы проработать эти идеи и выдвинуть на их основе конкретные проекты. Подготовка проектов проходила в диалоге с городскими чиновниками, которые помогали определить, подпадает ли каждая конкретная идея под капитальные расходы, и какова примерная стоимость ее реализации. В итоге волонтерский комитет представил на голосование 14 доработанных проектов.

Чаще всего проекты, выбираемые молодежью, являются яркими и оригинальными. В разные годы в числе победителей оказались следующие идеи: ремонт игровых и пикниковых зон, стрит-арт на городских стенах, бесплатный wi-fi, мобильное приложение для поиска работы, закупка ноутбуков для школ, разработка технико-экономического обоснования для создания скейт-парка, установка камер наблюдения и новые тротуары в парках.

Пиар-кампания с целью вовлечь молодежь должна быть необычной и запоминающейся. Одним из элементов такой кампании в Бостоне стала городская елка с гирляндами, которая мигала лампочками в тот момент, когда кто-либо публиковал пост в твиттере со специальным хештегом.

Вопрос 41

Есть ли место инициативному бюджетированию в школах?

Школьные проекты – это одна из форм инициативного бюджетирования для учащихся. Такого рода проекты сегодня реализуются в 40 средних учебных заведениях Чехии, в том числе в одном из административных районов Праги. Школьники придумывают идеи, проводят агитационные кампании за свои проекты и затем голосуют. Лучший проект получает 1000–2000 евро на реализацию из городского бюджета. Среди оригинальных идей школьников – создание единой формы для спортивных команд, представляющих школу на соревнованиях; замена стандартного школьного звонка на музыку.

Еще одним зарубежным городом, где реализуются школьные практики, является американский город Финикс (штат Аризона). Там учащиеся пяти школ наделены правом выдвигать проекты и голосовать за них. Первые эксперименты в этом городе начались еще в 2012–2013 годах, когда энтузиасты вовлекли школьников в решение вопроса о том, куда лучше потратить 2000 долларов – эти деньги директор школы выделил из общих административных расходов. Студенческий комитет при школе организовывал процесс, ученики заявляли идеи и участвовали в голосовании. По итогам первого голосования выиграли предложения установить образовательный дисплей во дворе школы, купить исходный материал для 3D-принтера, приобрести адаптер для камеры микроскопа, чтобы выводить изображения на экран. В последующие годы практика повторялась. На текущий момент в распределении средств уже участвовали более 3800 студентов.

Для учащихся центральной школы Финикса более важными оказались дополнительные фонтанчики с питьевой водой, которые по итогам голосования были установлены на школьной территории. Примечательно, что некоторое количество фонтанчиков работало и раньше, но поскольку Аризона является засушливым штатом с жарким климатом, их оказалось недостаточно. Проблема оставалась вне поля внимания школьной администрации до тех пор, пока учащимся не дали возможности высказаться. Весной 2018 года в числе лидирующих проектов была идея установить станции зарядки мобильных телефонов.

Школьные проекты инициативного бюджетирования позволяют вдохнуть новую жизнь в практику школьного самоуправления, повысить уровень гражданской ответственности учащихся, сплотить школьное сообщество и повысить эффективность расходования средств.

Вопрос 42

Каким образом граждане участвуют в «соучаствующем проектировании»?

Соучаствующее проектирование – это подход к проектированию общественных пространств, зданий и сооружений, который подразумевает непосредственное участие всех заинтересованных сторон, включая жителей, представителей администрации и бизнеса для выявления их потребностей. В отличие от традиционного подхода, когда архитектор, полагаясь на свое видение, разрабатывает проект «кабинетным» способом, при соучаствующем проектировании перед созданием концепции будущего объекта проводится серия встреч и обсуждений со всеми заинтересованными группами. Таким образом участники обмениваются мнениями не после того, как объект уже построен и выясняется, что кого-то он не устраивает, а еще на стадии планирования.

Как и в случае с инициативным бюджетированием (где от жителей не требуется быть экспертами в бюджетном процессе для того, чтобы участвовать в приоритизации насущных проблемах), в соучаствующем проектировании не нужно быть профессиональным архитектором для того, чтобы озвучить свое видение будущего объекта. И в той, и в другой ситуации жители лишь высказывают пожелания по принципиальным вопросам, а техническая работа отдается на откуп профессионалам.

Инициативное бюджетирование и соучаствующее проектирование не всегда реализуются совместно, хотя имеют общую идеологию. Безусловно, идеальный вариант – если бы жители сначала высказались о том, какой объект им нужен, а затем поучаствовали также в формулировании запросов архитекторам и проектировщикам. Но на практике пока в России, как и во всем мире, примеров такого интегрированного подхода имеются единицы, поскольку это требует существенных усилий по администрированию, наличия профессиональных консультантов для сопровождения процесса и высокой мотивации со стороны местных властей.

Вдохновляющим примером того, как две практики могут работать в связке, является детская площадка в г. Сосновый Бор Ленинградской области. Как правило, когда жители принимают решение о том, на какие объекты направить бюджетные средства, эти объекты затем реализуются по типовой технологии, стандартным решениям. Это позволяет сэкономить на проектировании средства и сократить сроки реализации проектов. Практика «Я планирую бюджет» в Сосновом Бору позволила участникам бюджетной комиссии выйти за рамки стандартного мышления и разработать уникальную, единственную в своем роде спортивно-детскую площадку. По итогам долгих обсуждений с участием мам, у которых были разновозрастные дети, было решено построить площадку в форме бабочки и условно поделить на четыре зоны: три игровых для детей – от ясельного до подросткового возраста, и взрослую – для занятий физкультурой. Каждая зона имеет свой цвет резинового покрытия и набор оборудования. Посетителей встречают добродушные звери – Мишка косолапый и кот Матроскин. Проектирование площадки стоило 300 тыс. рублей. Всего строительство обошлось городскому бюджету в 10,2 млн рублей. Ввиду уникальности проекта реализация затянулась на два года, однако оно того стоило: площадка встретила единодушное одобрение горожан.

Наибольший опыт соучаствующего проектирования накоплен в России «Проектной группой 8», усилиями которых реализовано множество проектов в разных регионах, включая Республику Татарстан, и переведена на русский язык книга «Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов».



Я планирую бюджет, Сосновый Бор

VIII. ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ И ОТКРЫТОСТЬ БЮДЖЕТА

Вопрос 43

Почему профессиональные финансисты сами не могут решить, как распределить бюджет?

Определение приоритетов расходования бюджетных средств – одна из важнейших задач, которая стоит перед участниками бюджетного процесса. Как правило, этими вопросами занимаются законодатели, депутаты различного уровня представительной власти. Однако есть проблемы, которые выпадают из внимания депутатов: сложные, застарелые задачи, не имеющие простого решения. Именно в этом случае вынесение на всеобщее обсуждение позволяет найти приемлемый вариант урегулирования наболевшего вопроса.

Пока инициаторами ИБ в регионах чаще всего являются органы власти субъекта РФ: губернаторы, министерства финансов, министерства регионального развития и другие. Именно они определяют параметры программы в соответствии с местными особенностями. Но взгляд со стороны сообществ позволяет подвергнуть проверке такие «профессиональные» решения. Проекты инициативного бюджетирования являются важным дополнением всестороннего видения проблем, волнующих граждан.

Вопрос 44

Что такое «открытый бюджет»? И как он соотносится с ИБ?

Открытый бюджет – государственная политика, направленная на формирование доступной для понимания гражданами информации о бюджетах разного уровня. Согласно индексу открытости бюджета Международного бюджетного партнерства (International Budget Partnership), которое с 2006 года оценивает ключевые параметры национальных бюджетных систем мира (уровень прозрачности, гражданское участие и контроль), в 2017 году Россия заняла 15-е место среди 102 стран мира.

С 2013 года в нашей стране проводится собственное регулярное исследование уровня открытости бюджетных данных субъектов РФ, и формируется соответствующий национальный рейтинг. С 2016 года результаты рейтинга учитываются Минфином России при оценке качества управления региональными финансами. Государственный проект «Бюджет для граждан» призван в понятной и доступной форме обеспечивать население информацией о приоритетах бюджетной политики, параметрах бюджетной системы РФ и результатах использования бюджетных средств. Практика реализуется Министерством финансов РФ и является частью комплекса мероприятий по обеспечению открытости системы государственных финансов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Одна из главных задач проекта – повышение гражданской ответственности на всех уровнях. ИБ является практическим инструментом вовлечения граждан в управление государственными финансами, призванным осуществлять идеологию «открытого бюджета» на низовом уровне. Реализация проектов ИБ делает востребованной информацию «Бюджетов для граждан» не только на федеральном и региональном, но (что особенно важно) и на местном уровне.

IX. КОНСУЛЬТАНТЫ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ – НОВАЯ ПРОФЕССИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Вопрос 45

Кто может оказать помощь в организации проекта ИБ?

В первую очередь, это консультанты из регионов, уже имеющих опыт инициативного бюджетирования. Они обладают опытом разработки нормативной и методической документации, организации публичных мероприятий, обучения активистов и представителей органов власти. Поэтому для начала узнайте, кто из соседних регионов уже владеет опытом организации проектов ИБ.

Во-вторых, это общероссийские организации, имеющие в своем составе опытных экспертов и консультантов: Центр инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Минфина России, Программа поддержки местных инициатив Всемирного банка, центр «Res Publica» Европейского университета в Санкт-Петербурге, Комитет гражданских инициатив (КГИ).

В-третьих, в настоящее время в российских регионах проводится обширная программа семинаров и консультаций опытных экспертов в рамках Соглашения между Министерством финансов Российской Федерации и Всемирным банком. КГИ поддержал проведение новой формы обучения консультантов ИБ в форме баркемпов, летних и зимних школ, мероприятий Общегражданского форума. Информация об этих семинарах представлена на официальных сайтах и в сообществах в Facebook.

Вопрос 46

Сколько проектных центров (ПЦ) и консультантов занимаются развитием инициативного бюджетирования?

Есть проектные центры формата think tanks, задача которых – придумывать и помогать внедрять новые практики ИБ. В России таких центров пока три: Проектный офис Всемирного банка, Центр «Res Publica» Европейского университета в Санкт-Петербурге и Центр инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России. Дальнейшим развитием процесса ИБ на местах (в конкретных муниципалитетах и регионах) занимаются местные проектные команды, формируемые ответственными органами власти регионов.

Чаще всего органы региональной власти выбирают типовые и проверенные решения в ИБ. Тем не менее, сложно найти две одинаковые программы ИБ, потому что даже типовое решение, реализуемое в новом регионе, будет в своем роде уникально: территория, масштаб, цели, задачи могут быть другими. Преимущество типового решения в том, что практика уже много раз апробирована и обеспечивает возможность органам власти самостоятельно, с опорой на специалистов ответственных департаментов, запускать и развивать программу ИБ.

Идеально, чтобы в каждом регионе появился свой проектный центр (ПЦ), но пока это возможно не везде. В 2016 году консалтинг и управление программами ИБ на низовом уровне были обеспечены в 17 субъектах РФ, а сопровождение ИБ организовывалось преимущественно собственными силами органов исполнительной власти. Так обстоят дела в Тверской, Нижегородской, Ульяновской, Оренбургской областях, Республике Карелия. Можно констатировать, что к 2018 году в 13 субъектах РФ сформировались ПЦ, обеспечивающие самостоятельную реализацию практики или координирующие несколько различных практик ИБ, еще около 10 проектных команд работает на муниципальном уровне или в составе ответственного РОИВ.

Отдельные регионы привлекают независимые проектные команды для сопровождения программы ИБ. Например, подобный механизм сопровождения обеспечен в Кировской области и Санкт-Петербурге, где услуги по организации и модерированию собраний населения, экспертизе заявок и иному содействию в рамках практической реализации ИБ осуществляет внешний ПЦ. На Сахалине или в Якутии сопровождение обеспечивает проектный центр Всемирного банка.

В Башкирии функции ПЦ выполняет подразделение республиканской Академии наук. В Ставропольском, Алтайском и Красноярском краях, в Новосибирской области программу ИБ сопровождают специалисты казенных и бюджетных подведомственных учреждений, предоставляющие услуги научной экспертизы и дополнительного профессионального образования. В Калужской области проектный офис является структурным подразделением Агентства регионального развития Калужской области. Проектный офис губернаторского проекта «Решаем вместе!» создан на базе ассоциации «Совет муниципальных образований Ярославской области».

Деятельность консультантов ИБ обязательно должна финансироваться отдельно, это не волонтерство активистов или дополнительная нагрузка чиновников и депутатов. В пиковые периоды реализации программы ИБ консультанты выезжают в муниципалитеты, организуют собрания жителей, помогают главам и чиновникам, круглосуточно находятся на связи с инициативными группами по всем вопросам оформления заявок. Важно помнить, что главными действующими лицами в ИБ являются граждане, а они не обязаны быть экспертами и разбираться в правовых и бюджетных тонкостях работы с государственными деньгами. Даже у муниципальных глав не всегда есть необходимые компетенции и навыки для проведения собраний, составления смет, организации конкурсных процедур – поэтому без помощников в таких вопросах сложно обойтись. Для того, чтобы процесс ИБ развивался правильным образом и приносил нужный результат, наилучшее решение – привлечь профессиональных организаторов, которые смогут рассказать, показать, научить и проконтролировать качество всех процедур инициативного бюджетирования. Нет сомнения, что с каждым годом профессия консультанта ИБ будет становиться все более востребованной гражданским обществом.

Вопрос 47

Как стать консультантом по инициативному бюджетированию?

Для этого необходимо связаться с региональным проектным центром Вашего субъекта РФ: поищите информацию о нем в Интернете или в публикациях местных СМИ. Заявите о вашем желании и уточните, каким образом вам можно включиться в деятельность по инициативному бюджетированию.

Если в вашем регионе нет проектного центра или вообще не реализуется инициативное бюджетирование, вам стоит связаться непосредственно с общероссийскими организациями ИБ в России через Интернет. В переписке можно обсудить варианты запуска программы инициативного бюджетирования в том месте, где вы проживаете, узнать актуальные контакты близких вам региональных проектных центров и составить алгоритм дальнейших действий. Если вы представляете некоммерческую организацию, государственный орган или бизнес-структуру, готовую участвовать в создании и поддержке регионального проектного центра, то можете оказать неоценимую помощь развитию ИБ в вашем регионе РФ.

Следует при этом помнить о ключевых функциях, которые выполняют консультанты инициативного бюджетирования.

1. Выступают модераторами на обсуждениях, помогая организовывать дискуссии. Представители власти не проводят обсуждения. В зависимости от размера и типа населенного пункта могут применяться различные форматы обсуждений. Где-то в одних случаях обсуждения открыты для всех, в других в них участвует выбранная по жребию (по аналогии с судом присяжных) комиссия граждан.

2. Помогают гражданам с оформлением заявок, консультируют их по сложным вопросам, следят за работой информационной системы.

3. Формируют отчеты для понимания ситуации в регионе.

4. Обмениваются опытом с другими консультантами, обеспечивая механизм горизонтального переноса компетенций.

Вопрос 48

Как информировать граждан об инициативном бюджетировании?

Инициативное бюджетирование – это всегда открытый диалог с людьми, построенный на понятном языке, участие в котором обеспечено для всех социальных групп граждан. Когда речь заходит про информирование в процессе запуска и реализации программы ИБ, социальные группы неизбежно превращаются в целевые аудитории, а процесс вовлечения все больше напоминает рекламную кампанию. Здесь на помощь чиновникам приходят инструменты и опыт маркетинга, избирательных кампаний и социальной рекламы. Так происходит во всем мире, где обсуждение

бюджетных вопросов давно стало частью общегородской жизни, процесс голосования за проекты развивается по законам шоу, а иногда даже проходит в прямом эфире. Организаторам ИБ важно понимать, что это не единичная акция, а целый комплекс мероприятий по формированию интереса и мотивации к участию у самых разных аудиторий – через обучение, просвещение, продвижение, информирование, социальную рекламу и новые медиа.

Пока стандартом российского информирования об ИБ является рассылка пресс-релизов в СМИ, публикация объявлений и нормативно-правовых документов на официальных порталах органов власти, протокольные заметки в официальных СМИ и разъяснительная работа с главами муниципалитетов. Хотя ситуация постепенно начинает меняться: появляются специализированные порталы об ИБ, активно используются возможности Интернета и социальных сетей, создаются красочные информационные материалы и рекламные ролики, журналисты тренируются писать о проектах ИБ, а чиновники учатся разговаривать с людьми.



Информационный семинар по инициативному бюджетированию на Сахалине

В современном мире самая большая конкуренция разворачивается за внимание человека. Быть заметным и вести успешную коммуникацию в насыщенном информационном медиапотокe, не имея яркого визуального образа и запоминающегося, «говорящего» названия, невозможно. Поэтому организаторам ИБ важно с самого начала заняться формированием регионального бренда ИБ, что включает в себя создание логотипа, слогана, линейки макетов наглядной агитации и информационных продуктов, интернет-ресурса, объединенных визуальной айдентикой. Другой актуальной компетенцией может стать сторителлинг (в переводе с английского storytelling – рассказывание историй). Этот инструмент незаменим, когда вам нужно донести до людей не только цифры и правила, но заразить их вашими идеями, сформировать устойчивую мотивацию к участию, заставить потратить свое время для решения несвойственных им задач. ИБ предоставляет бездну возможностей и примеров, чтобы открывать сердца и привлекать в свои ряды новых участников. Важно не забывать, что истории можно передавать не только устно или через традиционные СМИ, но в том числе онлайн – через графику, анимацию, видео, аудио, социальные сети.

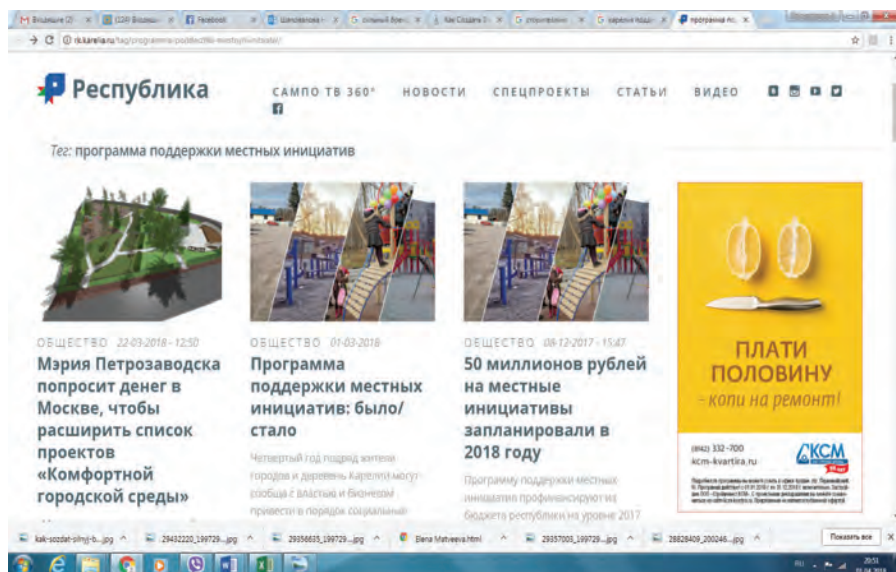


Республика Карелия

Программа поддержки местных инициатив граждан (ППМИ)

Информационное партнерство с порталом «Республика»

<http://rk.karelia.ru/tag/programma-podderzhki-mestnyh-initsiativ/>



Рязанская область

Программа поддержки местных инициатив.

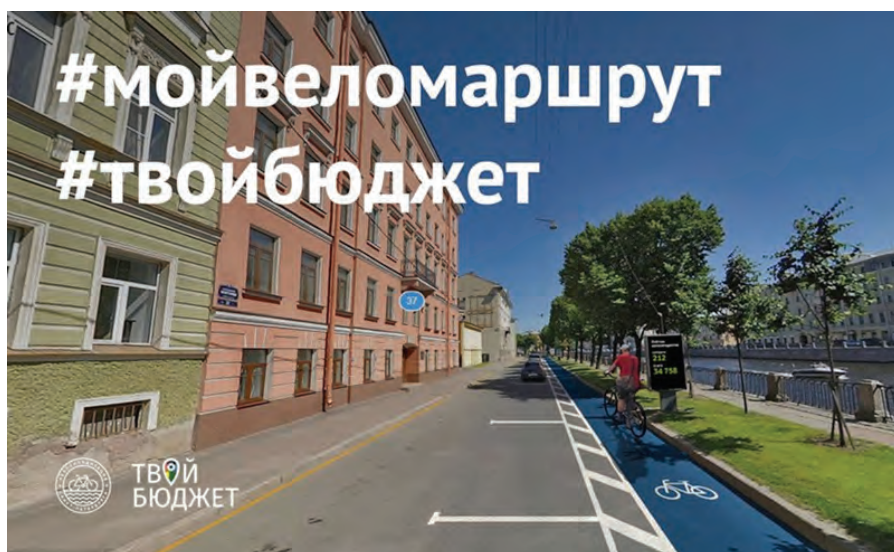
В первый же год реализации программа получила визуальный логотип, было обеспечено брендинг проектов.



Санкт-Петербург

Проект «Твой бюджет». Слоган «Твой бюджет – Твоя инициатива»

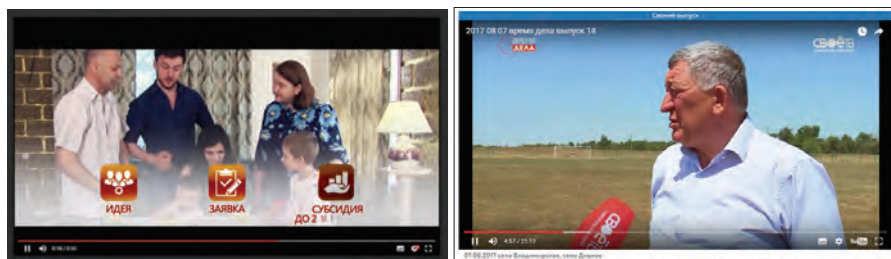
Акцент на формирование бренда и наружную социальную рекламу (сити-форматы, биллборды), продвижение в социальных сетях. Новации в организации сбора заявок на участие в проекте от жителей – в бумажной форме можно было оставить в пунктах приема, организованных в отделениях Сбербанка, Почты Банка и МФЦ. В электронной форме заявки можно было отправить через сайт Комитета финансов Санкт-Петербурга.



Ставропольский край

Программа поддержки местных инициатив

Акцент на организации медиакампании, создание рекламного ролика для ТВ и радио. На краевом телеканале «Свое ТВ» был запущен проект еженедельной программы «Время Дела», рассказывающей о реализованных проектах и активных участниках.



Красноярский край

ПМИ Красноярского края. Традиции совместных дел. Проект «Берег Енисея»

Информационное сопровождение проекта в социальных сетях и разработка оригинальной брошюры «Как сделать инициативное бюджетирование неэффективным, или Вредные советы по инициативному бюджетированию»





Алтайский край

Разработка фирменного стиля (логотип, слоган, сайт) и пакета информационных материалов. Впервые были использованы дроны для съемок проектов ИБ.



Проект поддержки
местных инициатив
в Алтайском крае

алтаипредлагай.рф

Практика ППМИ – самый тиражируемый агитационный материал



Бренды региональных программ ИБ



Вопрос 49

Существует ли техника изучения инициативного бюджетирования? В каких сферах развитие инициативного бюджетирования представляет большой интерес?

Изучение процессов ИБ полезно не только с точки зрения накопления академического знания, но и с практической точки зрения – как способ получения опыта для его последующего развития. Изучение конкретных практик или процессов ИБ в регионе в целом начинается с общих исследовательских вопросов:

- в чем уникальность практики?
- как устроена практика с точки зрения ее механики?
- какова общественная инфраструктура в регионе?
- кто участники, каковы их функции, их права и обязанности?
- финансовая устойчивость практики в целом, механизмов сбора средств и контроля;
- управляемость проектов (оперативность, глубина изменений, распределенность управления);
- информационное обеспечение (широта охвата, глубина информированности).

В результате делаются выводы о том, масштабируема ли данная практика, каковы ее сильные и слабые места, насколько общественная инфраструктура в других регионах располагает к тому, чтобы можно было перенять данную практику, реализуема ли она в других типах сообществ и т.п.

В настоящее время ИБ изучается, в первую очередь, в рамках ежегодного мониторинга лучших практик, выполняемого Научно-исследовательским финансовым институтом при Минфине России. Собираются данные экспертных интервью, опросов населения и фокус-групп. Масштабные исследования проводятся также Европейским университетом (Санкт-Петербург), Всемирным банком. На основании результатов этих исследований предлагаются стратегии развития ИБ, и разрабатываются конкретные программы для региональных властей.

Исследовательские методы могут быть разными, желательно их комбинировать для получения более комплексной картины. Если говорить о «серьезной» социологии на региональном уровне, то перед запуском новой программы ИБ (или новой практики в рамках существующей про-

граммы) желательно провести комплекс работ. Это и сбор информации из открытых источников для составления базового описания ситуации, и опросы (количественные методики, анкетирование) как потенциальных участников процессов ИБ, так и рядовых граждан, для улучшения жизни которых развиваются проекты ИБ. Практически обязательно использование качественных методик (глубинных интервью с жителями, с экспертами, с властями, с общественными активистами). Далее, по мере реализации программы или практики, необходим регулярный мониторинг о степени вовлеченности граждан и ее эффективности, т.е. о влиянии на социальное самочувствие. Если же исследовательская задача стоит перед властями одного района или населенного пункта, то в такой масштабы явно нет необходимости, и для понимания ситуации и получения новой информации от жителей и будущих участников проектов достаточно провести несколько встреч (или фокус-групп), промониторить соцсети, возможно, провести небольшие точечные анкетирования в разных местных сообществах.

Вопрос 50

С какими книгами, статьями, сайтами следует ознакомиться, чтобы больше узнать об инициативном бюджетировании?

Наиболее комплексный обзор российского опыта инициативного бюджетирования представлен в следующей книге, изданной в 2017 году:

И. Е. Шульга, В. В. Вагин, Г. Н. Хачатрян и др. Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения. – Алекс Москва, 2017. – С. 22. – 124 с. – ISBN 978-5-9618-0089-0.

Мировой опыт подробно описан в книге «Hope for democracy – 30 years of participatory budgeting worldwide», издание посвящено 30-летию опыту реализации практик участия граждан в бюджетном процессе, в нем появилась также глава о развитии инициативного бюджетирования в России. Электронная версия публикации доступна по ссылке: <https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>

За новостями можно следить на портале <http://budget4me.ru/>, подписаться на страницу «Инициативное бюджетирование» в социальной сети Facebook (www.facebook.com/ParticipatoryBudgetingRussia/)

и в ВКонтате (<https://vk.com/participatorybudgetingrussia>), пройти одноименный онлайн-курс (kgi.zillion.net/courses/show/6542/initiativnoie-biudzhietirovaniie). Подробнее узнать о практике ППМИ Всемирного банка можно изучив Операционное руководство практики «Программа поддержки местных инициатив», подготовленное Всемирным банком в рамках совместного проекта с Минфином России (<https://goo.gl/2Df445>). В брошюре «Партисипаторное бюджетирование» представлено популярное описание практики Центра «Res Publica» Европейского университета в Санкт-Петербурге (<https://goo.gl/7sJENT>). В социальных сетях и в YouTube можно найти множество групп и видеозаписей собраний по запросам «ППМИ», «Программа поддержки местных инициатив», «Твой бюджет», «Я планирую бюджет» и т. п.

50 вопросов об инициативном бюджетировании

Учебное пособие

Обложка: использованы материалы сайта freepik.com

Подписано в печать 22.11.2018

Формат 60×90 1/16.

Бумага офсетная 80 гр. Печатных листов 5,375

Тираж 300 экз.

Отпечатано: АО «Т8 Издательские технологии»
109316, Москва, Волгоградский проспект, д. 42, корпус 5
Тел: +7 (499) 322-38-32

