



**25 ВОПРОСОВ
ОБ ИНИЦИАТИВНОМ БЮДЖЕТИРОВАНИИ**

УДК 334:336+338
ББК 65.050
В12

Коллектив авторов:

В. В. Вагин (автор, научный руководитель)
Е. А. Тимохина (руководитель издательского проекта)
Н. В. Гаврилова
Н. А. Шаповалова
А. Ю. Фенин
И. С. Анцыферова

В12 **25 Вопросов об инициативном бюджетировании** : учебное пособие / В. В. Вагин, Е. А. Тимохина, и соавт. – Москва: Т8 Издательские технологии, 2017. – 46 с.

ISBN 978-5-519-50424-9

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 978-5-519-50424-9

© Вагин В. В., Тимохина Е. А. и соавт. 2017

Содержание

1. Что такое инициативное бюджетирование (ИБ) и для чего оно необходимо?	4
2. С чего начинается инициативное бюджетирование?	5
3. Что такое практики инициативного бюджетирования?	8
4. Каков алгоритм инициативного бюджетирования?	12
5. Какова максимальная стоимость проекта, который может быть реализован с помощью ИБ?	13
6. Кто реализует проекты ИБ? Могу ли я получить из бюджета деньги на реализацию проекта, который будет выбран?	14
7. Какая доля местного бюджета распределяется через механизм ИБ?	14
8. Может ли ИБ реализовываться в городах?	15
9. Что такое механизм участия граждан?	17
10. Что такое социальные эффекты ИБ?	19
11. Что такое экономические эффекты ИБ?	22
12. Что такое Проектный центр инициативного бюджетирования?	23
13. Сколько времени проходит от момента появления идеи проекта инициативного бюджетирования до её реализации?	24
14. Какова роль местной власти в процессе ИБ?	25
15. Какие проекты можно реализовать через механизм ИБ?	26
16. У меня есть идея, которую я хочу реализовать через механизм ИБ. Что мне делать?	28
17. Могут ли общественные организации выступать инициаторами проектов?	29
18. В России давно применяются практики общественного участия. В чем отличия ИБ?	30
19. Что такое «Открытый Бюджет» и как он соотносится с ИБ?	38
20. Зачем нужно ИБ, если есть местное самоуправление?	39
21. Почему профессиональные финансисты сами не могут решить, на что потратить бюджет?	39
22. Кто может оказать помощь в организации проекта ИБ?	40
23. Можно ли верить, что деньги, собранные для проекта ИБ, будут потрачены честным путём?	41
24. Как стать консультантом ИБ?	44
25. Где можно найти больше информации об ИБ?	45
Обозначения и сокращения	46

Вопрос

1

Что такое инициативное бюджетирование (ИБ) и для чего оно необходимо?

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 – это механизм 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;
- распределение средств муниципальных и государственных бюджетов;
- регулярность и ежегодная повторяемость проведения проектов;
- 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

С чего начинается инициативное бюджетирование?

Инициативное бюджетирование – это российская версия широко известного за рубежом партисипаторного бюджетирования (ПБ), (от англ. participate – участвовать), участие граждан в бюджетных решениях, которое появилось в конце 1980-х гг. в Бразилии. Появление практики ПБ 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 новой 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 самого южного штата Бразилии Риу-Гранди-ду-Сул. 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 г. ПБ стало одним из механизмов их реализации. В 1989–2004 гг. практика ПБ в достаточной мере закрепилась и была институционализована.

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

Практики ИБ в мире



Справка

Краткая история развития Партисипаторного бюджетирования (ПБ) в мире за прошедшие более чем 25 лет

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 свои эксперименты по ПБ. Появлению ПБ способствовала быстрая урбанизация и рост количества бедного городского населения, которое не было обеспечено 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 методiku ПБ, хотя и с существенными расхождениями.

- Третий этап берет начало 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 нечто подобное, адаптируя методику под реалии своего населенного пункта. Появившийся как инициатива левых партий инструмент, ПБ признается как эффективная практика «good governance» и получает широкое распространение в отрыве от левой идеологии.
- Четвертый этап начался в 2007–2008 гг. вместе с новым трендом: появляются профессиональные сообщества в области ПБ 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 ПБ.
- 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.

По состоянию на 2012 г. всего в мире реализовывалось по разным подсчетам свыше 2000 проектов в области ПБ, причем от 40 до 50% всех проектов осуществлялось в Латинской Америке.

Вопрос 3

Что такое практики инициативного бюджетирования?

Практика ИБ – это реализуемая в рамках одного региона РФ программа, направленная на вовлечение граждан в бюджетный процесс и участие граждан в бюджетных решениях. Иными словами, это схожая по своей программе и дизайну деятельность, 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 г. и признана одной из лучших социальных программ Всемирного банка. В рамках программы реализовано около 4000 проектов в восьми регионах РФ: Ставропольском крае, Кировской, Тверской, Нижегородской областях, Республике Башкортостан, Хабаровском крае, Республике Северная Осетия – Алания, Еврейской автономной области.

Отличительными чертами данной практики являются: участие граждан в выборе приоритетных проектов, в реализации и контроле за проектами, софинансирование.

Партисипаторное бюджетирование работает в нескольких муниципалитетах Ленинградской, Вологодской, Кировской областей. В отличие от ППМИ, данная практика не предполагает софинансирования проектов гражданами. Участники бюджетных комиссий, отобранные жребием из числа заинтересованных граждан, обсуждают, какие именно решения нуждаются в первоочередной реализации.

«Народный бюджет» и «народная(ые) инициатива(ы)» – программы, инициированные Общероссийской политической партией «Единая Россия» и Общенародным Фронтом (ОНФ) в ходе выборов 2010–11 гг. О своем участии заявили десятки российских регионов. Свыше 80 млрд рублей было распределено в рамках данных практик. К сожалению, эти практики в последующие годы не получили своего развития, и большинство региональных программ были свернуты.

В настоящее время в России идет активный поиск новых практик

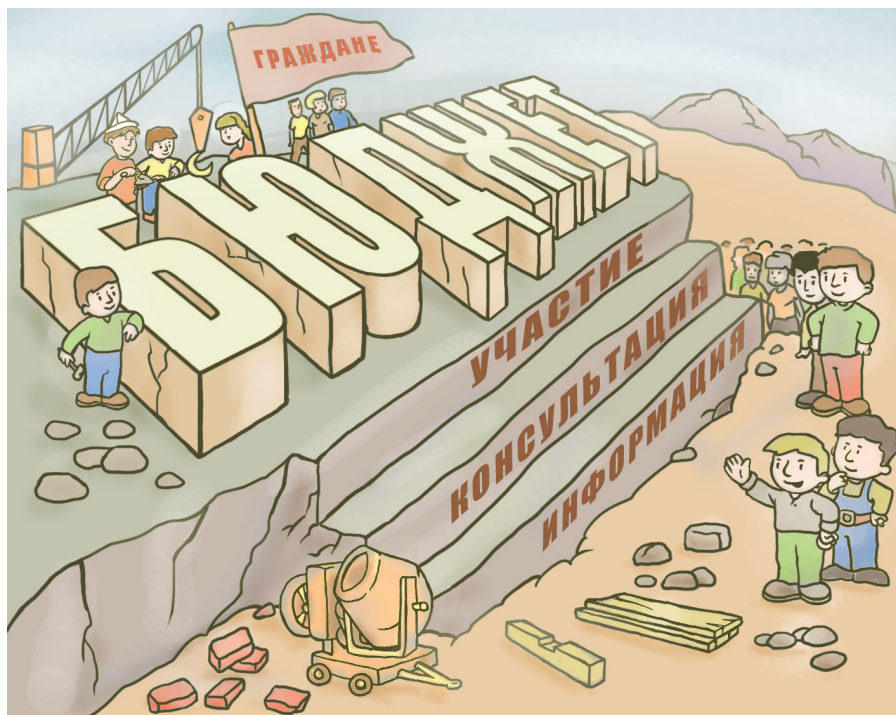
инициативного бюджетирования. В первую очередь, практик вовлечения городских жителей в инициативное бюджетирование.

Справка

Базовая модель вовлечения в бюджетный процесс

«Партисипаторная лестница» (ladder of participation):

1. Пассивное участие.
2. Доступ к информации.
3. Консультации.
4. Совместное принятие решений.
5. Инициирование и контроль со стороны получающих результат от социальных изменений.
6. Формирование самомотивации к действиям (высшая форма вовлечения).



ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В РОССИИ



ППМИ В ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ



«Народный бюджет»
ЧЕРЕПОВЕЦ 2014–2015 гг.



Проект «Я планирую Бюджет»
СОСНОВЫЙ БОР



ППМИ В БАШКИРИИ

ППМИ Кировская
область
2014–2015 гг.



- Более 80% жителей готовы вкладывать свои средства
- 82% непосредственно пользуются результатами проекта
- Более 90% считают решённые ППМИ проблемы важными или очень важными
- 95% уверены, что ППМИ должна продолжаться

- Пилотные проекты ПБ
- Программа поддержки местных инициатив Всемирного банка в России
- Партийная инициатива «Народный бюджет»
- Региональные инициативы
- Проекты, связанные с деятельностью ТОС
- Грантовая поддержка местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности «Минсельхоз» России



**СЕВЕРНАЯ
ОСЕТИЯ – АЛАНИЯ**
2015 Г.

Рекорд участия в программе: 1160 человек участвовало в собрании в Кизлярском сельском поселении

СТАВРОПОЛЬЕ
Первый проект ППМИ в России 2007 г.

С 2014 г. регион продолжил реализацию программы самостоятельно. Местные проекты уже создают экономике новые рабочие места



ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТОС
В АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ



«Народный бюджет»
КИРОВСКАЯ ОБЛАСТЬ
2014–2015 гг.



«НАРОДНАЯ ИНИЦИАТИВА»
ИРКУТСКАЯ ОБЛАСТЬ
2011–2015 гг.



ХАБАРОВСКИЙ КРАЙ
2014–2015 гг.



ППМИ
НИЖЕГОРОДСКАЯ ОБЛАСТЬ

В 2007–2014 гг.
в рамках ППМИ
реализованы
> 2000 проектов,
число благополучателей
программы превысило
1,2 млн чел.

ЯКУТСК

Грантовый конкурс
«Народный бюджет»
2014–2015 гг.

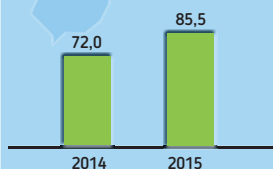
«По каждому направлению
поступили не десятки
и сотни, а тысячи
предложений. Горожане
доказали, что являются
креативными, инициативными
и самостоятельными людьми».

Мэр города Айсен Николаев

ГРАНТОВАЯ ПОДДЕРЖКА
МЕСТНЫХ ИНИЦИАТИВ
ГРАЖДАН, ПРОЖИВАЮЩИХ
В СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ,
2014 г.

Осуществляется в рамках ФЦП
«Устойчивое развитие сельских
территорий на 2014–2017 гг
и на период до 2020 г»

СУММА ГРАНТОВ, млн руб.



Вопрос

4

Каков алгоритм инициативного бюджетирования?

От страны к стране, от региона к региону механизмы вовлечения граждан в бюджетный процесс несколько разнятся. В самом общем виде алгоритм предполагает следующие этапы:

- По решению регионального органа государственной власти определяется сумма бюджетных средств на программу инициативного бюджетирования.
- Определяется дизайн практики ИБ, её календарный цикл, принимаются соответствующие распоряжения, положения и постановления. В редких случаях вносятся изменения в региональное законодательство.
- Организуются публичные обсуждения, на которых граждане формулируют и обсуждают идеи по решению наиболее злободневных для них проблем. На этих обсуждениях граждане обмениваются мнениями, формулируют свои и знакомятся с другими предложениями. Важно, чтобы на обсуждениях 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 некоторых практиках 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 которого определяется самими гражданами на том же собрании.

- В рамках стандартной процедуры госзакупок выбираются подрядчики, ответственные за практическое воплощение проектов.
- Проекты реализуются под контролем граждан.

Вопрос 5

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.

Справка

Большинство практик инициативного бюджетирования вводят ограничения верхней планки объема государственного финансирования. Для городов она составляет 2 млн рублей, для сел – до 1 млн рублей. В то же время, наряду с государственными средствами для реализации проектов, привлекаются средства муниципалитетов, граждан и бизнеса. Объем софинансирования средств из этих источников не ограничивается. В целом, по Российской Федерации софинансирование достигает трети от расходов на реализацию проектов. В Ставропольском крае на ремонт школьного спортивного зала в селе Родниковское Арзгирского района было привлечено свыше 20 млн рублей софинансирования за счет средств муниципалитета и 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.

Таким образом, объем субсидии на отдельный проект инициативного бюджетирования зависит от дизайна программы, принятой в субъекте Российской Федерации.

Вопрос 6

Кто реализует проекты ИБ? Могу ли я получить из бюджета деньги на реализацию проекта, который будет выбран?

Граждане, выбравшие проект инициативного бюджетирования и участвующие в его разработке, также активно участвуют в контроле над реализацией проекта. Вместе с тем сами работы выставляются на конкурс в соответствии с нормами Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» или Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Закон дает возможность участвовать в конкурсе широкому кругу лиц. Участник, набравший большинство баллов 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 официального конкурса, проведенного в соответствии с нормами федерального законодательства.

Вопрос 7

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 ИБ здесь выделяется не меньше 10%.

В России региональные практики инициативного бюджетирования редко где превышают 1% от общего объема бюджетных расходов. Исключение составляют несколько регионов. В 2016 г. Ярославская область приступила к реализации программы «Обустроим область к юбилею», на которую было предусмотрено выделение свыше 1,6 млрд бюджетных средств. Эта сумма составляет почти 2% областного бюджета. Отрадно, что большинство проектов реализуется 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, велико число проигравших в конкурсе, велики издержки на сопровождение проектов консультантами.

Вопрос 8

Может ли ИБ реализовываться в городах?

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

В то же время в странах Юго-Восточной Азии ПБ – преимущественно сельская практика. В России инициативное бюджетирование сосредоточено в селах, поселках городского типа и малых городах. При этом проекты партисипаторного бюджетирования – городские проекты. ППМИ также пытается разработать городской компонент. Активно 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 трудно, а иногда и невозможно собрать на общее собрание, без решения которого нельзя принять правомочное решение (Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ [ред. от 03.07.2016] «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Городское население привыкло к новым технологиям платежей через онлайн банк, краудфандинговые ресурсы, голосования и участие через разнообразные интернет-платформы. Разработчики городских практик обязаны учитывать все это при составлении дизайна городских программ инициативного бюджетирования. Более того, отсутствие подобных элементов в городских практиках отпугнет горожан.

Справка

Информационные технологии на службе ИБ. Обзор зарубежного опыта и перспективы использования в России

В зарубежном опыте последних нескольких лет интернет используется практически повсеместно. Как минимум, для информирования о проходящих офлайн-мероприятиях через сайты и социальные сети, как максимум, для организации процедур обсуждения и голосования за проекты.

Бразилия была в числе стран-пионеров, использующих для привлечения новых участников методы, основанные на цифровых технологиях. Это происходило уже тогда, когда во многих других странах ПБ, как практики, еще не существовало. Муниципалитет Белу-Оризонти одним из первых начал собирать своих жителей на очные собрания путем рассылки электронных информационных писем, размещать рекламные объявления в популярных блогах и на электронных страницах районов города и предоставлять возможность пригласить друзей к голосованию через электронные письма посредством сайта. Впоследствии город полностью перешел к формату обсуждений и голосований в интернете. Первый известный случай использования мобильных телефонов в рамках ПБ произошел в 2004 г. в бразильском городе Ипатинге.

В Европе первые проекты с интернет-участием были реализованы в Германии. Сегодня один из наиболее масштабных европейских городских проектов ПБ, основанных на интернет-вовлечении, реализуется в Париже. Интересен опыт столицы Исландии Рейкьявик, где придумали свой формат структурирования интернет-обсуждений с разделением экрана на две части: с аргументами «за» и «против» идеи.

В Азии заслуживает особого внимания практика Южной Кореи, где в 2007 г. был запущен инструмент под названием «Digital Budget and Accounting System» (d-Brain). Эта система обеспечивает анализ налоговой деятельности правительства в реальном времени, включая вопросы формирования бюджета, его исполнения и управления производительностью, что позволяет сделать налогово-бюджетную политику более эффективной. В некоторых южнокорейских городах система d-Brain предлагает ценный инструмент для электронного ПБ. В городах, где граждане не имеют общих пространств для принятия решений, они могут контролировать бюджетный процесс

через интернет-опросы, онлайн-голосования, форумы и общественные слушания в интернете.

В России интернет используется главным образом для информирования и автоматизации процесса обработки заявок. Формат интернет-голосований по бюджетным вопросам – дело будущего.

Вопрос 9

Что такое механизм участия граждан?

Участие граждан в распределении бюджетных средств может быть организовано тремя ключевыми способами:

1. Все граждане 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, где собирается большинство местных жителей. Во многих зарубежных странах, в особенности в крупных городах, где собрать репрезентативное количество горожан на очное собрание 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 там, где они чаще всего бывают: в школах, парках, супермаркетах, на транспортно-пересадочных узлах. В польском городе Сопот горожанам предлагалось проголосовать за проекты на избирательных участках. В бразильском городе Белу-Оризонти работали мобильные пункты голосования: автобус перемещался по тем районам города, где возможность участия граждан альтернативными способами была ограничена.

2. В определении бюджетных расходов участвует комиссия, выбранная жребием. В крупных населенных пунктах, где организовать всеобщее вовлечение достаточно трудоемко, демократичность процедуры можно обеспечить с помощью жребия. Команда Центра «Res Publica» Европейского университета в Санкт-Петербурге, реализующая при поддержке Комитета гражданских инициатив в городах Сосновый Бор и Череповец

- и в нескольких населенных пунктах Кировской области, организует процедуру участия следующим образом: проводится информационная кампания; 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.
3. В определении бюджетных расходов участвует комиссия делегатов от сообщества. Данный вариант дизайна сегодня практически не используется, но когда ПБ впервые появилось в Порту-Алегри, оно реализовывалось именно в таком формате: общегородская бюджетная комиссия включала в себя избранных представителей от каждого района

Участие в ИБ взаимовыгодно

МЭРИЯ



ЖИТЕЛИ

НОВАЯ ПЛОЩАДКА ДЛЯ ДИАЛОГА ГРАЖДАН И ВЛАСТИ БЕЗ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ.



ВОЗМОЖНОСТЬ ВЛИЯТЬ НА РЕШЕНИЯ МЭРИИ, В СОСТАВЕ КОМИССИИ, В КОТОРУЮ ВХОДЯТ ПРЕДСТАВИТЕЛИ МЭРИИ

РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ, ДО КОТОРЫХ НЕ ДОХОДЯТ РУКИ.



РЕШЕНИЕ НАБОЛЕВШИХ ПРОБЛЕМ О КОТОРЫХ МНОГО ГОВОРИТСЯ, НО МАЛО ДЕЛАЕТСЯ.

НОВЫЕ ИДЕИ И НОВЫЕ ЛЮДИ.



ОБРАЗОВАНИЕ В МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ, ИНФОРМАЦИЯ О БЮДЖЕТЕ И СТРУКТУРЕ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ.

Вопрос 10

Что такое 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. Так, например, в рамках ППМИ в Республике Башкортостан неожиданным открытием стало то обстоятельство, что жители в целом ряде сел в качестве приоритетных проектов выбирали задачи по благоустройству кладбищ: строительство оград вокруг мест захоронений. Эти проблемы ускользали от внимания чиновников, но для селян оказались самыми острыми.
- 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, украсть 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, и что власть слышит своих граждан.
- 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.

Справка

Что такое софинансирование проектов?

Под софинансированием подразумевается дополнительное, наряду с выделением государственных субсидий из бюджета Российской Федерации, финансирование проектов, поддержанных гражданами. Финансирование из бюджета субъекта РФ составляет в среднем до 65% стоимости проектов, из муниципальных бюджетов и со стороны граждан – оставшиеся 35% в равных долях. Во многих регионах доля софинансирования гражданами не превышает 4–5% от общей стоимости проектов.

ФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ППМИ



Вопрос 11

Что такое экономические эффекты ИБ?

Если непосредственными результатами реализации ИБ считать построенные или отремонтированные объекты инфраструктуры, то ряд сопутствующих реализации проектов инициативного бюджетирования результатов правильнее назвать 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. В этом смысле жители берут на себя роль крайне заинтересованного и строгого общественного контролера.
- Повышение качества выполняемых работ благодаря общественному контролю. Местные жители, проголосовавшие за тот или иной проект и, в особенности, внесшие софинансирование, пусть даже скромное, 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 надзора над одной из детских площадок, созданных в рамках проекта.

- Софинансирование проектов – важный ресурс развития общественных финансов. При этом важен не столько объем привлеченных средств, сколько само участие граждан в проектах рублем. Человек, внесший пусть небольшой, но персональный денежный вклад, ощущает свою сопричастность к решаемым проблемам.
- Повышение уровня бюджетной грамотности населения.
- Не менее важным для граждан, наряду с получением основ финансовой грамотности, является бюджетная грамотность. Сопричастность бюджетным решениям – важнейшее условие формирования «ответственного гражданина». Снижение стоимости проектов, повышение эффективности расходования бюджетных средств.

Вопрос 12

Что такое Проектный центр инициативного бюджетирования?

Проектный центр (ПЦ) инициативного бюджетирования создается в целях обеспечения реализации и поддержки развития практик инициативного бюджетирования.

Основные формы работы ПЦ ИБ: оказание помощи органам государственной власти субъектов Федерации, муниципальным образованиям, гражданам в вопросах развития инициативного бюджетирования, подготовки проектов программ развития ИБ; проведение обучающих семинаров для глав и специалистов муниципальных образований и представителей общественности; участие в собраниях населения; консультационная и методическая помощь участникам Проекта на всех этапах его реализации. ПЦ ведет учет, обработку документов муниципальных образований, представляемых на получение субсидий из регионального бюджета для софинансирования проектов инициативного бюджетирования, а также консультирование по вопросам конкурсного отбора проектов.

ПЦ ведет учет параметров, реализованных с его участием проектов, и представляет данную информацию в Федеральный проектный центр.

ПЦ не участвует в распределении денежных средств, направляемых муниципальным образованиям на реализацию проектов в виде субсидий из регионального бюджета.

Вопрос 13

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

Сроки реализации проектов ИБ составляют от одного до полутора лет. За этот период времени осуществляется:

- Обсуждение и выработка общего дизайна программы инициативного бюджетирования.
- Включение средств на проекты ИБ в расходную часть бюджета.
- Информационная кампания для жителей.
- Разработка нормативно-правовой документации, необходимой для реализации проектов.
- Обучение представителей органов местного самоуправления основам проектного менеджмента.
- Проведение собраний по выдвижению и обсуждению проектов.
- Консультирование представителями органов государственной и муниципальной власти инициативных групп граждан.
- Конкурсный отбор проектов.
- Сбор средств на софинансирование.
- 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 проектах.
- Торжественное открытие новых объектов.

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

Вопрос 14

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, ведь финансовой основой проектов ИБ является выделяемая региональным органом власти субсидия. Поскольку решение о распределении части государственного бюджета с участием граждан принимается на уровне субъекта РФ, участие органов власти является обязательным элементом. 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. Прежде всего, это предполагает готовность софинансировать инициативу граждан из бюджета МО.
- Информировать 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 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 бизнеса 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 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 финансовые 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 для победы проекта. Ведь даже самая оригинальная задумка жителей, 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 обучение проходит в форме ежегодной «Школы ППМИ», в ходе которой знакомят с нововведениями программы и информационной системой, учат заполнять конкурсные заявки, готовить проектно-сметную документацию, организовывать работу с населением.

Вопрос 15

Какие проекты можно реализовать через механизм ИБ?

Все проекты, реализуемые через механизм ИБ, должны быть в сфере полномочий местных органов власти – муниципального района, округа, поселений. В каждом регионе – собственная практика. Программа проектируется органами власти региона, которые определяют максимально возможную стоимость проекта для разных типов поселений и размер региональной субсидии.

В том виде, в котором сейчас существует ИБ, оно решает вопросы общественной инфраструктуры (дороги, водоснабжение, места проведения досуга и прочие материальные объекты). Во-первых, это связано 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. Ожидается, что по мере решения такого рода вопросов список потребностей и соответствующих им объектов и решений будет расширяться. Так что, если есть желание сделать проект местного значения, не входящий в существующий список объектов, можно попытаться 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 превышает его максимальную стоимость, заложенную в программе. Тем не менее, в ряде регионов находят возможности для реализации крупномасштабных проектов, не вписывающихся в стандартную типологию.



водоснабжение



туризм



бытовое
обслуживание



культура



спорт



дороги



детские
площадки



культурное
наследие



ЖКХ



кладбища



пожарная
безопасность



библиотеки



народное
творчество



благоустройство



места массового
пользования



массовые
мероприятия

Значки типов проектов с портала budget4me.ru

Вопрос 16

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

Все программы ИБ локализованы в субъектах РФ и реализуются на самом нижнем уровне власти – в муниципалитетах поселений, городов, поселков и районов.

Любой человек, проживающий в населенном пункте, принимающем участие в программе ИБ, имеет право заявить свою проектную идею, собрать единомышленников и включиться в работу по подготовке и реализации проекта.

Если Вы не знаете, есть ли ИБ 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, то стоит детально изучить портал регионального органа власти или отправить соответствующий вопрос официальным образом.

Возможны две ситуации:

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

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

Вопрос 17

Могут ли общественные организации выступать инициаторами проектов?

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

В практике ППМИ и в большинстве программ ИБ выбор проблемы происходит на общем сходе/собрании граждан, где рассматриваются разные идеи и вырабатывается общее решение. Такая форма выдвижения чаще всего используется в сельских поселениях, где жители знают друг друга. Чем больше людей участвует в определении проблемы, тем больше баллов получит заявка поселения в конкурсе. Поэтому ход собрания протоколируется, производится видео и фотофиксация, во избежание фальсификации решения собрания или приписок. Там же на собрании выбирается инициативная группа граждан, которая в дальнейшем сопровождает проект и работает с органами власти над его реализацией.

В городах и крупных населенных пунктах собрать всех жителей на общий сход, 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. Либо инициаторами могут выступать 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. Важно подчеркнуть, что объединение граждан для выдвижения и подготовки проекта, и реализации инициативы, необязательно должно быть юридически зарегистрировано (иметь юридическое лицо и расчетный счет в банке), но это 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, проблему 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 18

В России давно применяются практики общественного участия. В чем отличия ИБ?

Новизна и непродолжительная история ИБ в России создают предпосылки для размывания понятия «инициативного бюджетирования». Заблуждения встречаются не только у муниципальных чиновников, но также и среди экспертов.

Помимо программ ИБ, реализуемых в ряде субъектов РФ с 2007 г., вовлечение граждан в бюджетный процесс чаще всего происходит в рамках региональных программ «Бюджетов для граждан», публичных слушаний, территориального общественного самоуправления, института сельских старост, практики самообложения граждан. Для реализации внебюджетных частных инициатив граждан активно используется механизм краудсорсинга. Менее известные, но обладающие значительным потенциалом применения, 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, но не могут быть отнесены к ИБ, даже если содержат отдельные черты ИБ: обсуждение бюджетных вопросов, участие представителей власти, серийный процесс реализации, публичное обсуждение с участием граждан, организация публичной отчетности, софинансирование, участие граждан в реализации проектов и встроенность в бюджетный процесс.

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 ИБ. 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 реализовывать 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».

Справка

Сравнительный анализ соответствия смежных практик чертам инициативного бюджетирования

Самообложение граждан – практика добровольного участия населения в расходах на местные хозяйственные нужды, предусмотренная данным ФЗ. Как правило, процедура инициируется органами МСУ. Решение о введении платежа принимается на референдуме или сходе, носит разовый характер и подлежит обязательному исполнению на всей территории соответствующего МО. Средства самообложения поступают в муниципальный бюджет в форме безвозмездных платежей граждан. Размер платежей устанавливается равным для всех жителей, но для отдельных категорий граждан (не более 30% от общего числа жителей МО) он может быть уменьшен. В ситуации нехватки собственных доходов практика используется для выполнения полномочий органов МСУ по поддержке объектов критически важной инфраструктуры поселений.

Распространению практики препятствует несовершенство процедуры принятия решения о введении самообложения: высокие административные издержки, уравнивание размера платежа, исключение граждан из процесса формулирования вопроса референдума, софинансирование решения локальной проблемы отдельного населенного пункта всеми жителями МО. ИБ предлагает более эффективный механизм: жители сами формулируют актуальную повестку, участвуют в проектировании решений, контролируют конкурсные процедуры и ход практической реализации проектов. ИБ позволяет определить приоритеты расходования бюджетных средств, уже предусмотренных на региональном

и местном уровне, для решения проблем местного значения, но также и стимулирует жителей помогать делами или деньгами.

Публичные слушания (ПС) – практика публичного обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и других общественно значимых вопросов (проект местного бюджета и отчет о его исполнении, решения в области градостроительной деятельности). Это целый комплекс мероприятий, направленных на информирование, организацию общественного обсуждения, также предусматривающий обобщение публикаций СМИ, предложений и замечаний жителей, обмен мнениями, консультации экспертов, проведение собраний.

Механизм: ПС могут инициироваться как гражданами, так и органами МСУ. Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом МО и/или нормативными правовыми актами представительного органа, где оговариваются процедуры оповещения о месте и времени слушаний, предусмотрена форма заблаговременного ознакомления с проектом правового акта и обнародования результатов. Учитывая сложность и значимость выносимой на обсуждение информации, ПС требуют тщательной подготовки, привлечения специалистов и экспертов, а также самых разных групп общественности для получения всесторонней оценки и достижения общественного консенсуса.

Право участия в ПС активнее востребовано, когда затрагиваются приоритетные для жителей проблемы, в иных случаях органы МСУ сталкиваются с организационными сложностями. В отличие от ИБ, создающего реальные возможности для практической реализации собственных инициатив граждан, результаты ПС носят рекомендательный характер в отношении уже готовых проектов и планов развития, выносимых на обсуждение властями. Процедурные тонкости создают возможности для манипулирования общественным мнением и выхолащивают механизм общественного обсуждения значимых проектов.

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) – социальная практика самостоятельного и ответственного осуществления населением собственных инициатив по вопросам местного значения.

Пройдя процедуру официальной регистрации в качестве юридического органа (НКО), ТОС может представлять интересы населения, обеспечивать исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан, вносить в органы МСУ проекты муниципальных правовых

актов. Но самое главное, юридический статус позволяет ТОС получать на договорных условиях средства из бюджетов МО на решение местных проблем (хозяйственная деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройство территории, иная хозяйственная деятельность, направленная на удовлетворение потребностей граждан).

Проблемы, характерные для института ТОС: неравномерное развитие ТОС в муниципальных районах и городских округах, отсутствие инициативы граждан, низкая ресурсная обеспеченность органов ТОС, дефицит знаний и информированности участников движения, отсутствие федеральной господдержки. Главный недостаток законодательного регулирования деятельности ТОС в том, что детально прописаны лишь организационные процедуры (порядок создания, разработка устава, утверждение границ, регистрация в органах МСУ); при этом совершенно не разъясняются возможности, которые открываются гражданам в решении проблем и задач территории.

Деятельность ТОС ограничена вопросами местного значения, но потенциал практики может быть существенно увеличен и стать мощным ресурсом социально-экономического развития поселений. Важнейшая роль принадлежит желаниям, побуждениям членов территориальных сообществ, мотивации участвовать в ТОС. Однако решение проблем зависит и от усилий органов местной власти. Пока на региональном уровне предлагаются следующие формы поддержки деятельности ТОС: создание правовой базы, организация конкурсов на получение грантов, развитие совещательных форматов или ресурсных программ. ТОС существуют в 79 из 85 регионов страны. Всего их зарегистрировано около 28 тыс.

Создание возможности участия ТОС в программах ИБ может стать одной из форм финансирования деятельности ТОС, что предполагает реальную возможность МСУ, так как ИБ обеспечивает право распоряжаться частью бюджетных средств и определять приоритеты их расходования. В практиках ИБ механизм ТОС позволяет выдвигать инициативы, организовывать процедуры обсуждения, контролировать ход выполнения проектов и таким образом добиваться решения местных проблем.

Институт сельских старост. Законодательство определяет практику как иную форму участия граждан в осуществлении МСУ. Институт старост призван обеспечивать широкое представительство граждан во взаимоотношениях с органами власти, консолидировать сельских жителей в решении вопросов благоустройства населённых пунктов,

мобилизовывать материальные и трудовые ресурсы граждан и бизнеса для местного развития, формировать и развивать в сельской местности элементы гражданского общества.

Механизм: староста может выступать как общественный помощник главы МО, либо представлять местную администрацию на соответствующей территории. Вопрос о вознаграждении или формах поощрения старост за их деятельность оставлен на усмотрение местных органов власти, равно как и регламент деятельности. Местное сообщество само должно разобраться, что оно хочет от старосты, каким требованиям этот человек должен соответствовать. Как правило, региональные органы власти берут на себя обязанность материально поддерживать инициативы населения по решению вопросов местного значения поселений, что оформляется специальными правовыми актами. Помимо ориентации на проблемы населения и выбор проектов финансирования с учетом мнения проживающих в малых селах граждан, преимущество практики в том, что она наделяет местных активистов, лидеров мнений общественно значимым статусом и предоставляет механизм решения проблем. Сочетание института выборных старост в малых населенных пунктах и использование возможностей местных бюджетов может стать базой для появления новых практик ИБ.

Общемировой тренд на вовлечение граждан, предполагающий совместное решение проблем и выработку совместных решений, наиболее заметно проявился в краудсорсинге, партисипаторном управлении и партисипаторном проектировании.

Идеология совместной реализации проектов ярко выражена в практиках краудсорсинга и краудфандинга (как разновидности краудсорсинга). Благодаря распространению интернета и стремительному развитию мобильных технологий, практики приобретают всё большую популярность, позволяя реализовывать социально значимые проекты в бизнесе, науке и некоммерческом секторе.

Краудсорсинг – технология совместного создания проекта или поиска решения некоторой задачи силами неопределенного множества добровольцев, образующих на этот период временное виртуальное сообщество.

Краудфандинг – краудсорсинговый механизм, позволяющий проекту или организации привлекать финансовую, а также иные виды поддержки от частных или юридических лиц без участия банков и других финансовых посредников.

Принципы краудсорсинга созвучны идеологии ИБ (публичность и открытость процесса реализации проекта), но предназначены для проектов другого уровня. В ряде случаев в таких проектах может происходить взаимодействие с органами власти на основе государственно-частного партнерства. Механизм обладает значительным потенциалом для развития ИБ; в частности, технологические решения, применяемые в краудсорсинге, будучи интегрированными в различные практики ИБ, позволят модернизировать процедуры обсуждения, а также существенно расширить типологию решаемых проблем и аудиторию благополучателей проектов. Несомненно, это актуальная задача для разработчиков практик ИБ, предназначенных для городских территорий.

Партисипаторное или соучаствующее проектирование (ПП) основано на убеждении, что вовлечение граждан в создание архитектурных проектов общественных пространств является фактором изменения среды и людей, и способствует формированию территориальных сообществ.

Поначалу жители вовлекались в проекты реконструкции исключительно для обсуждения, при этом бюджетные и иные решения принимали все-таки профессионалы. Сегодня программы развития отводят жителям значительную роль как в проектировании, так и в реализации. Многочисленные государственные, общественные и частные НКО, способствующие вовлечению жителей в проектирование общественных пространств, выполняют функции профессиональных посредников между общественным сектором, частными застройщиками и финансовыми институтами. Принцип вовлечения стал оформляться законодательно, как проектный принцип реконструкции жилых территорий и элементов местной инфраструктуры, во всех развитых странах уже в 1980-х гг. В российской практике проекты вовлечения населения в проектирование объектов общественной инфраструктуры пока единичны.

ИБ предоставляет гражданам более широкие возможности для реализации своих инициатив. Запуская аналогичные процессы в жизни местных сообществ, ИБ в том числе позволяет жителям улучшать инфраструктуру территорий проживания, а органам власти эффективнее распоряжаться общественными финансами.

Партисипаторное управление (ПУ). Партисипаторный механизм в государственном управлении вырос из базовой концепции, предполагающей, что обездоленные категории граждан должны получить больше прав и возможностей влиять на принятие решений в социальной

1



Лена давно мечтает
о новой детской площадке
для своего ребенка.
Что же ей делать?

2



Наш буклет рассказал Лене об
**ИНИЦИАТИВНОМ
БЮДЖЕТИРОВАНИИ!**
С его помощью можно решить
множество местных проблем.

5



Исполнитель
для реализации проекта
выбирается в общем порядке.

6



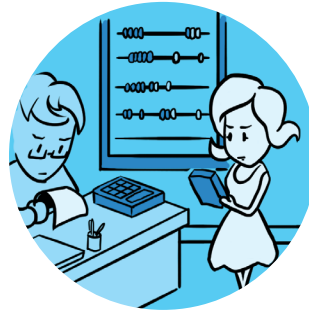
Жители двора лично следят за
строительством детской
площадки.

3



Лена позвала соседей для совместного обсуждения проекта новой площадки на публичном собрании.

4



Администрация и Лена совместно рассчитали стоимость проекта площадки и собрали необходимые документы.

7



Детская площадка готова!
А Вы хотите улучшить жизнь
в Вашем районе?

8



**ИНИЦИАТИВНОЕ
БЮДЖЕТИРОВАНИЕ**

budget4me.ru

Материалы из буклета об инициативном бюджетировании

сфере. В России подобный социальный эксперимент по внедрению партисипаторных процедур в систему государственной социальной защиты населения был осуществлен в Нижегородской области.

Через последовательное прохождение различных уровней вовлечения населения в процессы социального управления происходит формирование заинтересованности в решении собственных проблем, сопричастности к управлению, ответственного поведения. Регулярное взаимодействие органов власти и различных групп граждан предполагает создание инфраструктуры в форме специализированных государственных учреждений, либо сети НКО.

ПУ не требует изменения законодательства и может быть реализовано по инициативе органов власти субъекта РФ. ИБ способно стать частью инфраструктуры и/или способствовать ее созданию.

Вопрос 19

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), который с 2006 г. оценивает ключевые параметры национальных бюджетных систем мира (уровень прозрачности, гражданское участие и контроль), в 2015 г. Россия заняла 11 место среди 102 стран мира. С 2013 г. у нас в стране проводится собственное регулярное исследование уровня открытости бюджетных данных субъектов РФ и формируется соответствующий национальный рейтинг. С 2016 г. результаты рейтинга учитываются Минфином России при оценке качества управления региональными финансами.

Государственный проект **«Бюджет для граждан»** призван в понятной и доступной форме обеспечивать граждан информацией о приоритетах бюджетной политики, параметрах бюджетной системы РФ и результатах использования бюджетных средств. Практика реализуется Министерством финансов РФ и Открытым правительством <http://budget.open.gov.ru/> 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, на местном уровне.

Вопрос 20

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» от 06.10.2003 г. №131-ФЗ.

По большому счету, инициативное бюджетирование сегодня – одна из технологий, способствующих развитию местного самоуправления. Зачастую средства, мобилизуемые на проекты инициативного бюджетирования, являются единственными средствами бюджета развития сельских поселений. Именно поэтому ППМИ Всемирного банка, ориентированная на содействие сельским поселениям, получила широкое признание.

Вопрос 21

Почему профессиональные финансисты сами не могут решить, на что потратить бюджет?

Определение приоритетов расходования бюджетных средств – одна из важнейших задач, которая стоит перед участниками бюджетного процесса. Как правило, эту задачу решают законодатели, депутаты различного уровня представительной власти. Однако есть такие проблемы, которые выпадают из внимания депутатов: сложные, застарелые проблемы, не имеющие простого решения. Именно в этом случае вынесение на всеобщее обсуждение позволяет найти приемлемое решение.

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 любой

гражданин имеет право обратиться в местные органы с запросом о планах региона относительно инициативного бюджетирования, и если ответ не удовлетворит, сформировать запрос-пожелание к администрации в той форме, которую посчитает для себя приемлемой. При этом есть возможность сослаться на опыт других регионов.

Вопрос 22

Кто может оказать помощь в организации проекта ИБ?

В первую очередь, это консультанты из регионов, уже реализовавших у себя инициативное бюджетирование. Они обладают опытом разработки нормативной и методической документации, организации публичных мероприятий, обучения активистов и представителей органов власти. Поэтому для начала узнайте, кто рядом с Вами уже обладает 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) при поддержке Фонда Кудрина.

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 в рамках Общегражданского форума. Информация об этих семинарах представлена на официальных сайтах и в сообществах Facebook.

Вопрос 23

Можно ли верить, что деньги, собранные для проекта ИБ, будут потрачены честным путём?

Во-первых, это деньги, предназначенные для решения насущных, злободневных проблем граждан. А к тому, что Вас волнует, Вы, скорее всего, относитесь иначе, чем к навязанным проблемам извне. Волнующая

проблема, которая объединила равнодушных и желающих изменить «мир вокруг себя к лучшему» граждан, затрагивает человека гораздо глубже.

Во-вторых, инициативное бюджетирование – это технология; она отличается от благотворительного сбора средств на решение внешних для человека проблем тем, что затрагивает человека лично. И эта личная 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.

Справка

Если эта проблема Вас по-настоящему волнует, неужели вы не готовы потратить на ее решение до пятисот рублей (средний размер софинансирования от одного гражданина)? При том, что государственная субсидия может достигать 2 млн рублей.

В-третьих, подрядчики на реализацию проектов инициативного бюджетирования определяются на основании Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Однако инициативные группы граждан, участвуя в составлении сметы, документации проектов, также участвуют в общественном контроле за реализацией проекта на всех стадиях. При этом сам контроль оказывается пристрастнее, чем контроль со стороны внешнего профессионального участника.

Справка

Сложно обмануть людей, решающих волнующую их проблему и сдавших добровольно средства софинансирования.

В-четвертых, на реализацию каждого из проектов тратятся относительно небольшие суммы, что делает неэффективным участие в конкурсных процедурах иногородних, внешних подрядчиков. Жители, как правило, знают, кто из представителей местного бизнеса выиграл конкурс. Подрядчику из моральных соображений труднее выполнять заказ некачественно и дороже.

ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ ИБ В РОССИИ



АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ

Успешные и долгосрочные проекты в различных управленческих сферах запускаются на самом высшем уровне власти.

В регионах инициатором такого рода проектов, как правило, становится **высшее должностное лицо субъекта РФ**.

Важным является участие в запуске и последующей реализации программы **руководителя финансового органа субъекта РФ**. Ни один другой региональный орган исполнительной власти не способен самостоятельно принять решение о развертывании практики ИБ.

Качественная, лишенная субъективности **экспертиза** со стороны отраслевых органов исполнительной власти – важный элемент успешности программы.

Экспертиза не замещает мнение граждан.

Решение в проектах ИБ должно оставаться за участниками проектов.



ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ

Реализация программы ИБ является лучшей гарантией оптимального расходования бюджетных средств.

Невозможность решения всех насущных проблем за счет муниципальных бюджетов, территориальная изоляция, отсутствие заинтересованности со стороны властей создают **дополнительную мотивацию** участвовать в проектах ИБ.

Наличие дополнительного источника финансирования может стать пусковым механизмом развития ИБ в субъекте РФ.



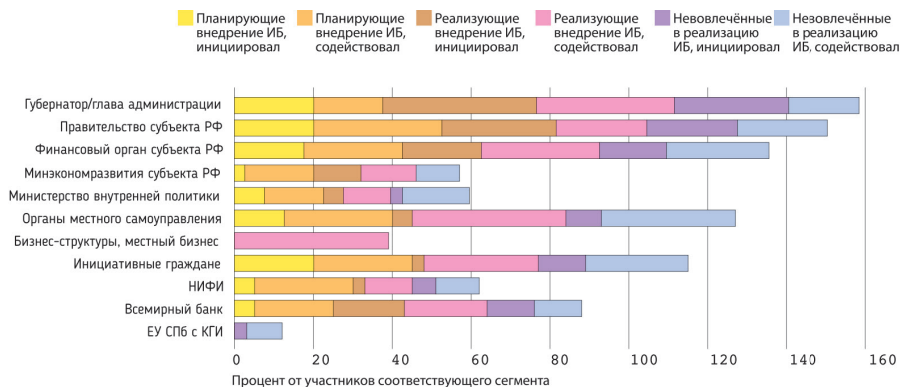
СОЦИАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ

Исторически сложившаяся практика решения коллективных проблем силами сообщества может быть хорошим подспорьем для запуска и реализации ИБ.

Накопленный в субъекте РФ **социальный капитал** решающим образом влияет на успешность реализации программы ИБ.

Успешной можно считать такую программу ИБ, которая развивается благодаря общественной **поддержке со стороны населения, бизнеса и муниципалитетов**; Когда ее реализация не является предметом работы региональных властей, а становится результатом усилии большого количества заинтересованных участников.

ИНИЦИАТОРЫ ЗАПУСКА ПРАКТИКИ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТЕ РФ



ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ

Под инфраструктурой ИБ в субъекте РФ понимаются:

- Собственный опыт реализации.
- Развитое нормативно-правовое регулирование практик.
- Наличие достаточного количества опытных консультантов, проектных центров.
- Разнообразие практик.
- Система обучения активистов и чиновников.
- Информирование населения и т.д.

Фактором успешности программы является возможность и поиск **оптимального алгоритма финансирования** деятельности консультантов и проектных центров.



ИНФОРМАЦИОННОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ

Необходимость широкого информирования граждан. Можно предположить, что успех развития ИБ в РФ напрямую зависит от успешности кампании по информированию широких слоев населения.

Обмен опытом между регионами.

Информационная кампания должна быть современной и всеохватной, затрагивать все основные аудитории жителей и тиражироваться понятным большинству языком.

Организация обсуждения на интернет-площадках. Важно транслировать положительный опыт интернет-обсуждений и развивать новые форматы общественных дискуссий.

Вопрос 24

Как стать консультантом ИБ?

Для этого необходимо связаться с региональным проектным центром Вашего субъекта РФ: поищите информацию о нём в Интернете или в публикациях местных СМИ. Заявите о своём желании и уточните, как именно Вы можете 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 регионального проектного центра и составить перечень дальнейших действий. Если Вы представляете некоммерческую организацию, государственный орган или бизнес-структуру, готовую участвовать в создании и поддержке регионального проектного центра, Вы можете оказать неоценимую помощь развитию ИБ в Вашем субъекте РФ. Следует при этом помнить о 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 обсуждения открыты для всех, где-то 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 отчёты для понимания ситуации в регионе.
4. Обмениваются опытом с другими консультантами, обеспечивая механизм горизонтального переноса компетенций.

Вопрос 25

Где можно найти больше информации об ИБ?

Есть несколько каналов получения информации о российском и международном опыте инициативного бюджетирования. Мы удобно свели их в одном месте на нашем сайте:

budget4me.ru

В разделе «Школа ИБ» Вы найдёте ссылки на полезные теоретические и практические материалы по этой теме.

Сделаем наши города, районы, сёла и дворы
лучше с помощью инициативного бюджетирования!

Всё в Ваших руках!

Обозначения и сокращения

ОБ – открытый бюджет

ПБ – партисипаторное бюджетирование

ОП – Открытое правительство

ИБ – инициативное бюджетирование

ППМИ – Программа поддержки местных инициатив

ВБ – Всемирный банк

МО – муниципальное образование

РФ – Российская Федерация

МСУ – местное самоуправление

ТОС – орган территориального общественного самоуправления

ТСЖ – товарищества собственников жилья

НКО – некоммерческая организация

СМИ – средства массовой информации

ФЗ – федеральный закон

ПЦ – проектный центр

НИФИ – Научно-исследовательский финансовый институт
Министерства финансов Российской Федерации

БДГ – Бюджет для граждан

СО – Самообложение граждан

ПО – Публичные слушания

ИСС – Институт сельских старост

КС – Краудсорсинг

ПП – Партисипаторное проектирование

ПУ – Партисипаторное управление

**Изготовлено и напечатано по заказу
Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив в 2017 г.**

Подписано в печать 29.03.2017.
Формат 60×90 $\frac{1}{16}$,
Бумага офсетная 80 гр. Печатных листов 2,875
Тираж 500 экз.

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

ISBN 9785519504249



9 785519 504249